

Juliana Jerônimo Costa

AS RELAÇÕES SUL-SUL NA POLÍTICA
MULTILATERAL BRASILEIRA (1961-2002)

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
(PUC-SP/UNESP/UNICAMP)
São Paulo - 2009

Juliana Jerônimo Costa

AS RELAÇÕES SUL-SUL NA POLÍTICA
MULTILATERAL BRASILEIRA (1961-2002)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Relações Internacionais
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP) sob orientação do
Professor Doutor Clodoaldo Bueno.

Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais (PUC-SP/UNESP/UNICAMP)

São Paulo - 2009

DEDICATÓRIA

A Deus, aos meus pais, Domingos e Nadir.

AGRADECIMENTOS

Aproveito este espaço para agradecer a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, professor Clodoaldo Bueno, pela cordialidade, amizade, apoio e críticas. Foi um grande aprendizado trabalhar com um pesquisador de sua natureza, que sempre me deixou livre para fazer as minhas colocações e pesquisas.

Agradeço aos meus pais, Nadir e Domingos, e à minha irmã, Vanessa, que, em todos momentos, me apoiaram e me incentivaram a seguir na carreira acadêmica. A eles dedico todo o meu afeto, pois sempre confiaram em minha capacidade e foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

A todos os professores do Programa San Tiago Dantas, agradeço pelos ensinamentos transmitidos no curso de mestrado. Em especial, agradeço à Professora Flávia de Campos Mello, ao Professor Henrique Altemani de Oliveira e ao Professor Shiguenoli Miyamoto, por todas as sugestões dadas durante o processo de feitura dessa dissertação.

À secretária do Programa San Tiago Dantas, Giovanna Vieira, pela cordialidade e pela atenção dispensada em todos momentos que necessitei de sua ajuda.

À CAPES, pelo apoio financeiro.

Aos meus colegas de sala do mestrado, pela “gigantesca” amizade, pelas conversas e pelo apoio. Aprendi muito com todos vocês.

À Fecap, pela oportunidade dada ao me contratar como membro de seu corpo docente. Em especial, aos coordenadores do curso de Relações Internacionais, Cláudia e Glauco, por sua amizade, confiança e apoio nesses anos em que trabalhamos juntos.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos e familiares que me apoiaram e entenderam as minhas ausências ao longo desse estudo.

RESUMO

Esse trabalho analisa os momentos de inflexão nas relações do Brasil, nos foros multilaterais, com os países do Sul durante a segunda metade do século XX, à luz dos momentos de redefinição das diretrizes de atuação internacional do País no tocante as suas ações em relação aos países em desenvolvimento. Buscamos apresentar, a partir da análise das modificações no sistema internacional e na história da Política Externa Brasileira, ao longo do período analisado, como o Sul era visto pela diplomacia brasileira como plataforma de atuação internacional, delineando, dessa maneira, os condicionantes que levaram, em determinados momentos, à aproximação ou ao afastamento do Brasil em relação aos países em desenvolvimento, em foros multilaterais como GATT/OMC e ONU.

ABSTRACT

This work analyses the circumstances of inflection in Brazilian relations, at multilateral forums, with South nations during the second half of the 20th century, relating the redefinition moments of international performance lines of direction with his actions related with development countries. We aimed to show, starting from the analysis of changes in international system and in history of Brazilian Foreign Policy, alongside the analyzed period, how South was seen by brazilian diplomacy like international performance platform, drawing, thus, the conditions that carry Brazil, in certain moments, to approach or to distance with development countries, at multilateral foruns, such as GATT/WTO and UN.

SUMÁRIO:

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – A ABERTURA PARA O SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1960-1979).....	6
1.1. O início e a consolidação do Sul como categoria de países no Sistema Internacional.....	6
1.2. As diretrizes de política externa do período.....	11
1.2.1. A Política Externa Independente (1961-1964).....	12
1.2.3. Um passo fora da cadência: governo Castelo Branco (1964-1967).....	15
1.2.4. A Diplomacia da Prosperidade: governo Costa e Silva (1967-1969).....	17
1.2.5. A Diplomacia do Interesse Nacional: governo Médici (1970-1974).....	20
1.2.6. O Pragmatismo Responsável: governo Geisel (1974-1979).....	25
1.3. O relacionamento do Brasil com o Sul nos foros multilaterais: o desenvolvimento como vetor da aproximação	30
Capítulo II – CONTINUIDADE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO: AVANÇOS E RECUOS EM RELAÇÃO AO SUL (1980-1990).....	56
2.1. A crise do Sul no Sistema Internacional.....	56
2.2. As diretrizes de política externa do período.....	64
2.2.1. O Universalismo: Governo Figueiredo (1980-1985).....	65
2.2.2. Governo Sarney (1985-1990).....	69
2.3. O relacionamento do Brasil com o Sul nos foros multilaterais: as vulnerabilidades do modelo de política externa associada ao Modelo econômico.....	73
Capítulo III – O BRASIL FRENTE AOS DESAFIOS DE UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL (1990-2006).....	109
3.1. A reestruturação do Sul na nova ordem internacional (1990-2002).....	109
3.2. As diretrizes de política externa do período.....	119
3.2.1. Governo Collor (1990-1992).....	120
3.2.2. Governo Itamar Franco (1992-1994).....	128
3.2.3. Os governos FHC (1995-2002).....	131
3.3. O relacionamento do Brasil com o Sul nos foros multilaterais: a retomada gradual da aproximação.....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	206
FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	216

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC – Advanced Developing Country
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
ALALC – Associação Latino-Americana de Integração
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Área de Livre Comércio da América do Sul
AMS – Medida Agregada de Apoio
ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASM – Ajustamento Sistemático de Mercado
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDH – Comissão de Direitos Humanos
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT – Tratado para o Banimento Total de Testes Nucleares
Ecosoc – Conselho Econômico e Social
ECOWAS – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
G-7 – Grupo dos 7
G-8 – Grupo dos 8
G-9 – Grupo dos 9
G-10 – Grupo dos 10
G-15 – Grupo dos 15
G-20 – Grupo dos 20
G-77 – Grupo dos 77
GATS – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GNS – Grupo Negociador sobre Serviços

GT – Grupo de Trabalho

ITA – Acordo de Tecnologia da Informação

MCE – Mercado Comum Europeu

MEA – Acordos Multilaterais sobre Meio Ambiente

MONUA – Missão de Observação da ONU em Angola

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MTCR – Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis

MTO – Organização Multilateral de Comércio

NCMs – Negociações Comerciais Multilaterais

NIC's – Newly Industrialized Countries

NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial de Comércio

OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

OPEP – Organização dos Exportadores de Petróleo

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUMOZ – Operação da ONU em Moçambique

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização da União Africana

PAC – Política Agrícola Comum

PD – País Desenvolvido

PED – País em Desenvolvimento

PEI – Política Externa Independente

PMDR – País de Menor Desenvolvimento Relativo

PNB – Produto Nacional Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RFA – República Federal da Alemanha

RU – Rodada Uruguai

RVE – Restrição Voluntária à Exportação

SAARC – Associação do Sudeste Asiático para a Cooperação Regional

SADC – Comunidade Econômica para o Desenvolvimento da África Austral

SELA – Sistema Econômico Latino-Americano

SGP – Sistema Generalizado de Preferências

SGPC – Sistema Global de Preferências Comerciais

TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear

TRIMS – Trade-Related Investment Measures

TRIPS – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right

UE – União Europeia

UNAVEM – Missão de Verificação da ONU em Angola

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO:

O plano Sul-Sul do sistema internacional surge em contraposição ao plano Norte-Sul, oposto ao plano Leste-Oeste, característico do sistema internacional da Guerra Fria. Neste plano, estariam as relações entre países em desenvolvimento com vistas à redução da dependência em relação aos países desenvolvidos que, de certa forma, forneceriam as diretrizes das relações internacionais.

O relacionamento entre os países em desenvolvimento (PEDs) começou a progredir a partir da segunda metade da década de 50, com a rearticulação de forças no cenário internacional, já que a dinâmica Leste-Oeste dava sinais a seus articuladores – EUA e URSS - de que não mais refletia a realidade, sendo necessário, portanto, um novo modelo para o convívio entre os Estados.

Diante desta perspectiva, os PEDs apontavam que as relações internacionais deveriam ser encaradas sob o viés desenvolvimentista e não o ideológico, vigente à época. Sendo assim, o sistema internacional deveria estar calcado na clivagem Norte-Sul, ou seja, na divisão entre os países desenvolvidos (PDs) do Norte e aqueles em desenvolvimento do Sul e na busca da superação das assimetrias, entre estes países, como forma de se atingir um sistema internacional mais justo e igualitário, que fosse ao encontro de seus anseios.

A partir dessa visão, surgem iniciativas de congregação das demandas dos PEDs como o Movimento dos Não-Alinhados, o Grupo dos 77 (G-77) e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), o que demonstraria que o Sul seria um novo grupo a ser considerado nas relações internacionais.

Com isso, nos anos 70, ocorreu, concomitante a outras mudanças estruturais, principalmente econômicas, uma ampliação das possibilidades de manobra dos PEDs, iniciando um ciclo de expansão das relações Sul-Sul.

Na década de 80, questões como a crise da dívida¹ e o recrudescimento do protecionismo por parte dos países do Norte desencadearam um processo de erosão política e econômica nos países do Sul, adiando o projeto de fortalecimento das relações entre os países em desenvolvimento, iniciado na década anterior.

¹ A crise da dívida externa iniciou-se a partir do aumento das taxas de juros norte-americanas para conter a inflação interna, fazendo com que os juros das dívidas externas dos países em desenvolvimento crescessem vertiginosamente, iniciando um ciclo de recessão nesses países.

Com o fim da Guerra Fria, no final dos anos 80, o sistema internacional passou por um processo de reestruturação de seus pólos de poder, gerando certa indefinição quanto aos rumos da ordem internacional substituta. No imediato pós-Guerra Fria, acreditava-se que, com o fim do comunismo, a cooperação entre as nações seria possível. O Sul passou a ser visto, pela comunidade internacional, como a fonte dos problemas internacionais, sendo que, para acabar com tais problemas - perturbadores do sistema internacional - dever-se-ia adotar as medidas prescritas pelos países do Norte, considerados modelos de valores, idéias e desenvolvimento.

Após o momento de euforia, emergiu, devido a acontecimentos como o fim da URSS e o conflito iugoslavo, uma postura mais cética em relação à possibilidade de cooperação entre as nações no sistema internacional, resultando, no enfraquecimento do Sul como bloco reivindicatório, o que levou a sua desagregação em diversos grupos de interesses, pois as suas diferenças tornavam-se cada vez mais intensas, revelando a falta de um elemento aglutinador e coerente.

O Sul, na história das relações internacionais, vem mudando o seu caráter, o seu papel e suas formas de inserção no sistema internacional, devido a alterações na estrutura da ordem internacional, nos âmbitos interno e regional que, em determinados momentos, favorecem ou rechaçam a aproximação entre os países menos desenvolvidos. Devido a esse papel, cada vez mais relevante no sistema internacional, torna-se importante aos estudos de Relações Internacionais analisar a construção das relações entre o Sul.

Um país como o Brasil, apontado como uma das potências intermediárias do mundo devido a sua economia diversificada e integrada ao sistema global, vasto território e grande população, vem, ao longo de sua história, como integrante do Sul, se relacionando com os PEDs. Essa dissertação tem por objetivo analisar as relações do Brasil com o Sul nos organismos multilaterais, a partir da década de 60, à luz dos desdobramentos domésticos e da ordem internacional que fizeram com que o País, em determinados momentos, se afastasse ou se aproximasse desse grupo, conforme seus interesses.

Este estudo, portanto, analisa os momentos de inflexão do relacionamento brasileiro com os PEDs a partir da década de 60, com a Política Externa Independente (PEI), partindo do pressuposto de que esta teria iniciado o processo de universalização das relações internacionais do Brasil, por meio da aproximação com esses os países.

Em um estudo da política externa de um país em um período tão longo, como é o caso dessa dissertação, deve-se levar em conta que o ambiente internacional e as características de um país modificam-se ao longo do tempo. Entretanto, a escolha do período em questão justifica-se pelo objetivo de identificação de um determinado padrão histórico de política externa, orientador da conduta do país em relação ao Sul, e de avaliação do peso dessas relações frente às diretrizes tradicionais de condução da política externa brasileira. Com isso, será possível realizar uma análise empírica do processo de formulação de política exterior e de escolha de parceiros, à luz das transformações nos cenários doméstico e internacional.

Para se levar a cabo esse projeto, fez-se necessário definir a natureza dos problemas diplomáticos do Brasil em diferentes conjunturas, sendo que, no caso dessa pesquisa, toda a análise foi permeada pela premissa da associação da política externa ao desejo de desenvolvimento e, exatamente, devido a isso, o componente utilizado foi o exame das posturas da diplomacia brasileira nos foros multilaterais, em relação a esse tema e a utilização de outros temas presentes na agenda internacional para a discussão desse objetivo-síntese, pois seria nessas organizações que um país angaria aliados à consecução de seus objetivos.

A atuação nos foros multilaterais revela aspectos essenciais da política externa de um país. Primeiramente, a atuação multilateral define as linhas gerais de sua política externa, pois é o momento em que o nacional relaciona-se com o estrangeiro, mostrando sua identidade às outras nações. Em segundo lugar, devido à necessidade de relacionar-se com diferentes Estados, de posições ideológicas e níveis de poder diversos, por meio da política multilateral, é possível perceber aquilo que um país considera como mais importante para si, pois, de certa maneira, os objetivos são hierarquizados. As relações multilaterais também permitem perceber o modo como o país recebe e lida com as alterações no sistema internacional, já que, a maioria destas são levadas aos foros multilaterais.

A fim de analisar as relações do Brasil com o Sul, nos organismos multilaterais, à luz do contexto internacional e das diretrizes de política externa, essa dissertação está dividida em três capítulos.

No primeiro, à luz do pressuposto de que na década de 60 e 70 houve, no sistema internacional, a emergência e o fortalecimento do Sul e suas demandas e, no plano interno, a universalização da política externa brasileira com vistas a promover o desenvolvimento nacional, buscou-se demonstrar a emergência do Sul no cenário internacional e sua proposta de uma nova segmentação da ordem internacional - o diálogo Norte-Sul - e suas conseqüências, fornecendo, portanto, as características do sistema internacional com as quais o Brasil lidaria em sua política externa.

Num segundo momento, apontarei as principais diretrizes da política externa brasileira no período, condicionadas, fortemente, pelo modelo de desenvolvimento implantado, e a maneira como o Sul era visto e como a cooperação com tais países poderia contribuir ao projeto de inserção internacional do Brasil. Com isso, apontarei se o País se considerava parte do Sul e como entendia que os PEDs poderiam contribuir à consecução de seus objetivos.

Num terceiro momento, será analisado o relacionamento brasileiro com o Sul, tendo como vetor de aproximação o desenvolvimento. Para isso, analisar-se-á a postura do Brasil, nos foros multilaterais, principalmente na Assembléia Geral da ONU (AGNU), no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e na Unctad, onde eram discutidas as questões relacionadas ao desenvolvimento, como a proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), apontando o papel do Sul na estratégia de inserção internacional brasileira.

No segundo capítulo, delineado de forma semelhante ao primeiro, primeiramente apontarei o contexto internacional da década de 80 em relação ao Sul, fortemente marcado pelas transformações no sistema econômico internacional, que levaram à chamada crise da dívida e o início da fragmentação do Sul.

Na segunda parte, serão expostas as diretrizes de política externa dos dois governos do período - Figueiredo e Sarney - que, de certa forma, deram continuidade às diretrizes do período anterior, mas que, naquele momento, tinham a sua frente o fracasso do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil e uma conjuntura internacional desfavorável, já que o País seria um dos mais afetados pela crise da dívida.

Na terceira parte, serão analisadas as relações do Brasil com o Sul, a partir da constatação de que o modelo econômico brasileiro estaria em decadência e, com isso, o

modelo de política externa associado a ele. Dessa maneira, analisar-se-ão as posturas brasileiras, nos foros multilaterais supracitados, acerca da questão do comércio e desenvolvimento que, no período, estarão fortemente influenciadas pela crise da dívida.

No terceiro capítulo, apontarei como o Brasil posicionou-se face aos desafios da nova ordem internacional, já que a Guerra Fria e, com ela, a bipolaridade, havia acabado, modificando a estrutura do sistema internacional e, conseqüentemente, o papel desempenhado pelo Sul, apontado como a fonte dos problemas internacionais e que, por isso, terá que, no novo milênio, encontrar novas formas de superação de seus problemas.

Na segunda parte, serão apontadas as diretrizes de política externa que marcaram os governos brasileiros na década de 90 e os primeiros anos do século XXI, à luz de questões internas como a primeira eleição direta e o impeachment do presidente Collor. Também nesta seção, será apontada a maneira pela qual o Brasil via o Sul e se caso considerava-se parte deste grupo.

Na terceira parte, serão analisadas as relações do Brasil com o Sul, a partir de novas modalidades de aproximação que surgirão nos foros multilaterais, relacionados ao comércio e desenvolvimento.

Por fim, as considerações finais acerca do trabalho realizado em que será possível delinear o padrão de relacionamento do Brasil com os países do Sul, a partir da segunda metade do século XX.

CAPÍTULO I – A UNIVERSALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A ABERTURA PARA O SUL

1.1. O início e a consolidação do Sul como categoria de países no Sistema Internacional (1960-1979)

A partir da metade da década de 50, os países do Sul, considerados menos desenvolvidos, passaram a questionar a distribuição do poder econômico e político mundial, considerando-a injusta e instável devido à ênfase nas questões de segurança. Naquele momento, a independência de países africanos e asiáticos gerou a expectativa de que por meio da atuação conjunta, esses novos países - à margem do jogo de poder internacional - pudessem alterar a ordem internacional em benefício do mundo em desenvolvimento. Imbuídos por esse otimismo, ocorreu, em 1955, em Bandung, na Indonésia, a Conferência Afro-Asiática com vistas a tornar o desenvolvimento a questão-chave a ser tratada pela comunidade internacional.

A Conferência de Bandung marcou o início da tentativa conjunta dos países do Sul de alteração da ordem internacional vigente. Para esses países, um mundo mais seguro seria aquele onde todos vivessem em melhores condições, ou seja, estas nações buscavam uma ordem internacional alternativa que atendesse melhor aos seus anseios nacionais e desenvolvimentistas crescentes (CRUZ, 2005, p. 48). Por ser um movimento restrito, do ponto de vista geográfico e temático – a descolonização – seu alcance teria sido limitado.

Em 1961, na Conferência de Belgrado, ocorreu uma nova tentativa de estruturação do bloco de países do Sul, com o lançamento do Movimento dos Não-Alinhados, contando com a adesão da maioria dos países menos desenvolvidos. Com o grupo, ultrapassou-se a limitação geográfica e politizou-se a ação conjunta no plano internacional. O Movimento tinha como preocupações centrais: a luta contra o colonialismo e o imperialismo, a proteção da soberania e dos direitos dos Estados pequenos e menos desenvolvidos, bem como o seu desenvolvimento em liberdade (ALTEMANI, 2005, p.89).

Com o movimento, aprofundaram-se as idéias de coexistência pacífica, apoio aos movimentos de libertação e, sobretudo, de não alinhamento a qualquer um dos dois blocos

existentes à época, ou seja, era uma declaração contra a estrutura bipolar e a dominação das grandes potências.

O final da crise dos mísseis cubanos, em 1962 – quando as duas superpotências negociaram com vistas a evitar um confronto nuclear direto – bem como o processo de descolonização alteraram o sistema internacional, ao aumentar substantivamente o número de atores.

Estes fatos, ao ampliarem o alcance diplomático das reivindicações do Sul, permitiam a materialização da percepção de que o problema do desenvolvimento dever-se-ia aos padrões de relacionamento Norte-Sul, exigindo, portanto, uma atenção global, abrindo espaço, dessa forma, ao surgimento de temas como a assimetria entre países desenvolvidos (PDs) e não-desenvolvidos, a insuficiência crônica e básica de recursos e a deterioração dos termos de troca²

Ocorreu, como desdobramento de todas as mudanças e iniciativas supracitadas, uma movimentação intensa no seio da ONU, culminando na formalização do Diálogo Norte-Sul, por meio da criação, em 1964, da Unctad, foro que permitiu a repercussão e a realização de estudos acerca das necessidades de desenvolvimento econômico e social dos países periféricos³

Ainda na primeira reunião da Unctad, em 1964, ocorreu a formação do G-77, composto por países subdesenvolvidos da Ásia, África e América Latina, com o objetivo de discutir os mecanismos e as relações comerciais internacionais e exigir dos PDs pagamentos mais justos por seus produtos.

Na II Unctad, realizada em 1968, na cidade de Nova Délhi, foi criado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), no qual os países do Norte concediam um tratamento

² O termo deterioração dos termos de troca, cunhado pelo economista argentino, Raúl Presbisch, para designar a baixa nos preços dos produtos primários, prejudicial aos PEDs. Pois estes teriam menores possibilidades de importar máquinas equipamentos, necessários a sua industrialização e, portanto, ao seu desenvolvimento. Para maiores informações consultar as seguintes obras do autor: *Uma Nova Política Comercial para o Desenvolvimento* (1964); *Transformação e Desenvolvimento* (1965); *Capitalismo Periférico, Crise e Transformação* (1981).

³ A Conferência tinha como objetivos promover o desenvolvimento e o comércio, favorecer a cooperação econômica entre os países em desenvolvimento e ajudar a corrigir as assimetrias nas relações econômicas Norte-Sul. Para atingir tais metas, a Unctad angariaria ajuda e financiamentos especiais, estimularia o comércio internacional de modo a favorecer as exportações dos países não-desenvolvidos e promoveria acordos sobre produtos primários, para evitar a queda de seus preços. (Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>. Acesso em: 12 de novembro de 2007.

aduanheiro preferencial de produtos industrializados selecionados do Sul. Entretanto, devido a tantas restrições e exceções, este teria tido um impacto apenas marginal.

A Unctad refletiu, portanto, a consciência da necessidade de reformas estruturais no sistema do comércio internacional com vistas a torná-lo indutor de um rápido processo de desenvolvimento no Sul. Contudo, rapidamente constatou-se que os países do Norte estavam dispostos a aceitar somente alterações marginais nos acordos comerciais.

A década de 60, portanto, foi sintomática da constituição de um discurso articulado entre os PEDs, marcando o início da estruturação do conceito de Sul como bloco e da articulação de um novo grupo nas Relações Internacionais.

O padrão de enfrentamento da Guerra Fria dos anos 60 deu, no início da década de 70, lugar a um sistema internacional mais complicado, com considerações de poder mais diversificadas, permitindo oportunidades de manobras político-diplomáticas a diversos Estados e com reflexos sobre o processo de tomada de decisões internacionais, aumentando a relevância do Sul no sistema internacional (ALTEMANI, 2005, p. 131).

A coexistência pacífica e a “détente” alteraram as relações entre os países, já que a segurança deixa de ser o único tema da agenda internacional, pois as duas superpotências tinham um melhor relacionamento e estava afastada a hipótese de uma guerra total, como nas fases anteriores da Guerra Fria⁴.

Essa nova configuração fez com que a segurança deixasse de ser qualificada, pelos Estados, apenas em termos estritos de guerra e paz, passando a abranger valores como bem-estar econômico e social, autonomia política e prestígio. Em relação ao Sul, a nova qualificação da segurança viu-se facilitada pelos resultados do processo de descolonização que, em função do aparecimento de novos Estados, tornou mais complexa a gestão oligárquica da ordem mundial, prevalecente até então (LAFER, 1982, p. 152).

Observou-se, também, nesta década, um processo de multipolarização do sistema internacional, com a emergência competitiva dos Estados da Europa Ocidental e do Japão

⁴ A Guerra Fria pode ser dividida em 5 fases, baseadas nas alterações na natureza da Guerra Fria ou nas relações entre as 2 superpotências:

- a 1ª fase, de 1945 a 1953, correspondente ao período em que a Guerra Fria se desenvolve;
- a 2ª fase, de 1953 a 1963, correspondente a um período de crises e mudanças na ordem da Guerra Fria;
- a 3ª fase, de 1963 a 1971, correspondente ao período da coexistência pacífica e o advento da multipolaridade;
- a 4ª fase, de 1972 a 1980, correspondente à era da distensão, baseada no equilíbrio no terror;
- a 5ª fase, de 1981 a 1989, correspondente à confrontação entre os dois blocos rivais e o colapso do bloco comunista. Para maiores informações consultar: YOUNG; KENT, J, 2004.

reconstruídos, renunciando uma certa relativização da hegemonia econômica, mantida até então pelos EUA e a necessidade de uma conformação de posições entre os PDs.

A crescente importância dos países do Sul, como os países produtores de petróleo organizados em torno da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e dos chamados NIC's (*Newly Industrialized Countries*, em inglês), como México e Brasil, fizeram com que a diferenciação entre Norte e Sul não fosse mais tão nítida, pois alguns países do Sul passaram a produzir produtos manufaturados e a competir com o centro por mercados, gerando, no âmbito dos diálogos Norte-Sul⁵, demandas por uma NOEI mais favorável aos interesses dos países menos desenvolvidos. O aparecimento de novos países influentes do Sul, ao mesmo tempo, refletiu a diferenciação interna e a heterogeneidade econômica do conjunto dos países periféricos e propiciou substância política à coalizão terceiro-mundista, impedindo possíveis efeitos de fragmentação oriundos da própria diferenciação econômica entre eles (LIMA, 2000, p. 70).

Essas alterações além de fortalecerem, politicamente, o bloco dos países do Sul, ampliaram as suas margens de manobra no campo econômico, pois podiam “jogar” com as divergências e rivalidades proeminentes num contexto de disputa por poder econômico entre República Federal da Alemanha (RFA) e EUA, bem como entre este último e o Japão.

Outras modificações como o fim do padrão-ouro e do sistema de Bretton-Woods, que levaram à adoção de taxas flutuantes em 1971, bem como as crises do petróleo⁶ obrigaram à reestruturação parcial do sistema econômico internacional e à formação do sistema monetário internacional. Entretanto, tal reestruturação não se constituiu num processo de transformação do arcabouço sistêmico, principalmente para os países do Sul.

Como consequência às relações internacionais, pode-se citar a histórica decisão da Opep, em 1973, que salientou uma circunstância clara e contribuiu para a aceleração da conscientização acerca desse novo estado de coisas.

Por um lado, a concentração de recursos monetários, em especial nos países produtores de petróleo - os “petrodólares” - e, de forma abrangente, a ausência de projetos

⁵ Os diálogos Norte-Sul correspondem às discussões internacionais sobre os problemas do desenvolvimento/subdesenvolvimento iniciadas na Conferência para a Cooperação Econômica Internacional (dezembro de 1975), realizada por iniciativa francesa.

⁶ As crises do petróleo, em 1973 e em 1979, foram situações decorrentes dos sucessivos aumentos nos preços do petróleo decretados pelos integrantes da OPEP, que tinham como objetivo principal controlar a produção e distribuição de petróleo e defender seu preço no mercado internacional.

nacionais de desenvolvimento, induziram ao seu empréstimo aos bancos privados internacionais. Por outro, os países procuravam reduzir suas importações do produto, em virtude da brusca elevação da conta petróleo ou compensá-la pela ampliação de suas exportações (FURTADO, 1987, p. 219-245).

Os PEDs, portanto, tiveram acesso, pela primeira vez, a capitais para seus programas de desenvolvimento, sem precisar recorrer a instituições financeiras internacionais e sujeitar-se as suas condições, ampliando sua importação de bens de capital, necessários à industrialização, ocorrendo, portanto, um ciclo de satisfação geral.

Os anos 70 presenciaram uma expansão considerável do fluxo de comércio, de tecnologia e de capital entre o Sul. A procura crescente de importações pelos membros da OPEP e os seus elevados excedentes da balança de pagamentos estimularam, fortemente, a Cooperação Sul-Sul, gerando expectativas de que, no longo prazo, poder-se-ia chegar a uma combinação de capitais, tecnologia e mercados suficientes ao incremento dessa cooperação.

As transformações na ordem mundial acarretaram uma internacionalização e interdependência na economia mundial, em relação a mercados e à produção, pois a expansão do comércio internacional ocorreu de forma mais rápida que a expansão das respectivas economias nacionais e dos mercados monetários, já que as transferências financeiras transfronteiriças tornaram-se um assunto rotineiro para as instituições financeiras internacionais.

A abundância de recursos representou, também, um crescimento impressionante em quase todos os países até o final dos anos 70, resultando em um dinâmico processo de acumulação de capital⁷ (COMISSÃO SUL, 1990, p. 42).

As décadas de crescimento célere levaram a mudanças econômicas e a realizações sociais importantes em muitos países do Sul, com a queda no número relativo de pessoas vivendo na pobreza; melhoria nos métodos agrícolas tradicionais e no bem-estar público, por meio de investimentos nos serviços públicos de saúde e educação e de políticas governamentais progressistas (COMISSÃO SUL, 1990, p. 43).

Essas alterações, proporcionadas pela industrialização, com as companhias transnacionais desempenhando um importante papel, foi promovida ativamente pelo

⁷ O investimento interno cresceu de 18% nos anos 60 para 24% nos anos 70 (COMISSÃO SUL, 1990, p. 42).

Estado, por meio de medidas de planejamento industrial, de proteção ao comércio, de desenvolvimento financeiro e de investimento público em indústrias estratégicas. Na maioria desses países, tal modificação refletiu-se no crescimento da produção de bens de consumo para o mercado interno. Em países de maior dimensão, como Brasil, Índia e China, a transformação foi acompanhada pelo desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de capital.

Nos anos 70, com a desestruturação da hegemonia norte-americana, das relações econômicas internacionais ocorreu uma desestruturação da ordem bipolar da Guerra Fria, já que as mudanças apontavam para uma relativa perda de liderança por parte de um dos pólos de poder: os EUA. A ampliação do número de Estados do Sul e sua atuação conjunta em busca de interesses particulares levaram a uma politização das negociações econômicas e políticas nos organismos internacionais. Esse novo estado de coisas - o surgimento do conceito de Terceiro Mundo⁸, do Movimento dos Não-Alinhados, do G-77, concomitantemente com as pressões dos novos Estados reconstruídos da Europa Ocidental - colocaram a diplomacia norte-americana na defensiva, assim como colocaram em xeque a ordem mundial da Guerra Fria, já que os dois pólos de poder tinham que levar em consideração as demandas de novos atores e, portanto, não podiam decidir sobre a ordem internacional sozinhos como ocorreu até então.

1.2. As diretrizes de Política Externa Brasileira nas décadas de 60 e 70:

Ao se estudar a política externa brasileira, verifica-se que, nas décadas de 60 e 70, ocorreu a universalização das Relações Internacionais do Brasil, pela emergência do paradigma universalista ou globalista⁹ em oposição ao paradigma Rio Branco¹⁰.

Apesar de outras concepções mais atuais acerca da periodização da política externa brasileira¹¹, utilizarei, nesta dissertação, a periodização tradicional que aponta que a Política

⁸ A Teoria dos Três Mundos divide o mundo a partir dos estágios de desenvolvimento. Dessa forma, o primeiro mundo seria composto pelos EUA e URSS, o segundo pelos países desenvolvidos da Europa, mais Japão, Austrália e Canadá e o terceiro seria composto pelos PEDs.

⁹ Para maiores informações sobre esse paradigma consultar os artigos de Rubens Ricupero, Hélio Jaguaribe e Gelson Fonseca in ALBUQUERQUE (org.), 1996 e LIMA, 1994.

¹⁰ Segundo esse paradigma, o caminho natural para o Brasil em suas relações externas, no começo do século, seria a aliança especial com os Estados Unidos, deslocando-se de eixo Londres para o eixo Washington (LAFER, 2004, p. 36, 42-48).

Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart teria sido o antecedente do paradigma universalista, consolidado posteriormente, enquanto que o imediato pós-64, ou o governo Castelo Branco, teria sido um passo fora da cadência, com um retorno ao paradigma de alinhamento aos EUA, e que, a partir do governo Costa e Silva, em 1967, teriam sido retomadas as orientações da PEI, aprofundadas e consolidadas, posteriormente, com o Pragmatismo Responsável, do governo Geisel.

Além disso, devido às mudanças estruturais no sistema internacional, já apontadas anteriormente, a PEI iniciará uma aproximação com os países do Sul, principalmente com o continente africano e asiático. Apesar de um certo recuo nesse processo, durante o governo Castelo Branco, a aproximação com os países do Sul desempenharia um relevante papel no modelo de desenvolvimento implantado pelos governos militares, como consumidores de produtos manufaturados, e serviria reforçar as reivindicações brasileiras internacionalmente, já que, conforme detalhado no subcapítulo anterior, os países do Sul ganhavam destaque, permitindo, ao Brasil, uma inserção internacional mais autônoma.

A aproximação do Brasil com o Sul, nas décadas de 60 e 70, era, portanto, propiciada tanto pela ordem internacional, que se tornava cada vez mais complexa, com a emergência de novos Estados, quanto pelo momento da economia nacional, que trazia importantes reflexos sobre os interesses nacionais e a atuação internacional do Brasil.

1.2.1. Política Externa Independente:

A Política Externa Independente (PEI), implementada durante os governos Jânio Quadros e João Goulart no período de 1961 a 1964, estaria baseada em 5 princípios. O primeiro, de caráter econômico, estaria baseado na ampliação dos mercados externos dos produtos primários e, em menor escala dos manufaturados brasileiros, com vistas à elevação do produto nacional bruto (PNB), para, com isso, sustentar a expansão demográfica do país, a ser alcançado por meio da intensificação dos contatos comerciais com todas as nações, independente de seus regimes políticos e ideológicos. Dessa forma, o incremento das exportações brasileiras passa a ser visto como uma necessidade, já que o Brasil ainda carecia de um mercado interno amplo e esse aumento permitiria, ao País,

¹¹ Acerca dessa nova periodização consultar: CERVO, 2008, p. 61-90.

aumentar as importações de bens de capital e tecnologia, enquanto que a exportação de bens primários aos países do Sul superaria a limitação do mercado interno e forneceria as bases para uma liderança política do Brasil em relação aos países menos desenvolvidos.

O segundo princípio estaria baseado na premissa de uma formulação independente dos planos de desenvolvimento nacional e da aceitação de ajuda internacional a tais planos, significando a utilização da cooperação internacional para objetivos nacionais por meio do controle do país em relação a esses recursos, a serem aplicados conforme as necessidades brasileiras.

A ênfase na necessidade de preservação da paz, por meio da prática da coexistência pacífica e do apoio ao desarmamento geral e progressivo constituiria o terceiro princípio norteador da PEI, visando converter o isolacionismo em uma coexistência competitiva que, ao colocar os dois pólos em contato e em competição, exporia ambos à influência dos modelos e realizações do outro, sendo benéfica aos regimes democráticos ocidentais, já que pois ofereciam maior liberdade as suas populações. Essa visão de coexistência competitiva buscava desviar os recursos gastos em armamentos para os projetos de desenvolvimento dos países do Sul e permitiria ao Brasil atuar de forma mais autônoma com vistas a alcançar uma posição mais favorável dentro da aliança ocidental, da qual fazia parte.

O quarto princípio seria a reafirmação e o fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos, acreditando-se que a transformação de regimes dentro de um país seria parte de um processo histórico próprio, baseado na vontade nacional que, de forma alguma, deveria ser perturbado por qualquer tipo de ingerência externa. Ao defender tais princípios, o Brasil conseguiria aumentar sua influência política junto aos novos países oriundos do processo de descolonização bem como construir um novo mercado para suas exportações e acabar com as práticas comerciais distorcidas advindas do sistema colonial.

O apoio à emancipação dos territórios não-autônomos, independente da forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole constituiria o quinto e último elemento norteador da PEI. Esta postura anticolonial derivaria de motivos éticos e econômicos. Aqueles de ordem ética resultariam da autenticidade da política brasileira de emancipação econômica e de autodeterminação dos povos. Já os motivos econômicos adviriam da necessidade de que os países competidores do Brasil no comércio de produtos tropicais

produzissem em um regime de trabalho livre e com o objetivo, semelhante ao brasileiro, de assegurar melhores condições de vida as suas populações. A postura anticolonial, portanto, permitiria ao Brasil ampliar a sua esfera de atuação internacional, chegando a agir como uma espécie de potência intermediária, mais livre dos constrangimentos advindos do controle norte-americano do hemisfério (DANTAS, 1962, p.45-102).

Apesar da passagem de cinco chanceleres pela pasta do Ministério das Relações Exteriores (MRE)¹² e das turbulências internas, a PEI manteve uma certa continuidade, havendo apenas mudado a ênfase dada a cada elemento, se adaptando às visões de cada chanceler, tendo passado por três fases (VIZENTINI, 1995, p. 178).

A primeira, durante o governo Jânio Quadros, tendo como chanceler Afonso Arinos de Mello, marcada por um neutralismo moderado, com vistas a dar ao Brasil uma maior participação nas questões mundiais.

A segunda fase, de agosto de 1961 ao final de 1962, fortemente marcada pela gestão de San Tiago Dantas, apresentou certa continuidade. A crise política interna que levou à instauração do parlamentarismo no Brasil e a polarização ideológica, no âmbito doméstico, em conjunto com questões internacionais como a crise dos mísseis em Cuba e a necessidade de melhorar o relacionamento com os EUA fizeram com que a PEI ganhasse relevância no debate nacional e concretizasse algumas promessas da fase anterior, como o reatamento de relações diplomáticas com a URSS e a aproximação com a Argentina.

A terceira fase, de 1963 ao primeiro trimestre de 1964, notadamente influenciada pelo chanceler à época, Araújo Castro, centrou-se nos temas ligados ao desenvolvimento econômico, com a reafirmação dos princípios da PEI. Nas duas últimas fases, a dimensão Norte-Sul e o questionamento da estrutura do sistema econômico-financeiro internacional tomaram formas mais nítidas (VIZENTINI, 1995, p. 178, 182-183, 196-199).

Portanto, a PEI marca o início de um paradigma na política externa brasileira em que o país buscará uma atuação autônoma e independente no cenário internacional, com o objetivo de prover as bases para o desenvolvimento econômico brasileiro. Com isso, como será mostrado a seguir, o Brasil, ainda de forma um pouco tímida, tentará construir laços

¹² A saber: Afonso Arinos de Mello Franco durante a presidência de Jânio Quadros; San Tiago Dantas (set. de 1961 a jul. de 1962), Afonso Arinos de Mello Franco (jul. a set. de 1962), Hermes Lima Sobrinho (set. de 1962 a jun. de 1963), Evandro Cavalcanti Lins e Silva (jun. a ag. de 1963), João Augusto de Araújo Castro (ag. de 1963 a Março de 1964), (durante a presidência de João Goulart).

com os países menos desenvolvidos para, por meio dessa estratégia, aumentar suas exportações e seu peso dentro da comunidade internacional.

1.2.2. Um passo fora da cadência: governo Castelo Branco (1964-1967)¹³

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, ocorre uma mudança na visão acerca das possibilidades de inserção internacional do Brasil, que deveria estar completamente atrelada aos EUA, já que o País necessitava, para o seu desenvolvimento, de auxílio econômico e técnico e a superpotência ocidental seria a única fonte concebível para tais necessidades, pois era a líder do mundo livre e guardiã dos valores essenciais da civilização ocidental, da qual o Brasil fazia parte (LAFER, 1967, p. 109-111).

Acreditava-se, portanto, no governo de Castelo Branco, que a Guerra Fria seria o elemento central da história contemporânea e, portanto, a principal preocupação deveria ser a segurança internacional, por meio da eliminação da ação comunista dentro do território nacional, e a redefinição da política externa com vistas a garantir a segurança externa do País (ALTEMANI, 2005, p. 108-9).

Frente a essa visão de que as lutas seriam locais, mas vitórias ou derrotas transcenderiam o espectro local, já que afetavam a própria sobrevivência do bloco ocidental, a única defesa plausível, no momento, era a defesa coletiva, para que uma derrota local não colocasse em xeque o bloco ocidental como um todo, e integral, devendo ser desenvolvida em todos os planos, militar, político, econômico e ideológico (ALTEMANI, 2005, p. 108-9; MARTINS, 1975, p. 58-59).

Acreditava-se que os EUA, em troca das contribuições brasileiras nos campos político, militar e ideológico, comprometer-se-iam a assumir novas obrigações nos campos econômico e financeiro e no setor de auxílio técnico-científico. O Brasil, portanto, ao alinhar-se aos EUA, esperava a transferência de recursos para a promoção de seu desenvolvimento, já que, para o governo brasileiro, a aliança continental pressupunha sacrifícios e concessões do lado norte-americano, como a alteração nos termos de troca,

¹³ A qualificação do governo Castelo Branco como sendo um passo fora da cadência foi concebida por Cervo para demonstrar que o primeiro governo militar teria sido uma “exceção”, pois logo no governo seguinte foram retomadas as tendências da política externa brasileira de utilização da política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional. Para maiores informações, consultar (BUENO; CERVO, 2002, p. 367-374).

com vistas à composição de um arcabouço mais favorável ao comércio brasileiro; o recuo relativo por parte das matrizes, para garantir que as filiais tivessem uma participação maior nos mercados latino-americanos; e a abertura do aliado central às exportações tradicionais e modernas do País, onde o mercado norte-americano assumiria o compromisso de absorver parte significativa da produção norte-americana gerada no exterior (MARTINS, 1975, p. 61).

Para garantir a segurança coletiva, o conceito de soberania nacional deveria ser revisto, para que os princípios de autodeterminação dos povos e não-ingerência se adaptassem ao conceito de segurança coletiva, surgindo o conceito de interdependência, considerado prioritário nas relações internacionais do Brasil. Frente àquela conjuntura de confrontação de poder bipolar, com profundo divórcio político-ideológico entre as superpotências, a preservação da independência pressupunha a receptividade a um certo grau de interdependência, nos mais diversos campos, em que o País deveria optar por uma íntima cooperação com o bloco ocidental, já que em sua preservação assentar-se-ia a própria sobrevivência das condições de vida brasileira e da dignidade humana (MARTINS, 1975, p. 60; SCHILING, 1981, p. 23). A interdependência, portanto, era entendida sob dois aspectos: a aceitação de limitações reais ao exercício da soberania nacional e como condições da independência nacional (ALTEMANI, 2005, p. 110).

Alguns autores apontam que os aspectos da defesa coletiva e integral, bem como a idéia de interdependência, tendiam a pré-determinar as opções brasileiras no campo internacional (MARTINS, 1975, p. 64). Entretanto, Ferreira critica a suposição de que o conceito de interdependência teria induzido a política exterior do período a restringir contatos com parceiros econômicos de sistemas diferentes, ao buscar uma complementaridade com os EUA, pois cada situação específica seria analisada com base no interesse nacional, tendo um espaço para a aproximação comercial, técnica e financeira com países do bloco socialista desde que tais países não visassem obstruir a opção brasileira, de alinhamento ao bloco ocidental (FERREIRA, p. 77-86, 1977).

Para a atuação do Brasil nas relações com os outros países, o então chanceler, Vasco Leitão da Cunha, teria definido os círculos concêntricos de solidariedade, colocando, em ordem de prioridade as regiões que seriam alvos do interesse brasileiro. Segundo essa formulação, a primeira e mais natural região de atuação do Brasil seria a do Rio da Prata e

da América do Sul, em segundo seria os Estados Unidos, em terceiro a Comunidade Ocidental e, por fim, a África (*O Estado de S. Paulo*, 31/03/197).

O regime militar, portanto, em um primeiro momento, teria restaurado o paradigma de aliado especial como eixo da política exterior por motivações de convergência ideológica entre o governo militar e a política externa norte-americana, tendo como referencial comum questões relacionadas ao conflito Leste –Oeste, já que o motivo dado para o golpe era a necessidade de afastar a “ameaça comunista”, representada pelo governo anterior, e por motivações pragmáticas, pois o governo esperava obter vantagens econômicas por sua contribuição à manutenção da segurança hemisférica (LIMA, 2000, p. 68-69).

1.2.3. A diplomacia da Prosperidade: governo Costa e Silva (1967-1969)

As expectativas criadas em torno de um aporte significativo de capitais estrangeiros, especialmente norte-americanos, e de consequente aumento das exportações brasileiras para os países investidores, conforme proposto pela doutrina de segurança coletiva e integral de Castelo Branco, não se concretizaram, já que o capital estrangeiro não se interessou pelo Brasil devido à falta de oportunidades e à baixa rentabilidade a ser obtida no País (CAMPOS, 1967, p. 199).

Tal frustração ocorreu devido a uma contradição de objetivos entre as políticas exteriores dos dois países, pois os EUA tinham como prioridade a manutenção da segurança americana e internacional, enquanto a prioridade brasileira era o desenvolvimento. Essa contradição ocorria devido à crença, por parte dos norte-americanos, de que o desenvolvimento traria consigo, a curto e médio prazos, a instabilidade, incompatível com a maximização da segurança militar norte-americana, já que este traria profundas transformações na economia e na sociedade como um todo (LAFER, 1967, p. 111).

Ao perceber que a política externa do governo anterior não havia obtido os resultados esperados, devido à não-convergência dos interesses das políticas externas de Brasil e Estados Unidos e ao crescimento da percepção de que a potência norte-americana estaria em um processo de perda relativa de sua liderança no bloco ocidental, houve um

relativo retorno aos princípios da PEI, do governo anterior ao golpe de 1964 (ALTEMANI, 2005, p. 121-122; BUENO; CERVO, 2002, p.380-381; MARTINS, 1975, p. 69). Essa inflexão deveu-se à percepção dos seguintes aspectos:

a) a *détente* teria trazido consigo o enfraquecimento do conflito Leste-Oeste, revelando a divisão internacional no sentido Norte-Sul. Sendo assim, a questão-chave a ser solucionada pela política externa seria a desigualdade econômica entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos;

b) a segurança coletiva, nesse mundo dividido entre pobres e ricos, não proporcionava os elementos necessários à superação de tal assimetria;

c) a interdependência militar, política e econômica não respondia aos objetivos brasileiros, já que uma política externa assertiva dever-se-ia pautar pelos interesses nacionais, e não por motivações de caráter ideológico;

d) o ocidentalismo seria criador de uma série de alinhamentos que tolhiam as possibilidades de ação externa do País num mundo cada vez mais interdependente (BUENO; CERVO, 1992, p. 382; MARTINS, 1975, p. 69-70).

Ao livrar-se das preocupações relativas à dinâmica da Guerra Fria, o governo de Costa e Silva, por sua vez, também via-se livre dos conceitos de defesa coletiva e soberania limitada do governo anterior, podendo ficar à vontade para implantar a *diplomacia da prosperidade*, com ênfase no setor externo para a consecução de seus objetivos (MARTINS, 1975, p. 70). Dessa maneira, a política externa do país estaria baseada na convicção de que o desenvolvimento seria uma responsabilidade nacional a ser exercida, principalmente, por meio de instrumentos internos, em que o governo reconhecia o caráter estratégico do setor externo, em termos de comércio, capital e técnicos (COSTA e SILVA, 1968, p. 131).

O redirecionamento da política externa buscava resultados em três vertentes. A primeira seria a reformulação do comércio internacional e, consequente ampliação das pautas e mercados para os produtos brasileiros. A segunda seria a aquisição, via cooperação internacional, de ciência e tecnologia necessárias à independência econômica do País. A última seria a expansão dos fluxos financeiros, para empréstimos e investimento, de fontes diversas, em melhores condições de pagamento ou em igualdade de tratamento com o capital nacional (BUENO; CERVO, 2002, p. 382).

Ao colocar o desenvolvimento como a principal prioridade para a diplomacia brasileira, buscou-se reverter, de um lado, o “alinhamento automático” em relação aos EUA e, de outro, construir alianças políticas e comerciais que possibilitassem a arrancada brasileira rumo a esse objetivo, fazendo com que o País procurasse estabelecer o diálogo com os países desenvolvidos com vistas a reestruturar o comércio internacional de forma mais equânime para os países em desenvolvimento (ALTEMANI, 2005, p. 122).

Dessa forma, o Brasil iniciou uma aproximação com os países do Sul. Na I Reunião Ministerial do G-77, em Argel, o embaixador brasileiro, Azeredo da Silveira, afirmou que o ponto crucial e o denominador comum que os unia seriam a condição de subdesenvolvimento, esclarecendo que a solidariedade do grupo não partiria de contingências econômicas, sendo que o grupo tornar-se-ia homogêneo, a partir da identificação de suas estruturas sociais e econômicas. Portanto, a política do Terceiro Mundo deveria ser projeção e reflexo da situação sócio-econômica desses países, ou seja, uma política fundada nas necessidades destes, tendo por tarefa histórica, o estabelecimento coletivo da “diplomacia da prosperidade”, deixando de lado as divergências estranhas aos objetivos comuns (MARTINS, 1975, p. 74).

Outro embaixador brasileiro, Araújo Castro, quando representante do Brasil na ONU, tinha uma visão bem mais complexa acerca do eixo Norte-Sul do que a tradicional que, habitualmente, reduzia tais relações a um “diálogo” de caráter apenas econômico. Conforme avançava-se no eixo Leste-Oeste do sistema internacional, Castro acreditava tornar-se mais necessário ao Sul identificar mais claramente não apenas seus interesses econômicos, mas também políticos. Para a identificação dessa temática comum, primeiramente, era necessário o engajamento parlamentar dos países do Sul no esforço anticolonialista e anti-racista. Esta seria a base mínima para que os países do Terceiro Mundo pudessem reforçar o conhecimento mútuo e contribuir para a superação das desfavoráveis estruturas internacionais¹⁴.

O governo Costa e Silva, portanto, optou pela via integracionista, pois acreditava que a saída para a situação de subdesenvolvimento dependia, a nível internacional, da união entre os pequenos, pobres e fracos contra os grandes, ricos e poderosos, reassumindo,

¹⁴ SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O pensamento de Araújo Castro*. Palestra pronunciada na Universidade de Brasília em 24/04/1979, p. 7-8 *apud* ALTEMANI, 2005, p. 125-6.

assim, uma posição de relativo confronto com os países industrializados e de solidariedade com os subdesenvolvidos (MARTINS, 1975, p. 71-72).

A partir de 67, portanto, o Sul passou a ter funções complementares em relação ao Norte, que apoiava o desenvolvimento como indutor, enquanto o Sul desempenhava o papel de receptor dos produtos brasileiros, preenchendo, dessa maneira, os requisitos para a sustentação do crescimento brasileiro (BUENO; CERVO, 2002, p. 416).

A política externa de Costa e Silva, apesar de ter alcançado resultados modestos¹⁵, contribuiu por imprimir à política externa brasileira uma via nacionalista e integracionista, fornecendo coesão entre política interna e política externa, podendo ser entendida pelos problemas do subdesenvolvimento e pelas possibilidades de superação do mesmo.

1.2.4. A Diplomacia do Interesse Nacional: governo Médici (1969-1974)

Além das alterações na ordem internacional, já apontadas anteriormente, ocorreram transformações no plano interno que fundamentariam a política externa implementada durante o governo de Emílio Garrastazu Médici. A primeira dessas alterações seria uma mudança na estrutura interna de poder, devido ao Ato Institucional nº 5, que deu ainda mais poderes aos militares.

Ainda no plano interno, houve um reordenamento da posição relativa ocupada pelos três eixos em torno dos quais o processo produtivo era articulado, a grande empresa nacional, o setor público da economia e o capital nacional não-associado. A partir de 1969, a burguesia estatal intensifica o seu papel de norteadora das decisões privadas de produção, por meio de suas decisões de política econômica, e de principal indutora do desenvolvimento, por meio dos investimentos estatais, conseguindo mais independência e influência sobre o processo de acumulação do capital privado, passando também a impor às demais classes a sua concepção de mundo e da história (MARTINS, 1975, p. 77-76).

No campo econômico, o Brasil também obteve êxitos, passando a entrar no estágio do chamado *milagre econômico*, no qual a economia nacional entrou em fase de expansão

¹⁵ Tais resultados dever-se-iam a certas ambigüidades como o comprometimento da aliança terceiro-mundista, devido à exclusão de diversos países subdesenvolvidos, como China, Coréia, Vietnã, Cuba e colônias portuguesas e a defesa da empresa nacional misturada com uma política de cooperação sem reservas com o FMI e com os EUA nos planos monetário e financeiro (BUENO; CERVO, 2002, p. 76).

acelerada, mantendo-se essa tendência de crescimento do PIB real por aproximadamente sete anos, impulsionada pelas altas taxas de crescimento da indústria, setor que mais cresceu no período¹⁶.

Dessa maneira, estabeleceu-se e consolidou-se, no Brasil, um modelo econômico e político caracterizado pela busca de um aprofundamento de uma certa forma de capitalismo associado, apoiado por um sistema político autoritário. Tal modelo, frente às mudanças no cenário internacional, produziu um projeto de potência emergente, com vistas a obter melhores condições ao desenvolvimento econômico nacional e uma parcela maior de poder no sistema internacional, buscando transformar o Brasil em uma potência (LIMA; MOURA, 1982, p. 351). Essa crença no “destino manifesto” baseava-se em fatores como extensão territorial, elevada taxa demográfica, diversidade étnica, ordenamento sócio-econômico e, principalmente, desejo de progresso e desenvolvimento (CASTRO, 1972, p. 30).

Com vistas a alcançar tais objetivos é apresentado, em 1970, o projeto Brasil Potência, chamado de Metas e Bases para a Ação do Governo com o objetivo-síntese de conduzir o Brasil ao mundo desenvolvido até o final do século XX (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970, p. 15). No campo das relações exteriores, as metas para o período de 1970-1973 seriam: a programação e execução, no âmbito internacional, de atividades diretamente relacionadas ao desenvolvimento do país, expansão do valor das exportações a um nível que correspondesse às necessidades do desenvolvimento brasileiro; promoção, disciplinamento e orientação do fluxo de investimentos externos, públicos e privados; aceleração do processo de transferência e incorporação de tecnologia; maior participação da bandeira brasileira no transporte dos seus produtos e contenção de dispêndios nos serviços e invisíveis do balanço de pagamentos; e medidas de reformulação dos instrumentos administrativos e de programas internos que seriam incorporados para a realização de ações concretas como o projeto para a criação de um centro de processamento de dados acerca das exportações brasileiras; o projeto para modernização do Itamaraty; o projeto para a coleta e divulgação de informações técnico-científicas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1970, p. 249-256).

¹⁶ BAER, W. “O crescimento brasileiro e a experiência do desenvolvimento: 1964-1974”. In: ROETT, Riordan. *O Brasil na década de 70*. p. 73, 1978 *apud* ALTEMANI, 2005, p. 141.

Com tais mudanças nos planos externo e interno, obviamente, a política exterior do Brasil também teria que ser modificada. Esta modificação ocorreu não apenas no nome, mas também em sua forma e conteúdo, ocorrendo a diferenciação entre política exterior brasileira e política internacional do Brasil, em que a primeira seria orientada pelos princípios tradicionais defendidos pelo País ao longo de sua história como a igualdade entre as nações, a preferência pela solução pacífica das controvérsias internacionais, os princípios da autodeterminação dos povos e da não-ingerência nos assuntos internos de outros Estados. A política internacional do Brasil, por sua vez, seria a definição dos padrões de conduta a serem seguidos pelo país no campo internacional, onde haveria a predominância dos critérios de racionalidade, o cálculo dos custos e benefícios, o valor instrumental das iniciativas e das omissões tendo em vista o objetivo básico de projetar o poder nacional no sistema internacional (CASTRO, 1972, p. 8-9).

O Brasil frente a todas essas mudanças teria passado a crer em si mesmo, abandonando os sonhos multilateralistas e as ilusões terceiro-mundistas, descobrindo uma via separada, a do interesse nacional, por meio da qual seria possível realizar, ao mesmo tempo, os dois objetivos principais do País: a superação dos impasses criados pela fase de subdesenvolvimento e a salvaguarda das leis estruturais da acumulação capitalista a nível mundial (MARTINS, 1975, p. 83).

Como o país estava experimentando um momento de crescimento dentro da estrutura de acumulação capitalista, acreditava-se que nada, na ordem internacional vigente, precisava ser modificado desde que o País pudesse participar ativamente da mesma, ocupando os merecidos lugares à medida que fosse desenvolvendo-se como nação e economia, procurando aproveitar, da melhor forma possível, as brechas e desequilíbrios que fossem surgindo no sistema internacional (MARTINS, 1975, p. 84-85).

Os formuladores da política exterior de Médici rejeitavam, também, a idéia de que a divisão internacional do trabalho, vigente à época, seria algo permanente, ou seja, recusavam a perpetuação da bissegmentação Norte-Sul (SOUTO, 2003, p. 35).

A diplomacia brasileira e, principalmente, seu chanceler, Mário Gibson Barboza, questionavam a existência da categoria de Terceiro Mundo, pois acreditavam que tal conceito teria sido forjado pelos países desenvolvidos. E, exatamente, devido a isso, seria um conceito estático e paternalista, útil apenas para legitimar a ordem internacional vigente,

em que apenas os ricos eram beneficiados. O Brasil, segundo o chanceler, recusava-se a ser colocado como membro desta categoria, precisamente, por não reconhecer a existência da mesma. Para o chanceler fazia-se necessária a construção de um mundo solidário, com responsabilidades compartilhadas igualmente por todas as nações. Esta seria a base do conceito de segurança econômica coletiva – já aventado na época da PEI – e que consistiria, em última análise, na revisão das normas regentes do sistema internacional, de forma a propiciar as condições favoráveis de comércio aos países em desenvolvimento (DPE, v. 8, 1973, p. 37-40).

Mário Gibson Barboza classificou de ilusória a possibilidade de que o Terceiro Mundo pudesse ter qualquer papel positivo como força política autônoma no cenário internacional, sendo que o Brasil não faria parte do grupo de ativistas dessa categoria de nações que buscariam a perpetuação de uma segmentação mundial estranha e inaceitável entre aqueles países que fazem a História e aqueles que sofrem as conseqüências da mesma (MARTINS, 1975, p. 79). O objetivo da crítica à idéia de Terceiro Mundo era a rejeição a uma categorização que classificava parte dos países em uma espécie de “terceira classe” e do Brasil, um país diferenciado, como parte desta classe (SOUTO, 2003, p. 35).

O congelamento do poder mundial, portanto, era visto como um elemento desfavorável aos interesses nacionais, pois obstruiria a abertura do sistema, impedindo a penetração e a construção de um espaço brasileiro. O País, dessa maneira, solicitava uma maior parcela de poder, no sistema internacional, para usá-lo em proveito de seu desenvolvimento. Portanto, ao condenar o realismo político com que as grandes potências criavam novos mecanismos para manter congelada a estrutura de poder no sistema internacional, o Brasil conferia certo apoio às demandas do Terceiro Mundo por uma nova ordem internacional (CERVO, 1994, p. 45).

Além de rejeitar o congelamento do poder mundial em um clube de potências responsável pelas questões internacionais relevantes, a política externa de Médici também rejeitava os alinhamentos automáticos e o modelo subimperialista, implantados no governo anterior. Acreditava que o alinhamento aos EUA não seria proveitoso ao Brasil, já que, anteriormente, não se obteve a reserva de mercado pretendida naquele país mercado e a estreiteza das relações previstas no pacto teriam levado o país a passar de um subimperialismo a um pré-imperialismo. O Brasil não almejava a função de zelador, por

procuração, da América Latina sob os auspícios dos norte-americanos, mas sim um papel relevante, não só na região, mas também no sistema internacional como um todo (SOUTO, 2003, p. 36).

Negava-se também a noção de que o desenvolvimento seria um processo gradual, conforme aventado pelas grandes potências. O Brasil, por meio do Plano de Metas para a Ação do Governo e do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), acreditava que o desenvolvimento poderia ocorrer de forma acelerada, tanto que estes planos previam que, a partir do novo milênio, o País já faria parte do grupo de países desenvolvidos (SOUTO, 2003, p. 36).

O bilateralismo nas relações internacionais também seria uma outra característica da política externa de Médici, pois acreditava-se que quando os países do Terceiro Mundo negociavam, como um bloco homogêneo, com as grandes potências, as possibilidades de sucesso de nações diferenciadas, como o Brasil, viam-se diminuídas. Tal postura, no entanto, não significaria o abandono do discurso de apoio às reivindicações terceiro-mundistas, pois o País continuou a apoiar as plataformas de luta desse grupo e a prestigiar as iniciativas de integração regional na América Latina¹⁷ (SOUTO, 2003, p. 38).

Esta opção seria pragmática, pois o Brasil necessitava de novos mercados e, por razões históricas e geográficas, teria condições de maximizar as suas “vantagens comparativas” (LIMA; MOURA, 1982, p. 352). O pragmatismo nas relações internacionais induziria, portanto, à adequação dos reais interesses nacionais às possibilidades fornecidas pelo sistema internacional vigente, com vistas ao prevalecimento do resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, as oportunidades sobre o destino, a liberdade de ação sobre os constrangimentos do compromisso, o universalismo sobre as camisas de força das particularidades, a aquiescência sobre a resistência aos fatos (CERVO, 1994, p. 27).

O governo Médici, portanto, aproveitou as discordâncias entre os poderosos e brechas para a ação no concerto dos fracos, e do fato de que tais possibilidades poderiam ser convenientemente utilizadas pelo País para obter mais poder no cenário internacional, que poderia ser revertido em favor do principal objetivo do País: o desenvolvimento.

¹⁷ Como parte dessa ofensiva, foram realizadas viagens à América Latina, em 1971, e à África, no ano seguinte, onde foram assinados diversos acordos entre o Brasil e os países visitados (SOUTO, 2003, p. 38).

1.2.5. O Pragmatismo Responsável: governo Geisel (1974-1979)

O governo do general Geisel, de 1974 a 1979, representou, em termos de política externa, a implantação decisiva da universalização das relações internacionais do Brasil, por meio do que foi chamado, pelo próprio governo, de pragmatismo responsável, caracterizado pelo esforço contínuo de implementação de um projeto de inserção internacional de viés autonomista.

O pragmatismo responsável pautar-se-ia por uma visão realista do ordenamento internacional, pois o presidente Geisel não concordava com a visão de Médici de que, ao Brasil, cabia uma parcela maior de poder no sistema internacional, pois acreditava que o poder seria algo que se exerce de fato, de acordo com as possibilidades disponíveis, segundo os padrões de convergência, coincidência e contradições, característicos das relações internacionais (BUENO; CERVO, 2002, p. 398).

Essa visão realista do sistema internacional de poder dever-se-ia a alguns condicionantes externos e internos. Do ponto de vista externo, conforme já apontado em maiores detalhes anteriormente, ocorria uma erosão da Guerra Fria e apresentavam-se novas dinâmicas no sistema internacional como a redefinição das alianças de poder, devido ao declínio relativo do poder hegemônico norte-americano e à emergência da Europa Ocidental; à crescente liquidação dos impérios coloniais e à ascensão de potências intermediárias; ao papel crescente de novos atores, além do Estado, bem como à emergência de novos temas na agenda internacional e à progressiva integração do sistema capitalista mundial (LIMA; MOURA, 1982, p.350).

Internamente, o Brasil vivia uma situação delicada, devido ao início do processo de abertura política do País e a uma situação econômica vulnerável, complicada pelo aumento vertiginoso dos preços do petróleo no mercado internacional. Ao assumir, Geisel tinha, à sua frente, problemas estruturais significativos, pois o modelo de desenvolvimento brasileiro implantando até então baseava-se na importação de energia barata, dependente, fortemente, do aporte de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia importada, o que já não era mais possível em um cenário de queda geral dos investimentos internacionais e encarecimento das importações, gerando, internamente, a redução do mercado consumidor e colocando em xeque a produção e comércio brasileiros.

Para fazer frente a esse processo, o governo, em setembro de 1974, lança o II PND, plano de aprofundamento do modelo de industrialização brasileiro - baseado na substituição de importações - com os objetivos de tornar o Brasil autossuficiente em insumos básicos e, se possível, energia, por meio da diversificação dessas fontes; de intensificar a capacitação tecnológica do País em áreas como informática e petroquímica por meio do estímulo do Estado, que passaria a ser o maior agente produtivo; de manter as taxas de crescimento econômico entre 5% e 10%; de criar novos empregos; de incrementar as exportações e a tributação; e de aumentar dos empréstimos externos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1974, p. 28-29).

Portanto, a combinação da variável interna – o aumento da capacidade política e econômica do Estado brasileiro – com as variáveis externas, daria, ao Brasil, a possibilidade de um papel internacional mais autônomo, explicando, assim, uma política externa voltada à promoção dos interesses nacionais (LIMA; MOURA, 1982, p. 350).

A partir desses condicionantes e de sua visão do sistema internacional, Geisel buscava implantar uma política externa decorrente dos princípios que norteavam, internamente, as realizações do governo, na definição dos objetivos nacionais básicos de desenvolvimento e segurança (*RPEB*, v. 8, 1976, p. 7), procurando interpretar as aspirações nacionais não só à luz das necessidades imediatas, mas também daquelas futuras e de agir para a consecução dos objetivos intermediários de natureza tática e estratégica (*RPEB*, v. 15, 1977, p. 88).

Segundo o presidente, a política externa, sob o seu governo, estaria baseada no pragmatismo responsável, no ecumenismo e no princípio de não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Esta política seria pragmática, segundo ele, porque o Brasil considerava a realidade internacional tal como ela era e seria responsável por ser ética. O ecumenismo significaria a repulsa a todas as formas de hegemonia e a prática de uma interdependência real e dinâmica (*RPEB*, v. 4, 1975, p. 7, 39-40).

A escolha do rótulo “pragmatismo responsável” era uma forma sutil de mostrar uma certa descontinuidade em relação à política externa anterior que teria sido “ideológica” e levado a alinhamentos e posturas embaraçosas em questões regionais que custaram, politicamente, o isolamento relativo do Brasil nos foros multilaterais. Por meio do adjetivo “responsável” Geisel queria desligar-se do passado, abandonar a Doutrina da Segurança

Nacional em todas as suas conseqüências práticas e derivações (*RPEB*, v. 8, p. 7, 1976. FONSECA, 1996, p. 317; *RPEB*, v. 8, 1976, p. 7)

De acordo com estas idéias, tanto no plano interno quanto externo, a política externa do governo Geisel estaria orientada pelas seguintes premissas:

- a) a modernização capitalista no Brasil havia atingido um estágio que permitiria ao País definir e perseguir objetivos próprios no plano internacional, tendo o Brasil um peso específico no mundo, o que possibilitaria uma atuação com perfil próprio;
- b) alguns desses interesses não seriam negociáveis, mesmo naqueles casos em que isso implicasse um confronto com a potência hegemônica, leia-se, EUA;
- c) como potência intermediária, o Brasil teria à disposição meios limitados para a ação externa, logo a definição dos objetivos de política externa deveria guardar uma estreita relação com os meios disponíveis;
- d) as alianças seriam instrumentos legítimos para aumentar o poder de um país, mas estas seriam contingenciais, devido a questões em jogo e de como estas poderiam afetar os interesses brasileiros, sendo, portanto, formadas em função de interesses concretos¹⁸.

O governo imaginava que o país possuía a capacidade de valorizar, ao máximo, a autonomia ao definir os interesses nacionais, buscando aumentar a integração do Brasil à comunidade internacional, tanto em intensidade como em extensão, aprofundando a participação brasileira em todos os níveis possíveis, redefinindo, constantemente, os campos de interesse (*RPEB*, v. 18, 1978, p. 46).

À época, acreditava-se em dois tipos de conflito em andamento no sistema internacional: o conflito Leste-Oeste¹⁹ – que não será tratado em profundidade, pois foge ao escopo deste trabalho - e o conflito Norte-Sul. Como o conflito Leste-Oeste tornava-se

¹⁸ LIMA, M.R.S. *Interesses e solidariedade: o Brasil e a crise centro-americana*. Trabalho apresentado no XI Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro, outubro de 1987, p. 3 in: ALTEMANI, H. 2002, p. 167.

¹⁹ Em relação ao conflito Leste-Oeste, a diplomacia brasileira buscou, em relação aos diversos temas da disputa característica da Guerra Fria, uma interpretação própria e, ao mesmo tempo, posicionar-se naquelas configurações que pudessem vir a afetar o Brasil de forma mais direta, tanto que, ao reconhecer o Movimento Popular de Libertação de Angola, de caráter socialista, como governo legítimo daquele país, o fez devido ao interesse em expandir as suas relações com aquele país e com o continente africano (FONSECA, 1996, p. 307).

mais frouxo, abria-se a possibilidade, para as potências médias, de aumento de sua capacidade de influência sobre a dinâmica internacional, já que as próprias superpotências começavam a aproximar-se, mas não dever-se-ia ter uma visão ingênua da “détente”. Para Azeredo da Silveira, a distensão seria um método precário e inadequado, por meio do qual as superpotências procurariam encaminhar as questões de guerra e de paz. Segundo o chanceler, era um método inadequado porque supunha a concentração permanente de poder decisório nas mãos das superpotências. Era precário, pois poderia ser revogado a qualquer instante, sendo evidente a correlação negativa entre a paz e o crescente armamentismo nuclear (FONSECA, 1996, p. 318-319).

Com relação ao conflito Norte-Sul, o Brasil via esta nova dimensão como mais promissora que o conflito Leste-Oeste, já que comportaria interesses divergentes e, por conseguinte, a atuação em esferas reservadas apenas aos blocos hegemônicos. Entretanto, por ser uma visão, também, baseada na estrutura bipolar, ainda guardaria certos vícios da mesma, pois mesmo que passasse a reconhecer a possibilidade, por parte de um país, de desempenhar um papel mais relevante nas Relações Internacionais, continuaria a possuir uma visão estática do sistema internacional e a interpretar a posição relativa de cada país nos dois conflitos como um dado constante (FONSECA, 1996, p. 321-322).

Assim como em relação ao conflito Leste-Oeste, Silveira apontou que a categorização de países desenvolvidos e subdesenvolvidos também se mostrava inadequada, pois poderia ser modificada conforme os critérios utilizados, ou seja, se fossem levados em conta apenas os aspectos puramente econômicos, deixando de lado aqueles sociais e políticos, alguns países poderiam mudar de categoria. Além disso, dentro dos dois blocos ocorreriam mudanças profundas nos países integrantes, o que impediria uma classificação mais exata de tais países, ficando difícil a aceitação de blocos fechados com tendências nítidas (FONSECA, G., 1996, p. 321-322).

Portanto, a diplomacia brasileira colocará em dúvida tanto a sua condição de país ocidental como de país pertencente ao Terceiro Mundo, pois possuía valores ocidentais, mas tal coincidência valorativa não poderia limitar a atuação brasileira no cenário internacional (*RPEB*, v. 7, 1975, p. 54). Em relação ao Terceiro Mundo, também assumia a existência de diversos pontos de coincidência com outros países do Sul, mas isso também

não implicava em decisões automáticas em relação a grupos como o G-77 e o Movimento dos Não-Alinhados (*RPEB*, v. 4, 1975, p. 42).

Quanto à sua posição em relação aos dois conflitos que permeavam o sistema internacional da época, o Brasil dizia-se do Primeiro e do Terceiro Mundos, concomitantemente, pois possuía características particulares no tocante ao desenvolvimento. O País, dessa forma, pertenceria ao Terceiro Mundo, pois compartilhava, com este grupo, das aspirações por uma maior influência nas decisões internacionais e da oposição a qualquer tentativa de congelamento da distribuição de poder e de riqueza, à época (*RPEB*, v. 7, 1975, p. 54). Ao mesmo tempo, fazia parte do Primeiro Mundo, por partilhar de seus valores e por possuir vínculos com este grupo.

Entretanto, tal caracterização a respeito da posição ocupada pelo Brasil dentro do conflito Norte-Sul não significava que o País teria intenções de ser considerado diferente do restante dos países Sul, pois, isto, ao mesmo tempo, retoricamente, elevava a condição brasileira e também impossibilitava o acesso a certas modalidades de cooperação internacional, preferindo, portanto, ser considerado atrasado em relação ao Norte do que adiantado em relação ao Sul (*RPEB*, v. 7, 1975, p. 67).

Dessa maneira, a diplomacia brasileira defendia um Sul unido, uma nova ordem econômica internacional, pois, nessas questões, como parte do Terceiro Mundo, o Brasil teria a habilidade de liderança, inovação diplomática, o que não ocorria em relação ao conflito Leste-Oeste, onde cabia ao País apenas reagir a uma crise que não teria sido gerada por ele (FONSECA, 1996, p. 308). Ainda com relação ao Terceiro Mundo, o País defendia o diálogo e a negociação como os meios mais eficazes para a solução dos problemas internacionais (FONSECA, 1996, p. 322).

O pragmatismo responsável marcou, dessa maneira, uma profunda mudança nas relações internacionais do Brasil, ao enfatizar o estreitamento de relações econômicas e políticas com os PEDs (FONSECA, 1996, p. 325; LIMA; MOURA, 1982, p. 358).

No período analisado até o momento, portanto, houve uma gradual transformação da política externa brasileira que, foi, aos poucos se deslocando do eixo Leste-Oeste para o eixo Norte-sul, já que, num mundo dividido entre as duas superpotências, o Brasil não conseguiria emergir como ator relevante no sistema internacional. Dessa forma, devido ao

processo de industrialização, ocorre a identificação de que a universalização das relações externas do País seria o melhor caminho para os planos nacionais.

As variações, na política externa brasileira, ao longo do período analisado, decorriam, portanto, dos condicionantes dos sistemas internacional e nacional que permitiam, por meio de novas realizações, chegar ao objetivo principal: a emancipação nacional (BUENO; CERVO, 2002, p. 367-368). Esse deslocamento do eixo Leste-Oeste para o eixo Norte-Sul dava a potências intermediárias, como o Brasil, a possibilidade de se mover com maior desenvoltura e autonomia internacionalmente, escapando às armadilhas impostas pelo sistema bipolar que impedia a atuação autônoma das potências intermediárias, pois as decisões eram tomadas pelas grandes potências, apenas.

Durante as décadas de 60 e 70, portanto, exceto pelo interregno do governo Castelo Branco, houve um projeto de universalização das relações internacionais do Brasil, aproveitando-se das oportunidades abertas pelo sistema internacional para promover o desenvolvimento nacional e, com isso, alcançar uma atuação mais autônoma e de acordo com os interesses nacionais no cenário internacional.

1.3. O relacionamento do Brasil com o Sul nos foros multilaterais: o desenvolvimento como vetor da aproximação:

Conforme apontado anteriormente, a questão do desenvolvimento econômico vai, aos poucos, tornando-se a principal questão para a política brasileira e, devido a isso, a política externa do país trabalharia com vistas ao alcance desse objetivo-chave, buscando a ampliação de mercados aos produtos brasileiros e o aumento das exportações do país, devendo, portanto, assumir posições próprias acerca das principais questões do sistema internacional.

Ao longo desse período, o eixo Norte-Sul ganha cada vez mais espaço na política externa brasileira, principalmente no que tange à diplomacia econômica multilateral, na qual o Itamaraty tentaria contribuir para as políticas nacionais de desenvolvimento empreendidas pelo governo (MELLO, 2000, p. 33). Dessa forma, o Brasil, agindo conforme o seu principal interesse – o desenvolvimento – defenderia, nos foros multilaterais, a questão do desenvolvimento econômico como o principal problema a ser

enfrentado pela comunidade internacional e ampliaria as suas relações externas, independentemente de constrangimentos ideológicos oriundos da estrutura bipolar do sistema internacional, empreendendo, portanto, uma política de aproximação e defesa do Sul, conforme será exposto a seguir por meio das posturas brasileiras frente ao comércio e desenvolvimento, questões caras ao Sul, no período em questão.

O desenvolvimento econômico, ao longo da vigência da PEI, ganhará, cada vez mais, importância no discurso diplomático brasileiro²⁰, que enfatizaria, cada vez mais, que a divisão do mundo não estaria baseada nas questões advindas da problemática Leste-Oeste, mas sim nas questões econômicas que dividiriam o mundo entre as nações desenvolvidas do Norte e as menos desenvolvidas do Sul e estas deveriam ser os principais problemas a serem superados pela comunidade internacional. O Brasil, portanto, assumiu, cada vez mais, a defesa de reformas nas estruturas econômicas internacionais como forma de superação do subdesenvolvimento e da desigualdade mundiais, o que garantiria um sistema internacional mais seguro a todos os seus membros, enfatizando os seguintes pontos:

a) a existência de um alto grau de correlação entre as taxas de desenvolvimento econômico e os níveis do comércio internacional;

b) o comércio internacional como condição, senão capaz, mas necessária, de acelerar o crescimento econômico brasileiro baseado na livre concorrência;

c) as forças e tendências do mercado internacional à época contribuiriam para a diminuição de exportações e importações dos países do Sul;

d) propensão, por parte dos grandes blocos econômicos, como o Mercado Comum Europeu (MCE), ou de subgrupos internos a eles, a medidas institucionais, economicamente desnecessárias, que operariam em detrimento do comércio internacional dos países subdesenvolvidos (POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: UM BALANÇO, 1965, p.82).

²⁰ Tal fato pode ser percebido ao se analisar os discursos de posse dos chanceleres brasileiros, em que são expostas as diretrizes gerais da política externa. Tanto que, em seu discurso de posse, o ministro Afonso Arinos ainda baseia seu discurso nas questões oriundas da bipolaridade; já no discurso de posse de San Tiago Dantas, a ampliação de mercados com vistas ao desenvolvimento econômico do país aparece como o terceiro ponto principal da PEI; enquanto que com Castro, o desenvolvimento ganha ainda mais importância, como se pode perceber pelo seu célebre discurso dos 3 D's nas Nações Unidas.

Nas sessões da Assembleia Geral da ONU (AGNU), nos anos de 1961, 1962 e 1963, a delegação brasileira defendeu que a estrutura institucional do comércio internacional deveria ser repensada e reformada de forma a garantir um sistema mais justo²¹.

Na 16ª Sessão da AGNU, no final de 1961, os temas ligados ao desenvolvimento econômico ganharam força, com as discussões acerca do papel da ONU na industrialização dos países menos desenvolvidos; do estabelecimento de um fluxo de capitais e de assistência técnica para as nações em desenvolvimento; de questões relativas ao comércio internacional, particularmente aos bens primários, à proteção aos países dependentes da exportação de matérias-primas e de produtos não-industrializados; da melhoria dos termos do comércio entre as nações industrializadas e as subdesenvolvidas; do desenvolvimento e de cooperação do Fundo Especial das Nações Unidas (*RBPI*, v. 5, n. 17, 1962, p. 132-133).

O Brasil assumiu, durante a reunião, um discurso de defesa dos PEDs, reafirmando a divisão Norte-Sul e defendendo que tal divisão só seria superada por meio da ajuda dos países do Norte aos países do Sul²². Nesta reunião, o Brasil apóia a criação do Fundo Especial das Nações Unidas para o financiamento do desenvolvimento, por meio da Resolução 1706 e da Agência Especializada para o Desenvolvimento Econômico e do Programa de descentralização das atividades da ONU em questões econômicas (Resolução 1709) (BUENO, 1994, p. 80).

A 18ª Reunião da AGNU, em 1963, foi marcada pelo discurso dos 3 D's – desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização – do chanceler Araújo Castro, que apontou que, a ONU, no que tange ao desenvolvimento econômico, deveria atender às seguintes áreas essenciais: a industrialização, a mobilização de capital para o desenvolvimento e o comércio internacional. Reafirmou a estrutura do comércio internacional desfavorável ao Sul, contribuindo, muitas vezes, para o empobrecimento deste devido à redução dos preços dos bens primários, principais produtos de exportação dos países do bloco, e ao aumento do preço dos bens industrializados do Norte. A delegação brasileira também apontava que a segurança coletiva não deveria ser pensada

²¹ A preocupação com o desenvolvimento econômico, dentro do Itamaraty, fez com que se separasse, no ministério, a Divisão Econômica da Comercial, sendo que a primeira ficaria responsável pela formulação das orientações de política econômica nos organismos multilaterais, enquanto a segunda ficaria encarregada de promover o comércio dos produtos brasileiros no mundo (BUENO, 1994, p. 77).

²² Dentro desta perspectiva, o Brasil conseguiria a aprovação da Resolução 1713 que enunciava que as patentes estrangeiras criavam obstáculos ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos (BUENO, 1994, p. 80).

isoladamente, mas sim em conjunto com a segurança econômica coletiva, dando assim uma abrangência maior ao conceito de segurança (*RBPI*, v. 6, n.23, 1963, p. 518-535).

O Brasil, portanto, apoiava a criação, no seio da ONU, de uma agência voltada ao desenvolvimento industrial. Dentro da estrutura institucional da organização também deveria ser criado um Fundo de Capitais, composto por todos os seus países-membros e agências, onde os capitais adviriam de um desarmamento geral e completo. A delegação brasileira também defendeu, durante a reunião, a realização de uma conferência internacional para solucionar, de forma definitiva, os problemas enfrentados pelos países exportadores de bens primários (BUENO, 1994, p. 80-81).

Os membros do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) reuniram-se de 13 de novembro a 09 de dezembro de 1961, fortemente influenciados pelas demandas dos países do Sul. Os debates destinaram-se, principalmente, à análise do comércio de produtos agrícolas, às trocas internacionais relacionadas aos países subdesenvolvidos e ao exame do impasse criado a muitos desses países, principalmente os latino-americanos, com a implantação do Tratado de Roma, pois suas discriminações tarifárias e comerciais que beneficiavam os territórios não-autônomos dos países europeus, membros do MCE, prejudicariam as exportações latino-americanas (*RBPI*, v. 5, n. 17, 1962, p. 132-133).

A 19ª Sessão do GATT trouxe alguns avanços para o Sul. Em primeiro lugar, reconheceu-se a existência de outros obstáculos como quotas de importação, subsídios, preferências, comércio estatal, colocação de excedentes agrícolas e legislação fiscal que contribuiriam para dificultar o desenvolvimento do comércio internacional de bens primários. Deliberou-se também que o GATT, em futuras negociações, deveria considerar o nível de desenvolvimento dos países. Por fim, instituiu-se uma comissão com o objetivo de analisar a questão do comércio internacional de produtos agrícolas, notadamente os subtropicais, produzidos tanto por países do Norte como do Sul, e cujos excedentes deveriam ser colocados segundo normas estabelecidas pelo GATT.

A Nigéria também apresentou a proposta, apoiada pelo Brasil, de isenção tarifária, nos países industrializados, dos produtos tropicais. Estabeleceu-se, em decorrência dessa proposta, um grupo de trabalho para sua análise que, se convertido em realidade, tornaria ineficaz as discriminações tarifárias impostas pelo MCE aos produtos tropicais latino-americanos.

Como o GATT ainda era um organismo que privilegiava as demandas dos PDs, havia uma inadequação de suas normas às demandas do Sul, notadamente em relação à questão do comércio de bens primários. Portanto, os ideais da PEI acerca do Comércio e Desenvolvimento teriam fornecido as bases teóricas e práticas da I Unctad, realizada em Genebra, no ano de 1964, como uma frente dos PEDs com vistas a proteger os preços de bens primários e forçar o sistema econômico-financeiro internacional a dar respostas satisfatórias à questão da industrialização, tratada de maneira irregular pelo acordo (ALTEMANI, 2005, p. 95).

Durante os trabalhos preparatórios à I Unctad, o Brasil exerceu um importante papel de liderança, possibilitando a coesão dos países latino-americanos²³. Exatamente, devido à atuação conjunta dos latino-americanos com os países africanos e asiáticos, os chamados 3As (África, América Latina e Ásia) surgiu, pela identificação de reivindicações comuns, o G-77, o que facilitou o encaminhamento das negociações no decorrer da reunião. A delegação brasileira obteve apenas resultados de natureza mais conceitual do que medidas concretas, entretanto, o trabalho conjunto permitiu que as reivindicações desses países ganhassem mais força e visibilidade dentro do conclave (BUENO, 1994, p. 101).

Houve, dessa maneira, uma aproximação em relação ao Sul, ao entender que tais países compartilhavam o estágio de subdesenvolvimento, as desigualdades internas, os desequilíbrios sociais e econômicos e suas condições intrínsecas, geradas por um sistema internacional injusto.

Como parte da estratégia de aproximação com os países do Sul, o Brasil fez-se presente na Conferência do Cairo sobre os Problemas do Desenvolvimento Econômico, realizada entre os dias 9 e 18 de julho de 1962, na capital egípcia²⁴, concentrada na questão

²³ A coesão entre os países latino-americanos foi conseguida graças à Carta de Alta Gracia, assinada pelos países da região na Argentina, entre 24 de fevereiro e 07 de março de 1964, em que se propunham a uma ação conjunta dentro da Unctad.

²⁴ Dentre os temas que seriam discutidos na reunião estavam: 1) estudos dos problemas econômicos internos enfrentados pelos países em desenvolvimento; 2) exame de meios adequados para a promoção da cooperação econômica, técnica e comércio entre tais países; 3) supressão dos obstáculos que desencorajavam as exportações dos países em desenvolvimento e que os impediam do acesso aos mercados dos países desenvolvidos e estudo dos problemas relativos ao comércio de matérias-primas e a utilização dos excedentes agrícolas; 4) aumento da ajuda técnica e financeira concedida aos países do Terceiro Mundo, mediante a diminuição dos orçamentos militares das grandes potências e o financiamento de projetos de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos; 5) discussão de uma proposta que recomendaria a realização, no começo de 1963, de uma conferência econômica sob os auspícios da ONU, com o objetivo de desenvolver a cooperação internacional (*RBPI*, v. 5, n. 19, set. de 1962, p. 561-562).

da baixa nos preços dos bens primários no mercado mundial, o que afetaria os PEDs, apontando para a adoção de medidas que impedissem o agravamento de tal situação.

Além disso, tratou-se da questão da formação de grupos econômicos, como o MCE que, por meio de sua política discriminatória ameaçariam as exportações dos PEDs ao conceder isenções tarifárias aos territórios associados às grandes potências pertencentes ao bloco. Percebeu-se que tal política só viria a aumentar a complexidade dos problemas que dificultavam a aceleração do crescimento econômico dos países menos desenvolvidos, ressaltando que a Conferência representava a oportunidade de intensificação da colaboração internacional entre os países que enfrentavam tais problemas.

Em comunicado final, considerou-se que a expansão do comércio entre os países do Sul, principalmente no âmbito regional, poderia ser útil ao desenvolvimento econômico dos mesmos, recomendando-se medidas para a consecução de tal objetivo. Para isso, aconselhou-se, aos participantes, a promoção da colaboração recíproca no tocante aos seguintes problemas de interesse mútuo: a realização de um trabalho de investigação geológica, melhorias agrícolas, formação de centros de capacitação técnica, criação de programas regionais e possibilidades de financiamento mediante recursos nacionais ou internacionais. (*RBPI*. v. 5, n. 19, set. de 1962, p. 565-566).

Com relação aos problemas inerentes ao comércio internacional, a Conferência incitou os países industrializados a adotarem medidas para abolir as barreiras tarifárias e não-tarifárias bem como todas as outras barreiras discriminatórias das exportações dos PEDs. A Conferência recomendou, ainda em relação ao assunto, o estabelecimento de um sistema internacional de financiamento compensatório, convidando o Fundo Monetário Internacional (FMI) a examinar a adoção de medidas para um equilíbrio melhor nas balanças de pagamentos dos países do Sul (*RBPI*. v. 5, n. 19, set. de 1962, p. 566-567).

No tocante aos agrupamentos econômicos regionais, apontou que o comércio internacional deveria desenvolver-se baseado na igualdade entre os países e a necessidade de medidas para redução do impacto desses grupos de países industrializados sobre a economia dos países menos desenvolvidos e sobre o comércio mundial. Tal atitude deveria partir dos países do Norte, por meio da adoção de medidas contínuas e positivas que assegurassem o aumento das exportações do Sul, destinadas a seus mercados sobre uma base não-discriminatória (*RBPI*. v. 5, n. 19, set. de 1962, p. 565-567-568).

A Conferência ainda apontou a insuficiência de ajuda internacional, destacando que tal fato aumentaria as assimetrias entre o Sul e o Norte, afetando o volume comercial, a atividade e o progresso mundiais.

Dessa maneira, conforme apontado anteriormente, o Brasil, nos foros multilaterais, no tocante à questão do desenvolvimento econômico e do comércio internacional, apontou, durante a vigência da PEI, as desigualdades de desenvolvimento econômico entre os PDs e os PEDs, defendendo a reestruturação do sistema internacional de comércio e suas instituições, com vistas ao estabelecimento de um sistema mais igualitário, que levasse em conta o desenvolvimento dos países. A postura assumida pela diplomacia brasileira, portanto, visava priorizar o eixo Norte-Sul do sistema internacional como forma de inserção internacional autônoma para o País.

Após a ascensão dos militares ao poder, em 1964, o Brasil, nos foros multilaterais, de alcance internacional, como Unctad, GATT e ONU, assim como em relação às instituições financeiras multilaterais, como FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), afastou-se do discurso terceiro-mundista de oposição à ordem internacional vigente, atuando de encontro às posições ocidentais e apoiando os interesses estratégicos norte-americanos, com o objetivo de obter, em contrapartida, compensações no plano regional (VIZENTINI, 1998, p. 68-69).

Na 21ª Sessão da AGNU, em 1966, o chanceler brasileiro, Vasco Leitão da Cunha, alertou, às nações desenvolvidas, que não fechassem os olhos à questão do desenvolvimento econômico e que a ONU teria um papel fundamental no acesso, por parte de todos os países-membros, aos mercados mundiais e aos recursos tecnológicos e financeiros disponíveis, à época. Os PDs deveriam trabalhar, ativamente, para que a prosperidade e o poder aquisitivo dos PEDs fossem elevados, pois, com isso, todos ganhariam (TEXTOS E DISCURSOS DE POLÍTICA EXTERNA – doravante TDPE, 1966, p. 31)

Na primeira reunião da Unctad, entre 23 de março e 16 de junho de 1964, ou seja, em meio ao processo revolucionário brasileiro, a diplomacia nacional não chegou a reverter

totalmente suas posições na conferência, limitando-se a esvaziar sua participação em questões de maior relevância política²⁵ (VIZENTINI, 1998, p. 69).

Ao longo da reunião, o Brasil apresentou as necessidades dos países do Sul e criticou, duramente, os países do Norte, reclamando que, no lugar da retórica e discursos de boas-intenções, era necessária a adoção de medidas concretas a favor de um novo ordenamento nas relações comerciais internacionais (TDPE, 1965, p. 42).

Na ocasião, o Brasil também fez duras críticas ao GATT que, apesar da revisão, no ano de 1964, ainda não havia solucionado os problemas relativos ao comércio internacional, como, por exemplo, a questão das tarifas preferenciais de comércio (BUENO, 1994, p. 100).

A delegação brasileira também voltou a defender a criação de uma Organização Internacional de Comércio e Desenvolvimento, com vistas a promover o impulso-chave à aceleração do crescimento econômico dos PEDs, por meio de uma reformulação do conceito de divisão do trabalho e de uma diversificação e industrialização das regiões periféricas do sistema capitalista mundial (VIZENTINI, 1998, p. 69).

A I Unctad, com resultados apenas conceituais, representou um importante avanço no diálogo Norte-Sul, pois, acatou-se a idéia de que eram necessárias mudanças no sistema internacional de comércio, para, dessa maneira, serem superados as assimetrias os países desenvolvidos e em desenvolvimento (BUENO, 1994, p. 101).

Entre 24 de agosto e 15 de setembro de 1965, durante a II Sessão da Junta de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas²⁶, o Brasil defendeu que as suas aspirações, já reconhecidas durante a I Unctad, como a melhoria dos preços relativos dos produtos de base, a expansão e diversificação das exportações de manufaturas e semimanufaturas oriundas dos PEDs, ampliação do acesso aos mercados internacionais, tanto de produtos primários como de produtos industrializados e o alcance de uma adequada política de cooperação financeira internacional, deveriam passar a ser cumpridas. Segundo a diplomacia brasileira, deveria haver uma ação simultânea em três direções: a

²⁵ Durante a reunião, o Itamaraty chamou de volta ao país diversos diplomatas brasileiros presentes à reunião, por considerar que estes estariam comprometidos com o ideário da PEI, da qual o novo governo discordava profundamente, reduzindo de sobremaneira o peso do Brasil na reunião (VIZENTINI, 1998, p. 69).

²⁶ A II Sessão da Junta de Comércio e Desenvolvimento da ONU, criada a partir da IX AGNU tinha por objetivo tratar das questões relacionadas ao comércio internacional que tivessem correlação com o desenvolvimento dos países não-industrializados, cabendo a esta, em reuniões semestrais, dar continuidade aos trabalhos da Unctad e preparar a próxima Conferência.

estabilização e o aumento das receitas tradicionais originárias da exportação de produtos primários, o incremento, o mais rápido possível, das exportações de produtos manufaturados, como maneira de incentivar a indústria nascente dos PEDs; e, como parte desse esforço, o máximo aproveitamento do fluxo de capital e ajuda financeira para tais países (*RBPI*, n. 33-34, 1966, p. 276-279).

Para o governo brasileiro, a Sessão da Junta teve um saldo positivo, pois contribuiu para que os países de maior participação no comércio internacional reconhecessem suas responsabilidades em relação aos compromissos assumidos na Ata Final da I Unctad, à qual a comunidade internacional e, especialmente, os países do Sul, atribuíam importância fundamental (*RBPI*, n. 33-34, 1966, p. 279).

Ainda como parte da preparação para a II Unctad, o Brasil participou da II Sessão do Comitê dos Produtos de Base, reunida em Genebra, durante o mês de maio de 1967, orientando-se por quatro princípios: impedir a deterioração ainda maior dos termos de troca entre produtos primários e industrializados; ampliar o acesso dos PEDs aos mercados consumidores; constatar que os estoques reguladores complementares aos acordos poderiam influenciar no mercado assim como receber financiamentos; a diversificação da economia não deveria restringir-se à produção de produtos primários e à sua exportação, mas também abarcar a economia como um todo e receber financiamentos internacionais²⁷ (BUENO, 1994, p. 101). Ao longo da preparação para a II Unctad e em todos os seus comitês, o Brasil continuou a defender a doutrina da segurança econômica coletiva (BUENO; CERVO, 2002, p. 401).

A Rodada Kennedy, do GATT, antecipou os temas relacionados ao comércio e desenvolvimento a serem discutidos na II Unctad, que ocorreria imediatamente após a Rodada²⁸. O Brasil, nessas discussões, não modificou as suas reivindicações durante os regimes militares, buscando, no âmbito multilateral, uma célere reforma nos organismos comerciais multilaterais, com vistas a assegurar a expansão e diversificação das exportações brasileiras a preços estáveis, crescentes e compensatórios e à promoção de uma

²⁷ A preparação da II Unctad ainda possuía outros comitês como o de transportes marítimos, de invisíveis e financiamento, peritos, preferências e manufaturados.

²⁸ O Acordo passou por um processo de renovação após a realização da I Unctad, pois o comércio e desenvolvimento dos países do Sul passaram a receber maior atenção por parte do organismo, principalmente com a assinatura do protocolo, em 1965, que emendava a Parte IV do Acordo, de assuntos relacionados em que os países em desenvolvimento foram favorecidos por meio de medidas como melhores tarifas e vantagens comerciais, além da criação de um Comitê de Comércio e Desenvolvimento (BUENO, 1994, p. 105).

densa revisão das políticas disciplinadoras das trocas comerciais mundiais, com vistas ao estabelecimento de uma divisão internacional do trabalho mais justa e igualitária (BUENO, 1994, p. 105).

Neste momento, o governo diferenciou a diplomacia econômica, responsável pelos aspectos macroeconômicos determinantes da demanda, de função mais ligada à questão negociadora, da diplomacia comercial, responsável pelos aspectos microeconômicos, mais fortemente ligada à proteção dos interesses de comércio específicos de seu país (VALENTINO SOBRINHO, 1985, p. 53). Dessa maneira, com a expansão da participação do Itamaraty em questões relacionadas ao comércio exterior, são criadas as condições para que as relações comerciais do Brasil fossem conduzidas com base apenas em aspectos econômicos e/ou comerciais, e que se levasse em conta, nas negociações das quais o País fosse parte, os seus interesses públicos e/ ou diplomáticos (ALTEMANI, 2005, p. 113-114).

Ao notar que as duas superpotências haviam atingido um elevado grau de entendimento em diversos assuntos na AGNU, principalmente em questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social e institucional, Araújo Castro, representante do Brasil entre 1968 e 1970, descartou a aliança com os países socialistas, já que esses, comandados pela URSS, tinham uma postura liberal dentro da ONU (BUENO, 1994, p. 96).

Os países da América Latina, da Ásia e da África – os chamados três As –, formavam, na Assembléia Geral, o G-77, principalmente no que dizia respeito às questões relacionadas ao desenvolvimento, já que em outras esferas a coesão não era possível²⁹.

Em relação aos temas econômicos, o Brasil continuou a enfatizar o papel das nações mais desenvolvidas na promoção do desenvolvimento econômico e social mundial. A comunidade internacional, em conjunto, deveria encontrar soluções adequadas aos problemas de comércio internacional de produtos primários, do qual a maioria dos PEDs dependia. Deveriam ser adotadas medidas de cooperação internacional que possibilitassem o aumento da exportação de tais produtos, sendo esta condição indispensável ao crescimento econômico desses países. O financiamento internacional, por meio de um incremento no volume e nas condições, deveria ser, por sua vez, incrementado. Dessa forma, a vontade política, já expressa em reuniões como a I Unctad, dever-se-ia traduzir em

²⁹ Os latino-americanos, por exemplo, sempre tendiam a apoiar a superpotência hemisférica em questões relacionadas à segurança, devido tanto ao TIAR como a interesses semelhantes em relação à segurança hemisférica (BUENO, 1994, p. 96).

medidas concretas e não na reiteração de boas intenções (DOCUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA – doravante DPE, v. 1, p. 23).

Na II Unctad, realizada em Nova Déli, em fevereiro de 1968, a delegação brasileira recebeu instruções para que “virasse a mesa” e decretasse o fim da Conferência, pois considerava que a I Unctad havia tido efeitos decepcionantes, devido à resistência dos PDS em ceder às reivindicações dos PEDs (MARTINS, 1975, p. 63).

Ao tratar dos resultados da I Unctad, o chanceler brasileiro, Juracy Magalhães, em discurso no plenário da II Unctad, apontou que a primeira Conferência teria tido o mérito de ter permitido uma profunda tomada de consciência acerca do desequilíbrio existente nas relações comerciais Norte-Sul, revelando que, em questões econômicas unir-se-iam, por interesses semelhantes, de um lado, os países industrializados, e de outro, os subdesenvolvidos, independentemente de razões de cunho ideológico. O comércio internacional seria, portanto, um elemento de extrema importância à superação do subdesenvolvimento, pois as nações mais pobres não poderiam continuar a alimentar a acumulação de riqueza nos países industrializados (*RBPI*, v. 43.44, 1968, p. 91).

O Brasil, dessa maneira, estaria interessado, durante a Conferência³⁰, em impelir os PDs a agirem por meio da remoção das barreiras que obstruíam o comércio entre os PEDs e do auxílio financeiro e técnico aos esforços de integração empreendidos por tais países, devendo concentrar suas forças nas preferências desfrutadas pelos desenvolvidos em mercados de países em desenvolvimento; nas restrições veladas de acesso dos produtos produzidos pelos países do Sul; nas condições de assistência financeira aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); nas medidas financeiras de apoio aos processos de integração promovidos pelos países em desenvolvimento (*RBPI*, v. 43-44, 1968, p. 80-83).

Ao discursar, ao fim da II Unctad, o chefe da delegação brasileira, Azeredo da Silveira, escolhido pelos países africanos, asiáticos e latino-americanos presidente do G-77 – mostrando a força do Brasil entre os PEDs – apontou que a Conferência havia se tornado

³⁰ A posição do Brasil, durante a Conferência deveria se basear nas seguintes idéias:

- a) o comércio entre países em desenvolvimento, ao menos no curto prazo, não poderia nem deveria ser considerado como uma alternativa ao comércio maior e mais importante com os países desenvolvidos;
- b) dever-se-ia enfatizar a integração regional como a maneira mais eficiente para a expansão do comércio entre países em desenvolvimento;
- c) os países em desenvolvimento estariam mais preparados para vencer os empecilhos à expansão do comércio entre si caso, em um número específico de casos, pudessem contar com o auxílio dos países industrializados e dos organismos internacionais para seus esforços (*RBPI*, v. 43-44, 1968, p. 77).

uma fonte de frustração e desencantamento, já que os PDS teriam bloqueado todas as iniciativas significativas dos países do Sul. Dessa maneira, os PEDs deveriam, cada vez mais, confiar em si mesmos (*RBPI*, v. 43-44, 1968, p. 98).

O embaixador ainda mencionou que deveria haver um reforço nas relações entre os países do Sul de maneira a dar uma organicidade maior as mesmas. Silveira também apontou que a II Unctad teria visto a consolidação do G-77, apontando para a convocação de uma nova Reunião Ministerial do grupo com o objetivo de avaliar os resultados da Conferência para os PEDs. Na ocasião, o embaixador chegou a recomendar que, durante aquela reunião, fosse estabelecida um organismo permanente de países do Sul, nos moldes da OCDE em relação às nações desenvolvidas, com objetivos como a proposição de medidas para incrementar o comércio e as relações econômicas entre as nações do mundo em desenvolvimento (*RBPI*, v. 43-44, 1968, p. 99-100).

Dessa maneira, no que tange à questão do desenvolvimento econômico, o Brasil estava, cada vez mais, aproximando-se do Sul com vistas à consecução de seu objetivo de reformulação da estrutura do comércio internacional vigente, pois percebia, cada vez mais, que tal demanda não seria, prontamente, atendida pelo Norte, cabendo aos PEDs países lutarem, em conjunto, para que tais medidas fossem implementadas assim como reforçar suas relações econômicas como estratégia para diminuir a sua dependência em relação aos países industrializados do Norte.

O governo Médici continuou a apoiar, nos foros multilaterais, as plataformas de luta contra a dominação do sistema internacional por parte dos PDs, já que o vetor da política externa brasileira teria continuado o mesmo, a saber, o desenvolvimento.

A discordância do Brasil em relação às regras do comércio internacional, instituídas pelos PDS países desenvolvidos, que bloqueavam a possibilidade do País colocar, no mercado mundial, seus produtos a preços competitivos, caracterizou boa parte da atuação da diplomacia brasileira em foros internacionais que tratavam da temática do desenvolvimento e comércio internacional, como Unctad e GATT³¹. Países como o Brasil, necessitavam que as normas do comércio internacional fossem alteradas de forma profunda, sendo que o ponto de partida para tal reformulação deveria ser um conjunto de princípios e

³¹ Para maiores informações acerca da postura do Brasil nestes foros consultar TRINDADE, 1981.

recomendações de caráter declatório, a serem transformados em mecanismos operativos (*DPE*, v.4, 1969/1970, p. 61).

Como já apontado anteriormente, as relações e conquistas substanciais da diplomacia brasileira, à época de Médici, davam-se no plano bilateral. Entretanto, no período, o Brasil teve uma atuação intensa e ativa nos foros multilaterais.

Em 10 de julho de 1970, o chanceler brasileiro, Mário Gibson Barboza, durante reunião do Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc), fez uma crítica às “falácias” ligadas ao desenvolvimento. A primeira delas seria a “falácia do desenvolvimento autogênito”, que tomaria os PEDs como uma unidade que existiria em seu próprio interior, e que apenas convivia com os PDs, sem que houvesse, entre as duas categorias de países, qualquer inter-relação. A segunda seria a “falácia paternalística” que apontava que o desenvolvimento poderia ser alcançado por meio dos laços existentes entre certos países em desenvolvimento e desenvolvidos. A terceira seria a “falácia gradualística” que apontava o desenvolvimento como um processo de longo prazo e que, portanto, o melhor a fazer seria aumentar, progressivamente, a receita por um período razoavelmente longo (*DPE*, v. 4, 1969-1970, p. 145-146).

O Brasil, durante a 25ª Sessão da AGNU, no ano de 1970, reiterou a necessidade de reforço do papel da ONU, principalmente em relação à assimetria entre ricos e pobres no cenário mundial. Aproveitando-se do fato de que a segurança internacional ainda era o assunto mais premente nas discussões da organização, a delegação brasileira, em nome dos países latino-americanos, apresentou um projeto de Resolução, aprovado após negociações, em que se reconhecia a ligação direta entre o fortalecimento da segurança internacional, o desarmamento e o desenvolvimento econômico (BUENO, 1994, p. 97). Resgatando-se, mais uma vez, as teses da segurança econômica coletiva, aventadas na PEI³².

Ainda na mesma sessão, o Brasil voltou a fazer parte do Ecosoc, com um mandato de três anos, sendo reeleito em 1972 para um novo mandato trienal. À época, o conselho já era um órgão de pouco destaque no tratamento de questões econômicas, funcionando, apenas, como um intermediário no encaminhamento desse tipo de questões à Assembleia Geral, o que não desagradava ao Brasil, pois, desde a década anterior, o Ecosoc era

³² Barboza ainda insistiu no que a segurança econômica fundamental para uma paz duradoura no sistema internacional, sendo que esta não deveria significar a manutenção da estrutura vigente, mas a modificação desta (*DPE*, v. 5, 1971, p. 98).

dominado pelas grandes potências. O País entendia que fazia-se necessária uma reforma naquele conselho, para que este tivesse atribuições claras da Assembleia Geral e, dessa maneira, recuperasse a sua credibilidade (BUENO, 1994, p. 100).

Na 49ª Sessão, em julho de 1970, durante os preparativos para a III Unctad, os países do Sul tiveram divergências tanto com os países socialistas, pois não concordavam com o viés político que tais países desejavam imprimir às discussões, já que consideravam o desenvolvimento uma questão que ia além das fronteiras ideológicas, como com os países industrializados, pois estes queriam enfatizar o desenvolvimento social e, portanto, debater políticas que não agradavam muitos dos PEDs como educação, controle de natalidade e meio ambiente (BUENO, 1994, p. 102).

Na mesma Assembleia Geral, os PEDs conseguiram uma vitória ao obterem a ratificação, pela 25ª AGNU, do SGP³³, representando a aceitação pelo Norte do princípio de que as regras internacionais de comércio baseadas na cláusula da Nação mais Favorecida³⁴ seriam essencialmente aplicáveis ao comércio entre as nações desenvolvidas, mas não necessariamente ao comércio entre países em estágios de desenvolvimento díspares, substituindo-a pelo princípio de preferências tarifárias não-recíprocas para as manufaturas e semimanufaturas dos últimos nos mercados das primeiros.

Durante a chamada II Década do Desenvolvimento da ONU, o Brasil, no Ecosoc, atuou conjuntamente com os demais PEDs com o objetivo de promover alterações no arcabouço do comércio internacional da época e de captar recursos públicos e privados aos projetos desenvolvimentistas. Os países do Sul reivindicavam, naquele conselho, regras que facilitassem o acesso de seus produtos aos mercados desenvolvidos, uma maior participação nos fretes internacionais, uma mobilização de capitais para os projetos dos PMDRs e oportunidades de acesso e transferência de tecnologia. Na ocasião, o Brasil defendeu a necessidade de uma conciliação do progresso econômico e do bem-estar social com o desenvolvimento nacional (TRINDADE, 1981, p. 183-184).

³³ O Sistema Geral de Preferências, instituído pela I Unctad, em 1964, tinha por objetivo conceder às nações menos desenvolvidas a possibilidade de práticas preferenciais e não-recíprocas, como a importação, sem taxas, de produtos enquadrados no programa, com vistas a estimular as exportações dos países em desenvolvimento e, assim, permitir uma maior inclusão desse grupo de nações no comércio internacional.

³⁴ A Cláusula da Nação Mais Favorecida é a cláusula existente nos tratados comerciais, mediante a qual dois países estabelecem vantagens mútuas entre si, diferenciando-se em relação a todos os demais países.

O conceito de solidariedade econômica coletiva em benefício dos PMDRs, defendido pela diplomacia brasileira desde a década de 50, voltou a ser reafirmado e enriquecido durante a 26ª AGNU, no ano de 1971, onde o Brasil repudiou, fortemente, o chamado “realismo político” por meio do qual se buscava a instauração de novas maneiras de congelamento do poder, assim como a instituição, implícita ou explícita, de zonas de influência, por parte dos países mais desenvolvidos (*RBPI*, n. 55/56, 1971, p. 123-124).

Devido à constante obstrução dos PDs em relação às demandas dos PEDs por um sistema de comércio internacional mais equilibrado, a delegação brasileira chegou à III Unctad, realizada em 1972, na cidade de Santiago, no Chile, um tanto pessimista (BUENO, 1994, p. 102), devido à cristalização de tendências como a verticalização do comércio internacional, o aumento de barreiras tarifárias e o protecionismo³⁵.

A delegação brasileira defendeu a necessidade de uma reforma institucional da Unctad, com vistas à consecução de três objetivos fundamentais: a possibilidade de traduzir em ação os princípios aceitos durante as conferências, por meio de um instrumento de negociação continuada; o incremento do grau de normatividade das decisões acordadas; a integração ou harmonização das decisões e recomendações adotadas com relação aos diferentes setores das relações econômicas (*RBPI*, n. 57/58, 1972, p. 53).

A III Unctad teve resultados modestos, avançando, em manufaturas, em três grandes setores: preferências³⁶; barreiras não-tarifárias³⁷; e práticas comerciais restritivas. Além desses avanços, foi incluído na agenda da Conferência, devido ao grande esforço empreendido pelo Brasil em conjunto com os países do Sul, o tema dos seguros e foram aprovadas medidas especiais em favor dos vinte e cinco países que já haviam sido identificados como de menor desenvolvimento relativo (VELLOSO, 1972, p.17).

Entretanto, pouco foi alcançado em relação às reivindicações do G-77 devido à falta de vontade política dos PDS em alterar a estrutura de comércio internacional vigente, com discordâncias, entre os dois grupos, em temas como as projetadas negociações comerciais

³⁵Essas tendências, segundo a delegação brasileira deviam-se, principalmente, ao fato de que, até aquele momento, o SGP ainda não havia sido implementado por diversos países desenvolvidos e aqueles que o implementaram modificaram seus esquemas de forma unilateral, minando, de certa forma, os avanços que os países em desenvolvimento acreditavam que poderiam obter com o novo sistema. (*RBPI*, n. 57/58, 1972, p. 52).

³⁶ Neste setor foi criado um comitê permanente para o tema.

³⁷ Em relação a este setor de manufaturados, foi aprovada uma resolução que dava à Unctad o mandato para estudar e propor soluções para o problema.

de 1973, para as quais os PEDs desejavam a fixação de princípios, visando estender a participação a todas as etapas de negociação (BUENO, 1994, p. 103).

Apesar dos poucos resultados, a III Unctad, segundo avaliação do MRE, apresentou, ao Brasil, um país, à época, mais avançado que muitos dos países do Sul, resultados, até certo ponto, favoráveis, principalmente, no tocante à reforma monetária internacional, transportes marítimos, seguros e transferência de tecnologia. A Unctad, à época, adquiriu para o Brasil, bem como para os demais PEDs, uma importância indispensável, principalmente em relação aos objetivos de curto e médio prazos, pois o setor externo era fundamental no modelo de desenvolvimento brasileiro e fazia-se necessário, ao País, a modificação da estrutura do comércio internacional vigente para que fossem incrementadas a sua exportação de produtos primários, manufaturados e invisíveis, o financiamento internacional e o acesso à tecnologia, demandas comuns a outros PEDs que, na Unctad, conseguiam, ao menos, discutí-las com os PDS (BUENO, 1994, p. 103).

Em relação à sua ligação com o Sul, o Brasil continuou participando, como observador, das reuniões do G-77 e do Movimento dos Países Não-Alinhados. A partir da IV Conferência de Cúpula do Movimento, realizada em Argel, conforme o Brasil se afirmava como potência intermediária com interesses diversos, sua postura foi tornando-se, cada vez mais contraditória, fazendo com que a diplomacia brasileira tivesse uma postura independente conforme seus interesses iam colidindo com os de algum grupo (SOUTO, 2003, p. 48).

Segundo Wayne Selcher, as principais diferenças entre o Brasil e a maioria dos PEDs, entre os anos de 1970 e 1977, nos foros terceiro-mundistas seriam: um governo conservador pró-capitalista, com reservas a posições radicais; postura moderada em relação ao nacionalismo econômico, com ampla aceitação de investimentos estrangeiros e empresas multinacionais; pouco interesse em questões coloniais marginais como as Ilhas Malvinas, Porto Rico e Canal do Panamá; reduzida importância aos temas de segurança política que não afetassem diretamente o País; denúncias de violações aos direitos humanos no Brasil; acusações de imperialismo por parte dos países latino-americanos; oposição a um confronto Norte-Sul direto, e ênfase no pragmatismo; importância à questão do tratamento dado aos produtos manufaturados dos países do Sul; postura mais moderada em relação ao bloco ocidental; rejeição explícita do rótulo e dos ideais do não-alinhamento; maior ênfase nos

meios para incrementar a riqueza global do que preocupações com reparações, por parte dos desenvolvidos, por erros cometidos no passado (SELCHER, 1978, p. 282-283).

Esse quadro demonstra que o Brasil era pragmático nos temas econômicos e fugia de temas de caráter político, explicando, portanto, a maior convergência do país com o G-77 do que com os Não-Alinhados, já que o primeiro era mais concentrado nas questões econômicas, com processos negociadores mais pragmáticos, logo mais próximo aos interesses brasileiros no sistema internacional.

Outro tema que começou a emergir no cenário internacional, na década de 70, foi o meio ambiente. Até aquele momento, o governo brasileiro havia tido pouca preocupação com os prejuízos ambientais causados pelos processos de industrialização e desenvolvimento pelos quais o Brasil passava. Dessa maneira, nas discussões acerca do tema, a delegação brasileira posicionava-se contrária a limitações de caráter ecológico ao seu crescimento, ligando, portanto, o tema ambiental à questão do desenvolvimento.

Embora reconhecesse a existência de problemas ecológicos graves e urgentes, o governo Médici via a preservação ambiental e o desenvolvimento como conceitos opostos, sendo esta visão responsável pelas posturas tomadas pelo Brasil nos organismos multilaterais que tratavam do tema ambiental (BUENO, 1994, p. 109).

Para o representante do Brasil na ONU, Araújo Castro, era inaceitável a volta, em pleno século XX, da teoria do “selvagem feliz”, de que a destruição ambiental seria uma das consequências do processo de industrialização e que, portanto, os PEDs deveriam ser responsáveis por proteger o meio ambiente dentro de seus Estados. Os países do Sul, segundo o embaixador, viam com preocupação mais essa demonstração da política de estabilização do poder (BUENO, 1994, p. 109; SILVA, 1987, p. 58-59).

O ambientalismo era visto, portanto, como mais uma das faces das tentativas, das grandes potências, de congelamento do poder mundial e extremamente prejudicial a países como o Brasil que registravam altas taxas de crescimento econômico e buscavam ter maior poder no sistema internacional.

Dessa maneira, o Itamaraty, nos primeiros anos da década de 70, procurou formular e fortalecer a posição brasileira na questão ambiental, como sendo própria de um país em desenvolvimento, não aceitando, portanto, as teses defendidas pelos PDS. Em agosto de 1970, nos documentos do Itamaraty, já se apresentava o entendimento de que, aos PEDs,

não caberia a diminuição de seu processo de industrialização, para que o meio ambiente fosse conservado, pois a maior parcela de responsabilidade pela poluição ambiental cabia aos PDs que, portanto, deveriam ser responsáveis pela solução do problema (*DPE*, v. 4, 1969-1970, p. 196). Ao Sul, caberia considerar o desenvolvimento econômico como o caminho mais adequado para solucionar os problemas ambientais ligados à pobreza, que seria um problema mais grave que o ambiental (*DPE*, v. 6, 1972, p. 111). Rejeitando, durante a reunião do G-77, em 1971, a teoria de que os PEDs deveriam desempenhar o papel passivo de reserva de pureza ambiental, uma espécie de filtro compensatório da atividade industrial dos PDS, recusando, dessa forma, soluções oriundas de uma visão unilateral que não contemplava os interesses dos países do Sul e não levava em conta que estes últimos possuíam apenas uma responsabilidade residual no processo poluidor (BUENO, 1994, p. 110).

Na I Conferência do Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo, em 1972, os PEDs julgavam que sob a “capa” da proteção ambiental os PDs “mascaravam” o objetivo de impor barreiras à industrialização dos países do Sul, reafirmando, na conferência, o seu desejo de desenvolvimento e de que, como os desenvolvidos, desejavam pagar a conta pela destruição ambiental mais tarde, a não ser que os países industrializados financiassem um desenvolvimento limpo e ecológico (BUENO, 1994, p. 110).

Mais uma vez, durante os trabalhos da Conferência, a delegação brasileira buscou vincular a questão ambiental ao desenvolvimento, apontando que aqueles países que ainda não haviam atingido um nível satisfatório de desenvolvimento deveriam preocupar-se, primeiramente, em melhorar as condições de vida de suas populações, apontando que a deterioração ambiental ia muito além da poluição industrial, pois o subdesenvolvimento acarretaria outras formas de degradação ambiental tanto em áreas rurais como urbanas. Portanto, os problemas ambientais deveriam ser discutidos de forma vinculada ao desenvolvimento econômico, incluindo assim, a questão das matérias-primas e produtos de base que seriam de responsabilidade eminentemente nacional, já que o Estado deveria decidir sobre o aproveitamento de seus recursos naturais (*DPE*, v.4, 1972, p. 167-172).

A Conferência ficou fortemente marcada pela oposição entre os países do Norte e do Sul, sendo que os PEDs tentaram, a todo custo, culpar a política colonial implantada pelos PDs pelo desequilíbrio ecológico mundial, já que essa política nunca teria respeitado

os recursos naturais dos países colonizados (TRINDADE, 1981, p. 197). Devido a esse impasse, os PEDs conseguiram aprovar a proposta brasileira de resolução, que apontava que o problema ambiental seria uma responsabilidade dos PDs e que estes deveriam arcar com os custos da recuperação ambiental (BUENO, 1994, p. 110-111).

No início do governo Geisel, havia uma certa descrença da diplomacia brasileira em relação à eficiência dos organismos multilaterais e já eram tomadas medidas para atingir as metas externas do país por outras vias, que não tais organismos. Como a possibilidade de um acordo geral entre o Norte e o Sul não foi à frente, a diplomacia brasileira retornou, com o pragmatismo responsável, aos padrões realista e oportunista, com vistas a conquistas concretas nos organismos multilaterais (BUENO; CERVO, 2002, p. 402-403).

Essa descrença ocorria porque os PDS fizeram poucas concessões às demandas dos PEDs, dentre eles, o Brasil. Como reação, os países do Norte criaram novas modalidades de protecionismo, ao perceber que as concessões que estavam sendo feitas colocavam em risco seus sistemas produtivos, arrefecendo, portanto, a luta do Sul, provocando o desengajamento dos primeiros ao diálogo Norte-Sul (BUENO; CERVO, 2002, p. 403).

A partir do governo Geisel, o Brasil buscará, na ONU, ampliar a sua influência, mas isso não significava o comprometimento automático com blocos de países. A diplomacia brasileira, ao ver o País como uma potência emergente no sistema internacional, procurava diminuir as suas divergências com o Sul, mas descartava qualquer possibilidade de alinhamento automático com esse grupo (BUENO, 1994, p. 98).

Com a crise do petróleo e suas conseqüências, as relações econômicas internacionais passaram, a partir de 1973, por um profundo processo de reestruturação, refletido nas discussões da ONU, já que a questão do desenvolvimento ganhou relevância com a necessidade de uma reformulação do sistema econômico internacional. Frente a tal necessidade, surge, durante a Assembleia Especial da ONU, no ano de 1974, a ideia de uma NOEI, com vistas a tornar os sistemas comercial, financeiro e monetário internacionais promotores do desenvolvimento econômico.

Na preparação da VII Assembleia Especial da ONU, destinada ao desenvolvimento e cooperação internacional, a delegação brasileira atuou de forma a evitar impasses entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, propondo uma matriz político-jurídica para negociações específicas, que não interferisse nos trabalhos de foros existentes como o

GATT, enquanto que as organizações de produtos de base poderiam continuar a operar, embora no quadro doutrinário de tal Acordo (*RPEB*, v. 6, 1975, p. 31).

A postura protecionista, adotada pelos PDs, era vista, pelo Brasil, como um jogo de soma zero em que os ganhos obtidos pelos PEDs representariam, na mesma medida, perdas aos países industrializados (*RPEB*, v. 6, 1975, p. 31). Tal tendência protecionista era, portanto, considerada, altamente prejudicial ao Brasil que, como potência emergente, encontrava sérias dificuldades ao exercício de seu papel no cenário internacional.

Para o chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira, as posições dos países acerca da economia internacional estariam fortemente condicionadas pelos problemas gerados pela crise do petróleo, apontando que a crise teria evidenciado o potencial desestabilizador da divisão internacional do trabalho vigente, e os riscos, à economia mundial como um todo, da estrutura vigente das relações econômicas, no âmbito da segmentação Norte-Sul (*RPEB*, v. 6, 1975, p. 38).

Em palestra proferida na Escola Superior de Guerra (ESG), no ano de 1977, o chanceler apontou que o projeto nacional de desenvolvimento via-se obstaculizado pelas seguintes características da economia mundial, à época: a má distribuição do produto econômico, a concentração de recursos de capital e tecnologia, a discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados, a exclusão de quase todos os países do processo decisório, favorecendo o monopólio da riqueza mundial por um pequeno número de países. Para ele, as crises do petróleo trariam problemas que só agravariam a posição dos PEDs, dentre eles, a possibilidade de recessão mundial, o aumento do protecionismo dos países industrializados, combinado com pressões para que os países do Sul acabassem com as barreiras que protegiam as suas indústrias nascentes, o caráter seletivo e excludente do processo decisório sobre as regras da economia internacional, e os esforços para partir o grupo dos países do Sul, com a criação de certas categorias como dos ADC's (Países em Desenvolvimento Avançados, em inglês), que perderiam certas vantagens obtidas nas reuniões da Unctad (FONSECA, 1996, p. 321).

O Brasil, durante 31ª Sessão Ordinária da ONU, em 29 de setembro de 1979, mostrou-se cético em relação à transferência líquida de recursos dos países desenvolvidos aos menos desenvolvidos, chegando até a caracterizá-la como um mito, apontando que, dentro de pouco tempo, esse fluxo aconteceria do Sul para o Norte, antecipando o que

ocorreria durante a década de 80, quando os PEDs, devido ao pagamento da dívida externa, transfeririam os recursos para o Norte (FONSECA, 1996, p. 321).

Para a superação desse cenário desfavorável, a proposta brasileira estaria construída em algumas etapas. A primeira delas seria a constituição de uma base jurídico-filosófica para a solução, via negociações diplomáticas, dos problemas econômicos internacionais, baseada na ideia de que o desenvolvimento econômico era um direito de todos os povos. A segunda seria a definição de uma base econômica, fundamentada na ideia de que o crescimento dos países do Sul contribuiria, positivamente, ao crescimento dos países do Norte. A terceira estaria baseada na ideia de que o controle da economia serviria a bons propósitos e que, naquele momento, a questão era utilizar a experiência acumulada ao longo do tempo para evitar as consequências das crises econômicas ou para atenuar a desigualdade econômica (FONSECA, 1996, p. 323-324).

Segundo o chanceler brasileiro, os países do Norte possuíam uma estrutura normativa relativamente eficaz, capaz de disciplinar a evolução global com vistas ao desenvolvimento harmônico. Entretanto, nas relações Norte-Sul, não haveria tal regulação, sendo necessário, portanto, o estabelecimento de um conjunto de normas de regulação, que respeitasse as diferenças entre os países. Sendo assim, a proposta brasileira de um Acordo Norte-Sul significava um acordo negociado, baseado em concessões recíprocas, em que os dois lados receberiam benefícios, embora as vantagens não fossem semelhantes, já que se encontravam em diferentes estágios de desenvolvimento, indo ao encontro de um ponto crucial do projeto dos países do Sul, a modificação da ordem internacional via negociação política (FONSECA, 1996, p. 324-325).

Portanto, as discussões nas sessões da AGNU, durante o governo Geisel, foram fortemente marcadas pela possibilidade de estruturação de uma NOEI, sendo que o debate acerca da reformulação das relações Norte-Sul deveria levar em conta os diversos estágios de desenvolvimento dos países.

Essas questões também foram apontadas pela delegação brasileira durante a IV Unctad, realizada no ano de 1976, na cidade de Nairóbi. O chefe da delegação brasileira, embaixador Álvares Maciel, apontou, na ocasião, que o Norte estava encarando as negociações com o Sul a partir de uma perspectiva estreita e ortodoxa, abordando caso a

caso, produto a produto, sendo que a fórmula não deveria ser esta, mas sim uma regra geral que valesse para todas as áreas a serem negociadas (TRINDADE, 1981, p. 186-187).

Como preparação à IV Unctad, os PEDs, o Grupo Latino-Americano e o G-77, realizaram reuniões, sendo que dentro do G-77, devido ao seu maior poder de barganha, a diplomacia brasileira adotou uma posição mais moderada e conciliadora, reconhecendo, na conferência a impossibilidade de atender às demandas de cada um dos países do grupo, devido à peculiaridade dos mesmos³⁸.

Devido aos avanços já obtidos em seu processo de industrialização, a delegação brasileira buscou discutir, na conferência, questões relacionadas à liberalização e expansão do comércio internacional e à transferência de tecnologia. Além disso, devido ao déficit em sua balança comercial, em boa parte condicionado pela importação de petróleo, o Itamaraty, durante as discussões, também não descuidou da questão do comércio de produtos de base e da crise mundial do petróleo, reivindicando, em conjunto com os demais PEDs, a correção dos desequilíbrios no mercado internacional de produtos primários³⁹.

Após a IV Unctad, o Brasil passou a ter uma postura mais pragmática, encarando seus esforços de negociação de forma mais positiva, ao ver que a fase reivindicatória da Conferência já havia sido ultrapassada, buscando uma postura mais flexível, até nas negociações com os PDs e evitando o confronto, sempre que possível (BUENO, 1994, p. 104-105; TRINDADE, 1981, p. 189). Essa postura também se devia à crença de que o país ocupava uma posição intermediária, por encontrar-se em um estágio de desenvolvimento mais avançado do que dos países mais pobres do G-77, tendo, portanto, interesses divergentes dos últimos.

Essa visão também se manifestava nas reuniões do GATT, onde a delegação brasileira buscava atuar de forma flexível e pragmática, buscando negociar tanto com os países em desenvolvimento quanto com os desenvolvidos.

Em 1976, o Brasil apresenta, no GATT, e consegue, a aprovação da formação do Grupo de Reforma do GATT, com o objetivo de promover uma reavaliação das regras de

³⁸ A postura do Brasil no G-77 devia-se ao fato de que muitos países em desenvolvimento do grupo ainda tinham como prioridade o Programa Integrado para Produtos de Base e a questão da dívida externa (BUENO, 1994, p. 104).

³⁹ Na conferência conseguiu-se a aprovação do Programa Integrado de Produtos de Base, por meio do qual os PDs e os PEDs comprometiam-se a examinar medidas de estabilização para o comércio internacional de tais produtos (BUENO, 1994, p. 104).

comércio (BUENO, 1994, p. 106). Para Silveira, para que as Negociações Comerciais Multilaterais (NCMs) tivessem resultados concretos era necessária, no âmbito do GATT, a reformulação e revisão sobre direitos compensatórios e salvaguardas que faziam com que o mundo em desenvolvimento ficasse exposto a medidas protecionistas injustificáveis, impostas pelo mundo industrializado (*RPEB*, v. 5, 1975, p. 73).

Para o Brasil, era fundamental a aplicação do princípio de tratamento diferenciado aos PEDs, o que significaria o fortalecimento e a consolidação do SGP, única forma que colocaria um fim às distorções nocivas ao desenvolvimento econômico e social dos países pobres (*RPEB*, v. 5, 1975, p. 73). Entretanto, as NCMs, no âmbito do GATT, não se desenrolaram de forma satisfatória, apontando já para o fato de que o diálogo Norte-Sul não estava tendo resultados importantes.

Em 1979, chegou ao fim a Rodada Tóquio⁴⁰, de importância fundamental para os PEDs como o Brasil, devido à negociação de códigos e à reforma do sistema do GATT. Dentre os códigos mais importantes estava o referente aos subsídios – negociado principalmente entre a CEE e os EUA – já que aos signatários do código, a aplicação de direitos compensatórios teria de basear-se em prova de dano à indústria doméstica, algo vital nos EUA, o grande mercado para as exportações brasileiras de produtos manufaturados (ABREU, 1994, 327-328).

As resistências dos negociadores brasileiros em concordar com o código sobre subsídios, negociado entre a CEE e os EUA, foram vencidas graças à avaliação do Ministério da Fazenda de que a postura brasileira frente aos EUA, no âmbito bilateral, tornar-se-ia insustentável, devido à pressão norte-americana por uma flexibilização da posição brasileira⁴¹.

Em relação à reforma do sistema do GATT, a contribuição brasileira foi de grande relevância, já que as negociações, no grupo responsável, foram iniciadas a partir de uma proposta brasileira que tinha como pontos principais a provisão de uma arcabouço legal ao

⁴⁰ A Rodada Tóquio marcou uma nova etapa nas negociações do GATT, pois, até então, os países em desenvolvimento, de certa forma, possuíam um papel residual, desempenhando sistematicamente a função de caronas (*free riders*), já que as concessões acordadas entre os desenvolvidos eram universalmente aplicáveis devido à cláusula da nação mais favorecida, sendo que seus interesses eram levados em conta, apenas de forma marginal.

⁴¹ Frente às pressões norte-americanas, o Brasil concordou em descontinuar os créditos-prêmio às exportações até o final de 1983 e com o congelamento dos níveis de subsídio, fazendo com que o Brasil fosse o primeiro PED a assinar o código de subsídios (ABREU, 1994, p. 327-328).

SGP, para que as preferências fossem legalmente consolidadas e sua retirada sujeita à compensação; uma maior flexibilidade no uso do artigo 18⁴² para fins de balanço de pagamentos e de desenvolvimento; a modificação do sistema de solução de controvérsias; e a definição do direito à não-reciprocidade por parte dos PEDs (ABREU, 1994, p. 328).

Ao final, a Rodada Tóquio encerrou-se com a assinatura de quatro acordos sobre a consolidação da derrogação que relegava a não-reciprocidade baseada em tratamento especial e diferenciado, sobre medidas de comércio para fins de balanço de pagamentos, como concessão dos PDs, estabelecendo o princípio da graduação dos PEDs, que, uma vez atingido níveis maiores de desenvolvimento (não definidos) partilhariam, de maneira mais plena, das obrigações ligadas ao GATT; sobre salvaguardas para fins de desenvolvimento, facilitando o recurso ao artigo 18, em termos de condições e prazos, tanto no caso de dificuldades de balanço de pagamentos, quanto em relação a objetivos de desenvolvimento; sobre notificação, consulta, solução de controvérsias e fiscalização (ABREU, 1994, p. 328; MACIEL, 1986, p. 84).

A delegação brasileira contribuiu, na Rodada Tóquio, principalmente, com a elaboração dos textos dos acordos de subsídios e direitos compensatórios, barreiras técnicas, avaliação aduaneira e quadro jurídico para conduta do comércio internacional. Também por iniciativa brasileira, abriu-se uma exceção ao artigo I do GATT⁴³, permitindo, simultaneamente e sem necessidade de *waiver*⁴⁴ específico, que qualquer país concedesse tratamento preferencial e mais favorável aos PEDs, sem fazê-lo em favor dos PDs (MACIEL, 1986, p. 84 e 86).

No assunto mais interessante ao Brasil - o comércio de produtos agrícolas - foram elaborados acordos especiais de carne bovina e laticínios, mas a situação continuava obscura e prejudicial aos PEDs, principais exportadores de produtos primários (MACIEL, 1986, p. 86).

Parece consensual que as concessões recíprocas entre Norte e Sul, acordadas na Rodada Tóquio, foram, de certa forma, equivalentes, já que o objetivo inicial de buscar compensar o desequilíbrio inerente ao poder de retaliação das partes contratantes, devido a

⁴² Este artigo do GATT trata da assistência governamental ao desenvolvimento econômico.

⁴³ O Artigo I do GATT refere-se à Cláusula da Nação Mais Favorecida.

⁴⁴ O termo *waiver* significa a permissão garantida pelas partes do Acordo admitindo a outra parte o não cumprimento dos compromissos padrões. Essa suspensão de obrigações tem tempo limitado e as possíveis extensões têm de ser justificadas.

diferentes graus de desenvolvimento econômico, foi freado pelas contrapropostas dos PDS (ABREU, 1994, p. 328-329).

O desenvolvimento continuou a nortear a postura brasileira, nos foros multilaterais, em temas como o meio ambiente, não ocorrendo profundas alterações em relação ao governo anterior. Em relação à questão, o Brasil, mais uma vez, colocava-se ao lado dos PEDs, denunciando o fato de que a preocupação ambiental, dos países industrializados, era mais uma forma de obstaculizar o processo de industrialização do Sul, reiterando em diversas ocasiões, como a III Sessão do Programa da ONU para o Meio Ambiente (Unep), em Nairóbi, no ano de 1975, de que a preocupação com o meio ambiente não deveria prejudicar o desenvolvimento.

Na abertura dos debates da 31ª Sessão Ordinária da ONU, em 27 de setembro de 1976, o chanceler brasileiro (*RPEB*, v. 10, 1976, p. 74) colocava-se contrário à posição defendida pelos países industrializados de que, por motivações ecológicas, o desenvolvimento econômico dos subdesenvolvidos tornava-se impossível, apontando que o preço pago pela conservação ambiental não deveria ser a estagnação dos países mais pobres, advogando, mais uma vez, a necessidade de uma reorganização da economia mundial, que pudesse corrigir as desigualdades, tanto na distribuição dos meios de produção quanto dos meios de consumo. Denunciando, mais uma vez, que a invocação de motivos ecológicos para obstaculizar o desenvolvimento dos outros, nada mais seria do que uma nova e inaceitável forma de dominação⁴⁵.

Portanto, a diplomacia brasileira, procurava nos diversos temas tratados nos foros multilaterais, a conciliação entre estes e o desenvolvimento nacional, defendendo princípios como a não-intervenção nos assuntos internos de cada Estado e denunciando a tentativa dos PDs, seja em questões comerciais seja em temas como o meio ambiente, de deixar inalterado o *status quo* no sistema internacional, impedindo que os PEDs alcançassem estágios mais avançados de desenvolvimento.

⁴⁵ Ao conciliar o desenvolvimento e meio ambiente, o Brasil foi contrário, durante a 1ª Reunião do Grupo Intergovernamental de peritos do Unep, à aprovação da resolução que possibilitava a interferência em assuntos internos dos Estados, já que Estados vizinhos poderiam formular diretrizes que viessem a ter impacto sobre recursos compartilhados por mais de um Estado. Entretanto, em conjunto com a maioria dos países em desenvolvimento, o Brasil conseguiu a não aprovação do projeto de resolução oriundo do grupo do Unep, na Assembleia Geral de 1976 (BUENO, 1994, p. 112).

De uma maneira geral, no período analisado até o presente momento, em relação à questão do comércio internacional, a diplomacia brasileira lutou pela reformulação de suas regras, buscando, em conjunto com o restante dos países Sul, obter medidas políticas, dentre as quais um sistema de preferências que fosse universal, geral, não-discriminatório e não-recíproco que beneficiasse os produtos manufaturados dos PEDs, conseguido em 1970.

Além do comércio, o Brasil empreendeu uma defesa, em conjunto com outros países do Sul, do direito ao desenvolvimento, denunciando a ordem econômica internacional, considerada injusta, e repreendendo qualquer tentativa dos PDs em limitar o desenvolvimento dos países mais pobres, por meio da inserção de novos temas como meio ambiente, apontando, em relação a esse tema, uma concordância entre as posições do Brasil e do restante dos PEDs. Portanto, por terem posturas semelhantes, em relação ao desenvolvimento, o Brasil irá apoiar e, por vezes liderar, os países do Sul, utilizando-se desse movimento de conformação do Sul para dar mais voz às suas demandas internacionais, principalmente, de continuação do processo de desenvolvimento.

CAPÍTULO II – CONTINUIDADE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL: AVANÇOS E RECUOS EM RELAÇÃO AO SUL (1980-1989):

2.1. A Crise do Sul no Sistema Internacional

Como consequência de acontecimentos como a crise do petróleo, dentre outros, citados no capítulo anterior, verifica-se que, enquanto nos anos 70, o contexto internacional tinha sido mais favorável ao Sul, a década seguinte, por sua vez, encaminhar-se-ia para uma degeneração de suas potencialidades devido a questões como a crise da dívida, que atingiria a maioria dos PEDs, e a adoção de posturas mais rígidas por parte do Norte, a partir da Reunião de Cúpula de Cancún (1981), nas negociações Norte-Sul. Em razão de uma série de fatores políticos e econômicos, que serão explicitados neste subcapítulo, para a maioria dos países do Sul, os anos 80 revelaram-se uma década perdida para o desenvolvimento.

Os desequilíbrios nos PDs e as medidas adotadas pelos mesmos para os corrigir levaram a uma deterioração severa do comércio e do contexto internacionais durante a década de 80. Ao final dos anos 70, os governos desses países decidiram que a questão fundamental seria a contração da inflação, introduzindo políticas macroeconômicas recessivas, apoiadas primeiramente, ainda que não exclusivamente, em instrumentos de política monetária. Tais medidas acarretaram, de um lado, um abrandamento substantivo da atividade econômica dos países industrializados ocidentais, conduzindo a uma queda acentuada nos preços internacionais das matérias-primas, ao reduzir a sua procura e, de outro lado, a uma alta sem precedentes nas taxas de juros internacionais, fazendo crescer, exponencialmente, os serviços da dívida e baixando ainda mais os preços dos produtos primários, ao encarecer os custos de armazenagem.

Com efeito, grande parte do custo das políticas de contração da inflação e da introdução de mudanças estruturais no Norte foi suportado pelo Sul. Os PEDs viram-se obrigados a pagar cada vez mais pelos serviços de suas dívidas, ao mesmo tempo em que recebiam cada vez menos pelas suas exportações. Estes movimentos agravaram as dificuldades desses países, fazendo com que os bancos comerciais suspendessem o

empréstimo de dinheiro, resultando na crise da dívida internacional dos anos 80, em que muitos países não tiveram condições de honrar seus compromissos.

Por volta de 1983, os PDs começaram a dar sinais de recuperação e, entre 1983 e 1988 as suas economias cresceram a uma taxa média anual de 3,5%, com o volume de exportações expandindo cerca de 8% a cada ano (COMISSÃO SUL, 1990, p. 65), mantendo a inflação sob controle⁴⁶.

Paralelamente ao impacto da alta nas taxas de juros sobre os serviços da dívida, os países do Sul ainda tiveram que lidar com uma dura redução dos empréstimos da banca comercial internacional. A partir de 84, portanto, os sentidos das transferências relacionadas à dívida, regularmente do Norte para o Sul, inverteu-se.

A inversão e o declínio de outros fluxos financeiros privados advindos do Norte, combinados com a estagnação dos fluxos financeiros oriundos dos fundos oficiais para o desenvolvimento, na década de 80, causaram uma severa queda das transferências financeiras líquidas globais ao Sul, a partir de 1982. Para muitos países, principalmente da América Latina, as transferências líquidas foram negativas, a partir de 1983 (COMISSÃO SUL, 1990, p. 66).

Houve, a partir de 1984, uma queda drástica nos preços reais das matérias-primas, principal produto de exportação da maioria dos PEDs. Como consequência, ocorreu uma deterioração nos termos de troca, assunto que será a principal reivindicação por parte do países do Sul em relação aos países do Norte, durante a década de 80.

Além disso, os PDs empreenderam um protecionismo crescente às exportações de especial interesse aos países do Sul, como produtos agrícolas e tropicais transformados, têxteis, aço, petroquímica, peças para automóveis e eletrônica. Esta tendência protecionista contribuiu para agravar ainda mais as dificuldades relativas ao contexto externo com que debatiam os países em desenvolvimento. O neoprotecionismo, sob a forma de Restrições Voluntárias à Exportação (RVE), Ajustamentos Sistemáticos de Mercado (ASM) e outras medidas afins, surtiu o efeito devastador de impedir a entrada nos mercados até aos produtores mais eficientes do Sul (COMISSÃO SUL, 1990, p. 67).

⁴⁶ Os PDs aclamaram tal recuperação como o começo de uma nova era de ouro da economia mundial, contudo, essa recuperação não foi acompanhada por uma melhora significativa no cenário econômico internacional, para a maioria dos PEDs.

A maioria dos países do Sul experimentou, no período, profunda crise de desenvolvimento. As deficiências dos padrões de desenvolvimento do passado podem ter sido um fator dessa crise; mas de qualquer forma, a severa deterioração do contexto econômico internacional, descrita acima, teve papel decisivo.

Verificou-se, no período, por conta desses acontecimentos, uma erosão geral da eficácia econômica e política dos Estados e governos do Sul; os detentores do poder viram-se encurralados pela combinação de pressões internas e externas que, muitas vezes, atuavam em sentidos contraditórios e opostos. Os cortes forçados nas despesas públicas abalaram a capacidade de atuação dos governos, ao mesmo tempo em que a deterioração das condições de serviço dos funcionários públicos minou a moral e integridade da classe. Este estado de coisas fez com que as políticas governamentais se tornassem ainda menos eficazes, agravando a perda de apoio e de legitimidade experimentada por estes governos.

A crise econômica, particularmente a questão da dívida, e a forma como os credores a trataram contribuíram para a desestabilização política e social nos países do Sul. A mistura explosiva de tensões e contradições e, muitas vezes, a dependência externa daí resultantes ameaçaram a independência de muitos países do Sul bem como sua segurança; com isso a paz e a segurança internacionais viram-se também comprometidas, com a eclosão de diversos distúrbios nesses países.

Os retrocessos dos anos 80 evidenciaram a debilidade estrutural do Sul e demonstraram a necessidade de políticas macroeconômicas adequadas que fornecessem uma base estável para as tomadas de decisões. A crise demonstrou, ainda, a necessidade de reformas estruturais com vistas ao fortalecimento do desempenho do setor público e de sua capacidade de geração de recursos, à melhoria do sistema fiscal e à criação de um cenário previsível para que o setor privado pudesse desempenhar o seu papel conforme as prioridades de cada nação (COMISSÃO SUL, 1990, p. 74).

Contudo, tais reformas foram deixadas de fora do processo de ajuste implantado à época, devido a uma abordagem que obedecia apenas às condições prescritas pelas instituições financeiras internacionais. As políticas macroeconômicas – principalmente as políticas fiscal e cambial – impostas aos países do Sul como parte de programas de estabilização e de ajuste, foram idealizadas com vistas a uma melhoria rápida na balança de pagamentos. A preocupação principal era atender aos interesses dos bancos comerciais

internacionais, mesmo ao custo de uma grave recessão econômica, conforme ficou confirmado.

Os programas de estabilização e ajuste propostos aos PEDs não foram dotados de apoio financeiro externo suficiente ao ajustamento sem o estrangulamento de seu crescimento. Tais programas assentaram-se em percepções otimistas no tocante à velocidade com que os males estruturais pudessem ser corrigidos. Por outro lado, baseavam-se na crença de que as forças de mercado e as políticas monetaristas resolveriam o problema, sem a necessidade de maiores recursos financeiros (COMISSÃO SUL, 1990, p. 74).

Essa combinação de prioridades e políticas afetou fortemente as economias e populações do Sul. A receita de cortes nos gastos públicos e de alterações nos preços relativos tiveram efeitos devastadores em serviços públicos básicos, com conseqüências ainda mais graves aos grupos menos favorecidos dessas nações, agravando ainda mais o problema da má distribuição de renda, ao mesmo tempo em que o impacto positivo nas finanças públicas era insignificante (COMISSÃO SUL, 1990, p. 75).

Em inúmeros casos, a contração de recursos gerou um aumento do desemprego e a subutilização da capacidade produtiva. Em combinação com a ênfase na redução do crédito interno, tal política procurava gerar excedentes no comércio exterior, com vistas a gerar divisas para honrar os compromissos com os serviços da dívida. Como a capacidade de obtenção de fundos por meio das exportações estava fortemente restrita, os excedentes comerciais foram, em grande medida, obtidos por meio de medidas restritivas às importações.

Portanto, após vários anos de políticas de ajuste, identificaram-se danos pesados às economias desses países, com o comprometimento de suas possibilidades de crescimento; os níveis de poupança pública continuaram a financiar os investimentos essenciais responsáveis pela retomada do caminho do crescimento, comprometida pelas políticas adotadas para alcançar o ajuste fiscal. Como conseqüência, mesmo que tivesse ocorrido uma redução da dívida, os recursos liberados por tal redução eram, em muitos PEDs, insuficientes para elevar os níveis de investimento demandados após um período tão prolongado de retração (COMISSÃO SUL, 1990, p. 75-76).

Em relação às políticas industrial e comercial, os PEDs, num momento em que a escassez de moeda estrangeira era o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico, foram impelidos a adotar, rapidamente, a liberalização de seus mercados, resultando na importação de produtos desnecessários ao bom funcionamento da economia, sendo que as contas externas foram equilibradas por meio de desvalorizações maiores do que o necessário (COMISSÃO SUL, 1990, p. 76).

Em economias semi-industrializadas mais diversificadas, a combinação de taxas de câmbio depreciadas, salários reduzidos e contração econômica acarretaram exportações tornadas possíveis devido ao desvio de recursos econômicos das necessidades internas de consumo e de investimento. Contudo, como o rendimento oriundo dessas exportações não ficava disponível para pagar importações adicionais, pois tinha que ser aplicado no pagamento do serviço da dívida, o esforço de exportação não forneceu os meios necessários ao crescimento sustentado e de base alargada impulsionado pelas exportações (COMISSÃO SUL, 1990, p. 76).

A insistência na exportação de bens primários em muitos PEDs acarretou uma depreciação extraordinária no valor de suas exportações primárias; para aqueles dependentes quase que exclusivamente da exportação de um ou dois produtos agravou ainda mais a sua já frágil posição cambial. O excesso de oferta contribuiu, ainda mais, para a depressão prolongada dos preços das matérias-primas e para uma piora ainda maior da capacidade de ganho por parte dos países do Sul. Para muitos países, os resultados das políticas de ajuste foi uma década perdida para o desenvolvimento e um agravamento das possibilidades de desenvolvimento no futuro.

As esperanças de fortalecimento das relações Sul-Sul dos anos 70 não se realizaram na década seguinte. A crise de desenvolvimento havia desorganizado e enfraquecido as iniciativas de cooperação entre os países do Sul. Os programas sub-regionais e regionais ficaram subordinados a uma grande pressão, e muitos tornaram-se inoperantes. A baixa dos recursos cambiais constituiu uma barreira adicional ao comércio entre o Sul, já que poucos países estavam em condições de conceder créditos, enfraquecendo suas possibilidades materiais de apoiar a institucionalização de projetos conjuntos, mesmo quando a vontade política manteve-se forte, sendo adiado o fortalecimento das relações Sul-Sul.

Devido à falta de solidariedade entre os países do Sul, houve dificuldades, entre eles, para acordar uma plataforma conjunta de negociação para a Rodada Urugui (RU), por exemplo. Esta interrupção na solidariedade ocorreu num momento em que o Sul mais necessitava fazer com que sua voz fosse ouvida de forma decisiva e consistente.

No Norte, mudanças políticas levaram a uma postura menos benevolente e permissiva ao Sul. Como consequência, houve uma concentração de poder no nível internacional, em que um pequeno número de PDs agia como administrador da economia (ALTEMANI, 2005, p. 174).

Impelidos pela crescente complexidade e interdependência de suas economias nacionais, o Norte aceitou a necessidade de um certo grau de coordenação em suas políticas individuais, surgindo daí as reuniões do G-7⁴⁷. A evolução de suas reuniões deste grupo e estruturas de suporte os incentivou a se considerarem protetores da economia. O poder e o peso econômico de seus países-membros eram tão grandes que as suas decisões impactavam, fortemente, o restante do mundo.

Deste grupo originou-se a noção de que a crise do Norte poderia ser atribuída a políticas internas pouco prudentes seguidas pelo Sul. Os PDs utilizaram-se das instituições financeiras internacionais para impor seu modelo aos PEDs, ao passo em que exigiam que tais países endireitassem suas economias por meio de políticas contracionistas. As receitas prescritas pelo Banco Mundial e pelo FMI foram, contudo, desequilibradas, pois não previam qualquer ajuste das economias desenvolvidas.

O Norte, portanto, impôs ao Sul todo o peso do ajustamento de uma economia enfraquecida, enquanto continuou a crescer. A debilidade dos PEDs, resultante da crise da dívida e da deterioração dos termos de troca, foi utilizada pelos PDs como oportunidade para influenciar suas escolhas internas e para impor-lhes valores, políticas, concessões e padrões de desenvolvimento importados do exterior.

⁴⁷ O G-7, como ficou conhecido, é formado pelos dirigentes das sete mais importantes potências econômicas do mundo e se reúne anualmente para coordenar as políticas econômica, monetária e financeira mundial. Tal grupo compreende a Alemanha, Japão, França, Itália, Grã-Bretanha, Canadá e EUA. Devido à importância política e militar da Rússia, esta vem sendo convidada a participar das reuniões, dando lugar à denominação G-7+1, que passou a ser G-8.

Com a ascensão de Reagan à presidência dos EUA, em 1981, houve a tentativa de reconstrução da hegemonia norte-americana enfraquecida nos planos econômico⁴⁸ e estratégico-militar⁴⁹, buscando mudar o centro de suas atenções da Europa Ocidental para o Sul, assumindo os desafios colocados pelo agressivo expansionismo soviético. Com isso, apresentavam-se novos centros-chaves ao equilíbrio geopolítico internacional em regiões da África, do Oriente Médio e da América Latina, obrigando a mudança do eixo Norte-Sul, predominante nos anos 70, pelo Leste-Oeste, nos anos 80.

Consequentemente, os EUA colocaram em prática uma política externa agressiva, construída a partir de um forte esforço militar com vistas a assegurar à superpotência ocidental, baseada em uma liderança ativa diante dos demais parceiros capitalistas do mundo desenvolvido e em uma política de sinais claros aos PEDs com vistas a submetê-los às diretrizes norte-americanas de inserção internacional⁵⁰.

Os EUA, na agenda para a RU do GATT, estavam interessados nos chamados novos temas – serviços, propriedade intelectual (TRIPS)⁵¹, medidas relativas a investimentos com implicações sobre o comércio (TRIMS)⁵² e bens de alta tecnologia (ABREU, 1994, p. 329).

Antes da reunião ministerial do GATT, de 1983, os PEDs, em torno do G-10, assumiram uma postura defensiva em relação à inclusão de novos temas a serem objeto de regulação internacional, tentando obstruir a inclusão destes na agenda provisória da nova rodada. Os países do Sul acreditavam que as negociações relativas aos serviços, no marco do GATT, tenderiam a reduzir a importância da discussão de temas tradicionais pendentes, como agricultura, têxteis e acesso a mercados, que poderiam beneficiá-los consideravelmente (ABREU, 1994, p. 329).

As longas negociações entre o final da Rodada Tóquio e Uruguai foram marcadas pela contínua exposição de posições divergentes em relação aos novos temas e, em

⁴⁸ Nesse plano, os EUA enfrentavam a concorrência europeia e japonesa, o rompimento do Acordo de Bretton-Woods, a consolidação da Opep.

⁴⁹ Nesse plano, os EUA enfrentavam questões como a retirada do Vietnã, a ocupação da embaixada norte-americana em Teerã, o colapso de muitos governos aliados, a militarização da Polônia e a invasão do Afeganistão pela União Soviética.

⁵⁰ Durante a Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento, conhecida como Cúpula Norte-Sul e realizada em outubro de 1981, a administração Reagan não fez nenhuma concessão às demandas dos países do Sul, deixando clara a sua visão de que os problemas dos países em desenvolvimento seriam resolvidos mediante a aplicação do livre-comércio, a atuação das forças de mercado, o aumento do investimento externo e o aumento das exportações (ALTEMANI, 2005, p. 173).

⁵¹ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right.

⁵² Trade-Related Investment Measures.

particular, aos serviços. A oposição mais forte à inclusão deste tema originava-se no G-10, de PEDs, no qual Brasil e Índia desempenharam um papel de liderança.⁵³

A declaração ministerial concorrente a do G-10 era a do G-9⁵⁴, composto de PDs. Em junho de 1986, um G-20, composto por PEDs que não concordavam com a posição do G-10, passou a reunir-se com o G-9. Desses encontros emergiu a minuta suíço-colombiana apresentada em Punta Del Este, para a RU, resultando num isolamento do G-10 e apontando para a dificuldade, dos PEDs, em chegar a uma posição conjunta quanto à agenda a ser discutida (ABREU, 1994, p. 331).

Portanto, na RU não apenas a agenda passou a ser mais ampla e complexa, como também ocorreu uma modificação na própria estrutura do processo negociador. Levando-se em conta os interesses negociadores dos países do Sul, houve as seguintes modificações:

a) mudança na estrutura das negociações que passam a ir além das medidas clássicas de fronteira (agenda negativa e concessões tarifárias mútuas), implicando em compromissos ativos de políticas governamentais com repercussões no âmbito doméstico;

b) formação de novas coalizões de PEDs e PDs, como o Grupo Cairns;

c) crise do G-77 e divisão política entre os PEDs: o G-10 liderado por Índia, Brasil e Egito, impedindo a introdução dos novos temas e de disciplinas normativas e concentrando-se na agenda tradicional do GATT, *versus* o G-20, com a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento, mais favorável a aceitar o *trade-off* entre a velha e a nova agenda (SENNES, 2001, p.174, 214).

A partir de 1988, portanto, os PEDs flexibilizaram suas posições negociadoras devido à crise em seus modelos de desenvolvimento. A pulverização política do G-77 e o efeito *bandwagoning* ilustravam o limite de antigas posturas, baseadas apenas em princípios, sendo que as coalizões teriam que ir além destes e deveriam estar calcadas em interesses concretos.

⁵³ O G-10, como ficou conhecido, era formado por Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia. O grupo acreditava que era inadequado tratar dos novos temas no âmbito do GATT, devido ao desconhecimento técnico em relação aos mesmos e à limitada experiência em sua negociação. Acreditava que concessões feitas em relação aos novos temas seriam prejudiciais ao desenvolvimento da capacidade competitiva dos países do Sul, devido à concentração das vantagens comparativas nos países do Norte. Nas propostas iniciais também não figuravam os temas de maior interesse dos PEDs como movimentos internacionais de mão-de-obra, acesso à tecnologia e regulação das atividades de empresas transnacionais (ABREU, 1994, p. 330).

⁵⁴ O G-9 era composto pelos países da Associação Europeia do Livre Comércio, Austrália, Canadá e Nova Zelândia

O cenário internacional, na década de 80, portanto, encaminhou-se para uma deterioração das possibilidades de atuação do Sul, em virtude da crise da dívida e, em particular, da adoção de posturas mais rígidas pelo Norte, a partir da Cúpula de Cancun, no processo de negociação das questões econômicas entre o Norte e o Sul.

Independentemente das razões econômicas e/ou comerciais, a nítida reversão nas relações Norte-Sul derivou, principalmente, de uma atitude política por parte dos PDs em interromper o diálogo. O modelo de crescimento pelo endividamento mostrou-se, porém, vulnerável à crise do começo da década de 80, com a queda nas taxas de crescimento mundiais, a reação neoprotecionista dos países do Norte e o rompimento das regras normativas das relações dos países devedores com o sistema financeiro internacional.

No plano político, os PDs também mostraram posturas desfavoráveis às nações periféricas: a articulação do G-7 em contraposição aos esforços de modificação da ordem econômica internacional esvaziaram o Diálogo Norte-Sul. Além disso, acentuaram-se as tentativas de recuperação de espaços hegemônicos e de recriação de “dependências verticais” pelo governo Reagan (MOURA, 1992, p. 128).

Nesse sentido, a década de 80 representou para o Sul uma década perdida para o desenvolvimento, em que a maioria viu a sua economia estagnar e, muitas vezes, retroceder, gerando graves problemas políticos e sociais. Devido a isso, houve um rompimento da unidade dos PEDs e movimentos como o dos Não-Alinhados perderam relevância, já que cada país estava preocupado, primordialmente, em resolver suas questões internas, congelando assim o processo, das décadas anteriores, de aproximação entre os países do Sul. Esse desconcerto foi aproveitado pelo Norte, que passou a adotar posturas mais rígidas em relação ao Sul, com vistas a recuperar a sua supremacia em ditar as regras econômicas e políticas nas relações internacionais.

2.2. As diretrizes de política externa (1980-1990)

Nos estudos acerca da história da política externa brasileira, a maioria dos analistas aponta que os governos Figueiredo e Sarney mantiveram as linhas gerais da política externa, ou seja, o paradigma universalista, iniciado com a PEI e aprofundado no Pragmatismo Responsável.

Entretanto, devido a mudanças nos cenários internacional – citadas no início deste capítulo – e no cenário interno – com a retomada do regime democrático no País, houve alguns ajustes da política externa a esses condicionantes.

2.2.1. O Universalismo: Governo Figueiredo (1980-1985)

O presidente Figueiredo e seu chanceler, Ramiro Saraiva Guerreiro, mantiveram as linhas básicas que sustentaram a política externa dos governos militares anteriores, a partir de Costa e Silva, ou seja, uma política externa voltada aos objetivos de desenvolvimento econômico, pois não houve mudanças significativas nos esquemas político e econômico que os sustentavam (LIMA; MOURA, 1982, p. 351).

Apesar da tentativa de manutenção das linhas gerais de política externa, os contextos interno e externo, ao longo do governo, foram deteriorando-se cada vez mais. Internamente, o governo levava a cabo o processo de redemocratização “lenta, gradual e segura”, iniciado no governo anterior, enfrentando crescentes manifestações da oposição, intensa mobilização nacional e reações dos setores da direita ao processo de distensão, no âmbito nacional (VIZENTINI, 1998, p. 272).

Em suas palestras na ESG, o chanceler apontava a crescente instabilidade no sistema internacional, chegando até a apontar o momento como sendo de crise⁵⁵.

No plano econômico, a deterioração do cenário internacional, já apontada anteriormente, começou a indicar as vulnerabilidades do modelo de desenvolvimento brasileiro e a dar seus primeiros sinais de crise. O governo Figueiredo, no ambiente econômico externo, enfrentou a crescente dificuldade das exportações, devido à crescente deterioração dos termos de troca, à queda no aporte de capitais externos e ao aumento dos pagamentos da dívida externa, devido à elevação das taxas de juros pelo governo norte-americano. Todas essas dificuldades trouxeram consequências à economia interna, como o

⁵⁵ Dentre os focos de perturbação, Guerreiro apontava a invasão do Afeganistão pela URSS, vista como uma violação do princípio de não-intervenção; o aumento das tensões no Oriente Médio, após a frustração das tentativas de Camp David; os conflitos no Sudeste Asiático; a continuidade da instabilidade em países como a Namíbia e África do Sul, mesmo após a transição negociada no Zimbábue; o recrudescimento do terrorismo na Europa; o desaparecimento da figura do general Tito, que trazia ainda mais incertezas com relação ao destino do Leste Europeu; as disputas no interior da OTAN; e os conflitos na América Central, marcando um cenário de deterioração das Relações Internacionais (RPEB, ed. suplementar, 1984, p. 15-16).

aumento da inflação, com uma forte recessão nos anos de 1982 e 1983, o aumento do custo de vida e a generalização de movimentos grevistas (VIZENTINI, 1998, p. 273).

Frente a tais condicionantes, a política externa do governo aprofundou ainda mais a diversificação das relações internacionais do Brasil, por meio do chamado universalismo, orientado, segundo Sardenberg, por três premissas operacionais. A primeira seria a convicção de que o Brasil não era satelitizável, rejeitando, portanto, qualquer forma de hegemonia, assim como não a reclamava para si, ou seja, desejava desempenhar, nas relações internacionais, um papel que fosse ao encontro dos seus interesses e aspirações, falando por si mesmo e não como representante de outros países⁵⁶.

A segunda premissa estava na recusa ao automatismo na política externa, pois concebia a existência de vertentes distintas – Ocidente, Terceiro Mundo, América Latina, África, etc. – o que abria a possibilidade de tomadas de decisões próprias, defendendo, portanto, uma política de não-intervenção, exigindo o mesmo respeito dos demais Estados. A terceira premissa era a consciência de que o Brasil tinha, à sua disposição, recursos limitados e rejeitava, portanto, alinhamentos automáticos, preferindo um campo permanente de negociação e ajustamento recíproco de posições⁵⁷.

Além do universalismo, a dignidade nacional e a vocação brasileira à boa convivência eram os elementos essenciais para a definição da política externa brasileira (*RPEB*, v. 21, 1979, p.9; v. 22, 1979, p. 29-30). O universalismo, conforme definido pelo presidente, não seria uma simples aposta na quantidade de contatos e de números de intercâmbios, mas sim a tomada de consciência de que a variedade de tendências e propostas deveria fundamentar a “estrutura democrática de convivência internacional” e, por isso mesmo, deveria ser antiintervencionista, promotora da dignidade nacional, pois propunha o pleno respeito às individualidades nacionais, ou seja, a ampla aceitação da igualdade soberana dos Estados como modelo da organização da vida internacional (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 20).

⁵⁶ SARDENBERG, R.M. “A política externa do Brasil nas duas últimas décadas” In: *Curso de Introdução às Relações Internacionais*. Unidade IV – Problemas Contemporâneos das RI. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983, p. 75 *apud* ALTEMANI, 2005, p. 181.

⁵⁷ SARDENBERG, R.M. “A política externa do Brasil nas duas últimas décadas” In: *Curso de Introdução às Relações Internacionais*. Unidade IV – Problemas Contemporâneos das RI. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983, p. 75 *apud* ALTEMANI, 2005, p. 181.

Os dois elementos restantes - a dignidade nacional e a regra da boa convivência - seriam fundamentos de uma ética de comportamento, apoiada na não-intervenção, na busca de soluções pacíficas e na preocupação com o equilíbrio de compromissos nos negócios concretos, sempre com vistas à projeção da paz e do desenvolvimento (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 20).

Um dos objetivos da política externa, guiada pelos vetores supracitados, seria garantir maior participação no progresso mundial, por meio do fortalecimento da segurança internacional e do respeito à igualdade entre os Estados, para que o quadro internacional não fosse ainda mais agravado. O Brasil, com isso, buscaria uma ordem internacional mais justa, que tornasse possível a todos os países atingir o caminho do progresso e trabalharia, em conjunto com as nações, para o desenvolvimento de novas forças dentro do sistema internacional (*RPEB*, v. 26, 1980, p. 37 e 85).

Portanto, a política externa de Figueiredo partiu de uma reflexão crítica acerca da realidade brasileira e de sua posição no sistema internacional, conseguindo, portanto, identificar os interesses do Brasil no sistema internacional. A diplomacia brasileira via o País como uma nação de Terceiro Mundo, com problemas internos típicos do subdesenvolvimento – má distribuição de renda, grandes deficiências em setores como saúde, educação e moradia – e, em relação ao sistema econômico internacional, como dependente, pois era importador de capitais e tecnologia; como um grande exportador de produtos primários e manufaturados, que necessitava incrementar, rapidamente, as suas receitas oriundas das exportações para frear o déficit na balança de pagamentos; como parte da comunidade ocidental, por compartilhar valores como a democracia, o pluralismo e a ideia de que as chances do progresso deveriam ser igualitárias, entretanto, com interesses cada vez mais distantes daqueles da superpotência ocidental; uma nação com reduzido poder militar em relação à amplitude de seus interesses internacionais, tendo escassas possibilidades de influenciar, por meio força, de forma profunda, o cenário internacional; uma nação que ainda vivia a transição à democracia, empenhada na organização de instituições que garantissem a participação e a superação da injustiça e das desigualdades⁵⁸.

⁵⁸ PONTUAL, J. “Política externa brasileira precisa de abertura de abertura política” *Jornal do Brasil*, Especial, 27/09/1981, p. 2 *apud* ALTEMANI, 2005, p. 180.

O Brasil, portanto, deveria reforçar as suas relações econômicas com o Sul e o Norte, sem atribuir a qualquer um deles prioridades que fossem incompatíveis, sem se impor opções excludentes (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 60). A relação de complementaridade entre Ocidente e Terceiro Mundo não estaria restrita somente à busca de novos mercados, mas representava uma vontade de mudança no cenário internacional, viável, apenas, por meio do estabelecimento de políticas comuns (LAFER, 1984, p. 121-128).

Os condutores da política externa esforçavam-se por um relacionamento preferencial com o Sul para, com isso, obter maior poder no sistema internacional, sem, no entanto, introduzir modificações estruturais nas suas relações com o Norte (ALTEMANI, 2005, p. 188-189), dizendo-se do Ocidente e do Terceiro Mundo (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 7). Entretanto, apesar de sua herança ocidental, reconhecia que não fazia parte, totalmente do Ocidente, já que, do ponto de vista sócio-econômico, era um país em desenvolvimento⁵⁹. A ideia da dupla inserção poderia ser rotulada como “omissão pragmática”, representando, em diversos momentos, muito mais moderação e equilíbrio que transformação e modernidade (PINHEIRO, 1986, p. 600).

À luz dos princípios básicos do universalismo, com os conceitos de dupla inserção, aceitação da diversidade, solidariedade entre os PEDs, dentre outros, foi reservado ao Sul um espaço privilegiado no relacionamento externo do Brasil (ALTEMANI, 2005, p. 185). Tal direcionamento devia-se não só a possibilidade de uma maior margem de manobra do País no cenário internacional, com vistas à conformação de uma NOEI, mais favorável ao Sul, mas também devido ao fato de que os países desse grupo havia adquirido relevância na balança comercial brasileira⁶⁰.

Portanto, nas relações Sul-Sul, a diplomacia brasileira propunha um maior entendimento e cooperação para fazer um conjunto de reivindicações ao Norte, tendo como desafio o estabelecimento de uma configuração própria ao Terceiro Mundo, e não como resultado das diferenças entre PEDs e PDs. O Brasil vislumbrava que a crise deveria ser

⁵⁹ SARDENBERG, R.M. 1980, mimeo, p. 8 *apud* MYAMOTO, S. 1987, p. 199.

⁶⁰ As exportações nacionais para os países do Terceiro Mundo representavam 12,8%, no ano de 1967, e passaram a representar, no ano de 1981, 35,7% das mesmas. No período de 1979 a 1981, a média de crescimento das exportações brasileiras para os PEDs (13,4%) superou a mesma média para os PDs (8,3%) (*RPEB*, v. 37, 1983, p. 66-67).

aproveitada para fortalecer a unidade do Sul com vistas a uma revisão dos termos de suas relações com o Norte (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 52).

A diplomacia brasileira, portanto, no governo Figueiredo, enfatizou as relações Sul-Sul, principalmente em direção à América Latina e à África Meridional, regiões em que o Brasil, por razões históricas e geográficas poderia maximizar as suas “vantagens comparativas”, no plano econômico, e angariar apoio às suas reivindicações de mudanças da ordem econômica mundial, no plano político (LIMA; MOURA, 1982, p. 352).

A tentativa de maior identificação com o Sul, proveniente tanto dos problemas oriundos do cenário de recessão econômica mundial, que atingiam, fortemente, a balança comercial e de pagamentos brasileira, como dos limitados instrumentos de pressão disponíveis à atuação externa do País, com a crescente incorporação do destaque às relações Sul-Sul à tese do não-alinhamento automático, ter-se-ia dado, de forma simultânea, a uma tentativa de evitar-se, ao máximo, que tal ênfase pudesse provocar futuros choques com os EUA; de aprofundar as bases de cooperação no âmbito latino-americano e no Sul, também como forma de fortalecer a posição brasileira e o não-alinhamento à superpotência ocidental, o que legitimava as posturas brasileiras junto aos PEDs; de substituir a relação especial com os EUA por um relacionamento amplo e diversificado com os países capitalistas avançados (PINHEIRO, 1986, p. 598).

2.2.2. O governo Sarney (1985-1990):

Na literatura de história da política externa brasileira é consensual que o governo Sarney manteve as linhas mestras centrais da política exterior que vinha sendo implementada desde o governo Geisel (ALTEMANI, 2005, p. 202; LIMA, 1994, p. 38; MELLO, 2000, p. 50). Os traços de continuidade com os governos militares durante o período de transição seriam marcantes, apesar da tentativa da elite política - militar e civil - em consonância com a mídia, em apresentar a recuperação da democracia como uma conquista social, sendo saudada por alguns setores da sociedade como uma política que abandonaria o terceiro-mundismo e retomaria a teoria dos círculos concêntricos de Castelo Branco (ALTEMANI, 2005, p. 202; PEREIRA, 2003, p. 28). Entretanto, não são

detectados fatores que possam ser definidores de alterações fundamentais na política externa da Nova República (ALTEMANI, 2005, p. 202).

O governo brasileiro tinha, à sua frente, uma ampla agenda política e pressões internas e externas para soluções no curto prazo, tendo que lidar com a responsabilidade de reincorporar, plenamente, o Brasil aos foros internacionais como Estado de Direito capaz de diálogo e harmonia com todas as nações, sem inibições ou exclusões (CORRÊA, 1996, p. 361; PEREIRA, 2003, p. 30).

Portanto, o governo teve que conviver com diversas variáveis como um país em busca de reencontrar sua identidade democrática; um mundo marcado por uma ordem internacional instável e em transição; um cenário de crise econômica, desencadeada pelo esgotamento do modelo de crescimento baseado no Estado e na substituição de importações; um mundo em crise de crescimento, envolvido pelas contradições entre os diferentes modelos econômico-político-sociais implantados até então; e uma América Latina sob as conseqüências danosas da “década perdida”, tendo de gerenciar complicados processos de transição democrática em meio a dificuldades econômicas de toda sorte e incapaz de idealizar e implantar uma política coerente (CORRÊA, 1996, p. 361).

Impunha-se, portanto, ao novo governo, a correção de algumas linhas da política praticada sob a preeminência das percepções de inspiração militar, destacando-se o fator positivo representado pela recuperação do regime democrático no País. Entretanto, não era possível, devido aos constrangimentos da transição política⁶¹, romper radicalmente com o passado, sendo necessário encaminhar as correções de rumo com uma mistura adequada de ousadia e equilíbrio (CORRÊA, 1996, p. 363-364).

⁶¹ No caso brasileiro, a transição à democracia foi conduzida pelos próprios militares. Apesar do movimento das Diretas Já, em 1984, por eleições diretas para Presidente, o governo militar manteve a eleição indireta, via Colégio Eleitoral, que deveria assegurar maioria ao candidato do governo. Com a escolha de Maluf como candidato do governo, muitos apoiadores, insatisfeitos, dentre eles José Sarney, retiraram seu apoio, formando um novo partido, o Partido da Frente Liberal (PFL), que em acordo com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de oposição, formou a Aliança Democrática com vista à constituição de uma frente para governar o Brasil, durante o período de transição política, tendo como candidato Tancredo Neves. Com um novo governo formado por uma coalizão de partidos, liderados por PMDB e PFL, os militares, discretamente, permaneciam como mantenedores e auxiliares no processo de transição política, para garantir os limites da democracia a ser estabelecida. Devido à inesperada doença de Tancredo Neves, Sarney ficou, precariamente, à frente da presidência com um ministério formado por políticos de oposição ao regime militar e outros recém saídos do mesmo. Após a morte de Tancredo e de uma série de conflitos entre o presidente e os ministros, Sarney formou um novo ministério, onde, parte dele tinha uma história política semelhante a sua, ou seja, eram oriundos da antiga UDN, que havia apoiado o golpe e participado dos governos militares.

O governo Sarney, portanto, movimentava-se para consolidar a sua legitimidade em diversos âmbitos. O primeiro, político, seria a condução da reforma legislativa, com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em novembro de 1986. O segundo, econômico, dizia respeito aos grandes esforços de ajuste, nos quais, o Plano Cruzado⁶² que, de certa forma, abriu caminho para que se pensasse que, finalmente, teria ocorrido uma alteração qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre países credores e o maior devedor entre os PEDs. O governo Sarney, por conseguinte, mover-se-ia entre duas linhas mestras: de um lado, a reforma política, em um esforço complexo de construção e implantação de uma estrutura política e de uma ordem jurídica; de outro, o ajuste econômico, ousado e heterodoxo, limitado, de certa maneira, pelos contornos da transação possível entre os agentes econômicos e sociais frente ao esgotamento do modelo econômico e dos constrangimentos da inserção internacional do Brasil (CORRÊA, 1996, 366-367).

A chamada “diplomacia para resultados” – nome dado pelo chanceler Olavo Setúbal – teria por diretriz fundamental a ideia de que toda diplomacia teria um viés indubitavelmente político. Portanto, seria uma política externa criativa, flexível e realista, tendo como ponto de partida a explicitação dos interesses concretos do País em relação à retomada do crescimento e à redução da vulnerabilidade externa brasileira nos níveis financeiro, tecnológico e comercial (*RPEB*, v. 45, 1985, p. 134).

Com isso, o Brasil buscava uma presença mais efetiva nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais, por intermédio de uma atuação que propiciasse a ampliação da liberdade brasileira na condução de sua política econômica e, por conseguinte, do controle sobre o seu rumo, consciente de que as disputas por poder e riqueza tinham, em todas as esferas do sistema internacional, um caráter hobbesiano, ou seja, que não haveria valores absolutos por trás da luta pelo produto mundial e que conceitos como justiça e paz seriam vagos e indeterminados, sendo determinados pelas pressões recíprocas e pelo conflito, pela cooperação e pela conquista de consenso entre os Estados (*RPEB*, v. 45, 1985, p. 133-134).

⁶² O Plano Cruzado foi um conjunto de medidas de contenção do processo inflacionário caracterizadas por um choque heterodoxo e implementadas a partir de 1986. Dentre as principais medidas estavam o congelamento de preços e salários, a alteração da unidade do sistema monetário. Após as eleições de novembro de 1986, a inflação voltou a atingir altos índices, agora acompanhada de um claro processo de recessão (SANDRONI, 2000, p. 468).

Portanto, o objetivo global da política externa brasileira, no governo Sarney, seria negociar, de forma digna e eficiente, a inserção do Brasil no sistema internacional, sem abrir mão da soberania e da independência. No campo político, continuaria a defender os princípios de autodeterminação dos povos, de não-ingerência nos assuntos internos de cada Estado, de solução pacífica de controvérsias, especialmente na América Central, da ação conjunta dos países latino-americanos para a condução das dificuldades comuns, e do respeito aos direitos humanos. No campo econômico, guiar-se-ia pelo amplo anseio da retomada do crescimento e da recuperação dos níveis de emprego e de renda e pela solução da questão da dívida externa. No curto prazo, neste campo, buscava emprestar a sua experiência negociadora, em conjunto com os ministérios da área econômica, na execução das políticas para conquistar novos mercados aos produtos brasileiros e à discussão, em bases mais realistas, de formas de amortização da dívida externa e, no médio prazo, a mobilização para uma enérgica atuação multilateral nas instituições em que houvesse interesse direto para o Brasil, e para um acompanhamento preciso dos demais organismos, sempre não perdendo de vista a modernização de seus procedimentos decisórios e a ampliação da representatividade de sua direção (*RPEB*, v. 45, 1985, p. 14).

No tocante ao Diálogo Norte-Sul, o Brasil apresentava uma postura cética, acreditando que devido à rebipolarização da ordem mundial e da insensibilidade do Norte aos problemas sócio-econômicos do Sul, o mundo caminhava para os “círculos minguantes da negociação” – expressão de Araújo Castro – ou seja, à relativização do multilateralismo nas relações internacionais, pois as superpotências quando não dificultavam a presença das nações menos desenvolvidas na tomada de decisões fundamentais, terminavam por ameaçar retirar suas ações da jurisdição formal dos organismos multilaterais (*RPEB*, v. 45, 1985, p. 15).

O Brasil ainda continuava vendo-se como tendo uma dupla inserção, ou seja, como parte integrante do Ocidente, com quem compartilhava concepções institucionais e culturais e como país em desenvolvimento com setores avançados, mas que ainda sofria graves insuficiências econômicas e sociais, devendo, portanto, refletir, em sua diplomacia, de forma equilibrada e coerente, essas realidades. Portanto, não cabia ao País escolhas parciais e excludentes, que favorecessem esse ou aquele segmento do sistema internacional. Buscava-se um relacionamento universal, com um espírito nacional que se inclinava,

instintiva e inovadoramente, para a conciliação. Dessa forma, o relacionamento íntimo com os PDs não inibia nem dificultava o relacionamento com os PEDs, pois o interesse nacional, nos planos político, econômico, tecnológico e cultural, estaria melhor atendido pela opção que, sem conotações ideológicas, abrisse ao País todos os caminhos, sem fechar nenhum (*RPEB*, v. 45, 1985, p.15).

No tocante às relações Sul-Sul, a diplomacia brasileira via que face ao quadro pouco alentador das relações Norte-Sul, a cooperação entre os PEDs apresentava-se como uma das alternativas mais viáveis à reversão, em seu favor, das tendências negativas da economia internacional. Cabendo, portanto, ao Sul concentrar esforços para participar ativamente da elaboração de uma NOEI, procurando reforçar o G-77 e a Unctad, no sentido de desobstruir os canais do Diálogo Norte-Sul (*RPEB*, v. 123-124, 1988, p. 90).

A atuação do MRE, no governo Sarney, pode ser resumida, portanto, pela denúncia do imobilismo no Diálogo Norte-Sul nos organismos internacionais; pela não-resignação ao protecionismo das potências industrializadas; pela busca de tratamento político para a dívida externa; pela manifestação de que o atendimento das obrigações financeiras internacionais do País carecia do seu crescimento e da participação justa no comércio internacional; pela busca de saldos comerciais e expansão das exportações brasileiras (BUENO, 1994, p. 118).

2.3. O relacionamento do Brasil com o Sul nos foros multilaterais: as vulnerabilidades econômicas como obstáculos à aproximação

Conforme apontado, a política externa do Brasil, até o final da década de 70, estava fortemente ligada ao modelo de desenvolvimento econômico empreendido pelos militares, baseado na substituição de importações e na alta dependência de petróleo. Entretanto, não foram feitos os ajustes necessários, já que o governo continuou dedicando-se apenas a manter os níveis, considerados satisfatórios, de suas importações de petróleo.

O Brasil equacionou a questão por meio da aproximação política e econômica com exportadores de petróleo do Sul como Nigéria, Angola e Arábia Saudita, numa relação em que o País garantia o seu fornecimento do produto, ao passo que vendia a esses países

produtos e serviços que, por sua vez, diminuía a sua dependência em relação aos PDs, gerando, conforme apontado, um ciclo de satisfação no relacionamento entre os PEDs.

Internamente, o governo, logo após a primeira crise do petróleo, em 1973, realizou investimentos em fontes energéticas alternativas, como a elétrica e o álcool, e na prospecção de petróleo, fazendo com que, já no início da década de 80, a crise no fornecimento de petróleo tivesse sido, relativamente superada (SENNES, 2003, p. 90).

Entretanto, o modelo utilizado para superar a crise do petróleo e manter as altas taxas de crescimento econômico tinha sido feito por meio de empréstimos externos que, na época, tinham juros muitos baixos, fazendo com que o Brasil recorresse a esse tipo de modalidade financeira com certa frequência e aumentasse o seu endividamento externo.

Com o aumento das taxas de juros, por parte dos EUA, a dívida externa brasileira e os serviços decorrentes, na década de 80, superaram, muito, a capacidade de pagamento nacional, mostrando que o modelo de desenvolvimento implantado nos governos militares já dava sinais claros de seu esgotamento. Com isso, a principal vulnerabilidade do País, no período, passou a ser o cumprimento de suas obrigações financeiras, oriundas do acúmulo de enormes estoques de dívida com bancos públicos e privados internacionais, que venceriam nos curto e médio prazos (JAGUARIBE, 1985, p. 11; SENNES, 2003, p. 91).

O alto grau de vulnerabilidade do Brasil, no período, devia-se, no tocante à questão do endividamento externo, ao montante da dívida, cuja proporção em relação ao PIB ultrapassou os 40% entre 1984 a 1986, chegando a um nível crítico; ao perfil do endividamento, com crescentes parcelas com vencimento no curto prazo, chegando a atingir, entre 1981 e 1989, mais de 15% da dívida total; e ao peso do pagamento dos serviços vinculados ao estoque da dívida, que chegou a representar, em 1982, mais de 56% das exportações brasileiras (SENNES, 2003, p. 92).

Com isso, a economia brasileira via-se condicionada por dois fatores externos, a necessidade de gerar superávits comerciais e de adotar políticas *ad-hoc*, gerando grandes distúrbios nos processos políticos e econômicos internos, já que estes objetivos colocaram em xeque ou se sobrepuseram a vários outros objetivos estabelecidos anteriormente. Portanto, a crise da dívida será o ponto central da política externa brasileira, na década de 80, pois impossibilitou a capacidade do Estado de continuar mantendo sua política protecionista de desenvolvimento industrial e conduzir, ao mesmo tempo, a uma política

externa de viés independentista, levando o Brasil a adotar medidas, no campo das relações exteriores, contraditórias com o perfil autonomista e independente que vinha sendo adotado até o momento (SENNES, 2003, p. 93).

Esses novos condicionantes, externos e internos, criaram dificuldades para a continuidade da estratégia de estabelecer novos mercados, ampliar ou manter aqueles que haviam sido conquistados no Sul, já que a crise econômica afetou, fortemente, os PEDs, principalmente da América Latina e da África. O cenário obrigou o Brasil a incrementar seus fluxos comerciais com os PDs, principalmente os EUA (SENNES, 2003, p. 98). Portanto, em sua atuação multilateral, a questão da dívida externa marcou, em boa medida, a diplomacia brasileira do período.

Até o final de 1984, o Brasil manteve a orientação de ressaltar a identidade do programa de ajuste brasileiro e de negação do tratamento global da questão, tanto que, o País, diante da tentativa de articulação, por parte dos países latino-americanos, de uma ação conjunta baseada na tese de que a crise do endividamento era um problema político do conjunto de países, apenas, comprometeu-se com tese da necessidade de enfoque político nas negociações – o que faria em seus discursos nas NCMs – mas, descartou, a proposta da Argentina, Venezuela e Equador, de constituição de um “clube de devedores”, ao mesmo tempo em que sempre afastou a possibilidade de pedido de moratória coletiva, evitando, portanto, o conflito com os países credores (CAMARGO; OCAMPO, 1988, p. 159).

Frente a esse cenário, ao Itamaraty, de certa forma, alijado das discussões a respeito da negociação da dívida, coube a defesa, nas organizações internacionais multilaterais, da modificação da estrutura comercial e financeira internacional, prejudiciais aos PEDs, como o Brasil, persistindo na estratégia de diversificação do intercâmbio econômico com vistas a pressionar por uma redução do protecionismo nos PDs (*RPEB*, n. 24, 1980, p. 30).

Portanto, os foros multilaterais foram os locais privilegiados para o governo expor e defender suas concepções a respeito da dívida, para enfatizar a necessidade do crescimento sem recessão, já que, a partir do governo Sarney⁶³, havia a decisão de não submeter o País

⁶³ Inicialmente, o governo Sarney não tomou medidas de rompimento com os credores internacionais, sendo que, em julho de 1986, fechou um acordo com o FMI para reescalonar o pagamento do principal e aportar empréstimos de emergência ao País. Com uma sensível redução no nível de suas reservas, o governo, em fevereiro de 1987, suspendeu os pagamentos aos credores comerciais externos. Após não obter o respaldo dos demais devedores e resposta dos setores oficiais dos credores, acordou, com os bancos, um esquema de retomada de pagamentos, assinado em novembro de 1987. Em novembro de 1988, o governo conseguiu

a ajustes recessivos e apontar para a necessidade de uma reestruturação profunda do sistema econômico internacional (*RBPI*, v. 111-112, 1985, p. 171-179). O presidente brasileiro defendia um tratamento político à questão do endividamento externo dos países latino-americanos, cuja solução demandaria um esforço conjunto de credores e devedores⁶⁴ (BUENO, 1994, p. 122).

No governo Sarney, manter-se-ia essa posição, tendo até a aprofundado, após a posse de Abreu Sodré e a declaração de suspensão de pagamentos. Segundo o chanceler, a crise da dívida deveria ser compartilhada entre credores e devedores, já que em parte advinha da política recessiva e do aumento de taxas de juros implantados pelos PDs, que estariam transferindo aos PEDs boa parte do custo do ajuste levado a cabo em suas economias. O crescimento, portanto, deveria ter prioridade sobre o pagamento da dívida, que deveria ser tratado politicamente, pois pagar sem crescer trazia consigo contradições, inclusive morais, já que o País estaria financiando sociedades ricas. Portanto, o governo brasileiro acreditava que o pagamento da dívida, da forma como estava sendo exigido, e o crescimento eram auto-excludentes (*RPEB*, v. 52, 1987, p. 25-29).

No fim de seu mandato, durante a 44ª Sessão da AGNU, o presidente brasileiro denunciou a transferência de recursos da região latino-americana para o exterior, apontando que esta funcionaria como uma espécie de “Plano Marshall às avessas”, lembrando ainda que a dívida externa colocava os PEDs numa situação de vulnerabilidade e os obrigava a adotar um modelo de ajuste que os PDs pouco praticavam. Ademais, argumentava que a obtenção de saldos comerciais para o pagamento dos juros da dívida obstaculizava qualquer forma de crescimento do Brasil, afirmando que os organismos internacionais propunham políticas de ajuste inadequadas e que estas eram prejudiciais aos líderes civis, tornando explosiva a crise social, além de ameaçar as instituições, comprometer a ordem e prejudicar as estruturas democráticas (A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS, 1995, 445).

A diplomacia brasileira, no período, terá uma intensa atuação multilateral, seguindo, três idéias básicas, oriundas do período anterior.

reescalonar sua dívida de médio e longo prazo, mas mesmo com uma série de características inovadoras – primeiro acordo a contemplar um cardápio de títulos e um título com taxa fixa de juros – o acordo não teve condições de prosperar (PAIVA, 1996, p. 66-67).

⁶⁴ A tese da co-responsabilidade não era idéia do governo Sarney, pois fazia parte dos resultados do Consenso de Cartagena e da reunião de Mar del Plata, ambas realizadas no ano de 1984.

A primeira seria a consideração de que o Brasil, no sistema internacional, era uma potência intermediária, tendo alcançado certo poder, em termos políticos e econômicos que, somado à sua posição geopolítica privilegiada, na América do Sul e no Atlântico Sul, e à sua alta densidade demográfica, lhe conferiam recursos de poder necessários a uma projeção independente e condições à consecução de objetivos próprios, assim como o estabelecimento de uma área de influência direta, principalmente sobre os países latino-americanos e do Sul (SENNES, 2003, p. 39).

A segunda era o alinhamento com os países do Sul, advogando, nestes foros, a transformação das estruturas obsoletas e injustas da economia internacional, com vistas a beneficiar os PEDs (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 48), chamando a atenção para a realidade brasileira de Terceiro Mundo, tendo, em foros como a ONU, uma postura anticolonialista, de denúncia do neoprotecionismo do Norte e da dívida externa dos PEDs.

A terceira era o ativismo político calcado em alianças e coalizões com vistas a reforçar a presença brasileira nos organismos multilaterais, ou seja, participar de coalizões terceiro-mundistas e latino-americanas, como o G-77, o Pacto Amazônico, o Grupo de Cartagena e o Grupo de Contadora, e das negociações nos órgãos multilaterais, como ONU, GATT, Unctad e OEA (SENNES, 2003, p. 40).

Ao posicionar-se como país do Sul, o Brasil obtinha vantagens nas negociações comerciais via GATT e Unctad, pois beneficiar-se-ia do SGP, conseguindo as concessões tarifárias feitas pelos PDs.

Entretanto, as posturas multilaterais do Brasil, no período, não teriam sido tão lineares e bem definidas, conforme o discurso diplomático poderia parecer à primeira vista, pois houve uma série de atitudes, declarações e posicionamentos de forte caráter reticente e, por vezes, ambíguo, já que tais posturas não teriam advindo de uma opção ideológica, mas pelo país ter se visto atraído a elas devido à inviabilidade de seu projeto de fazer parte do seleto “clube” dos PDs, construído no período anterior (LIMA; MOURA, 1982, p. 352-353).

Com isso, a atuação brasileira, via coalizões, e a ênfase nas negociações multilaterais, tiveram um caráter seletivo e limitado, pois o Brasil atuava apenas nos fóruns e negociações econômicas e tecnológicas, não filiando-se a coalizões como o Movimento dos Não-Alinhados, já que a sua conotação política de conflito mais amplo com os PDs ia

muito além do viés econômico, mantendo, com este, apenas contatos informais e enviando observadores a suas reuniões. Esta devia-se ao fato de que, embora fizesse parte de grupos e fóruns que tratavam dos conflitos Norte-Sul, o Brasil lançava mão de iniciativas bilaterais e até unilaterais para negociar parte de seus interesses (SENNES, 2003, p. 41).

Portanto, o Brasil estaria envolvido nas coalizões Sul-Sul até o ponto em que estas não viessem a trazer prejuízos econômicos e políticos ao País (SENNES, 2003, p. 41-42). Também não estava disposto a abrir mão das possibilidades de utilizar-se, diretamente, de seu poder de influência e barganha, seguindo critérios e interesses próprios, sempre que necessário ou vantajoso, tanto que procurou incrementar relações econômicas e políticas com países produtores de petróleo, como México, Venezuela, Nigéria, Iraque e Angola, pois com estes podia, de um lado, garantir o fornecimento daquele combustível e, de outro, exportar diversos produtos que estavam tendo restrições, cada vez maiores, no Norte (LIMA, 1996, p. 228). Ao Brasil interessava, portanto, não apenas tornar-se líder do Sul, mas, antes, utilizar-se dos laços com essas nações como motor para atingir à elevação definitiva do País à categoria de nação desenvolvida (ROETT; PERRY, 1977, p. 303).

O envolvimento brasileiro nas alianças terceiro-mundistas seria mais voltado a manter desobstruídos os canais de contatos com esses países do que um engajamento real com as suas reivindicações, tanto que, no plano regional, envolveu-se em diversas alianças como o Pacto Amazônico, a ALADI, o Grupo de Apoio à Contadora⁶⁵, mais como forma de impedir o seu insulamento regional do que para investir e implementar tais acordos (SENNES, 2003, p. 43).

A um país como o Brasil, de recursos de poder ainda limitados - o que não permitia a ação unilateral nem a projeção e negociação com as grandes potências - o terceiro-mundismo, as ações via coalizões e a ênfase nas negociações multilaterais teriam sido uma espécie de segunda melhor opção estratégica. Com isso, a prática de uma política externa que visava, mais do que um alinhamento internacional, ideológico e solidário, com os países do Sul e da América Latina nas coalizões e nos foros multilaterais, iniciada no

⁶⁵ Em 1983, em oposição à via de pacificação pela força, proposta pelos EUA como forma de solucionar os problemas políticos na América Central, criou-se o Grupo de Contadora, formado por México, Colômbia, Panamá e Venezuela. Em 1985, o Grupo recebeu o reforço das jovens democracias da Argentina, Brasil, Peru, e Uruguai, o que passou a ser chamado de Grupo de Apoio à Contadora. Em 1987, o grupo de países comprometidos com a questão da pacificação da América Central passou a ser chamado de Grupo dos Oito que, nos anos 90, viria a ser conhecido como Grupo do Rio, cuja agenda passou a ser mais abrangente e a incluir temas latino-americanos em geral.

governo Geisel e mantida até o governo Sarney, mas sim uma área de ação que possibilitasse, ao País, a maximização de sua capacidade de negociação e projeção internacional (SENNES, 2003, p. 43).

Portanto, na década de 80, o Brasil engajou-se e reforçou suas ações nas coalizões e foros multilaterais de forma substancial, tendo significativas contribuições, particularmente, em foros relacionados ao comércio, como a Unctad, o G-77 e o GATT. Em coalizões e foros regionais, como o Grupo de Cartagena⁶⁶ e a OEA, a atuação da diplomacia brasileira foi muito mais discreta e formal. Dessa forma, a atuação multilateral brasileira, no período, comportou variados graus e formas de relacionamento com os organismos multilaterais e com as alianças e coalizões internacionais, alterando-se conforme as avaliações acerca da maneira mais conveniente de alcançar determinados campos de ação e de manter certas margens de manobra, ou seja, um multilateralismo seletivo (SENNES, 2003, p. 44).

Na ONU, o Brasil, no governo Figueiredo, denunciava a chamada “crise do multilateralismo”, originada na inadequação do próprio sistema de segurança coletiva, construído com base na confrontação de blocos de poder, que não aceitaria as formas parlamentares como mecanismo de limitação de suas ações, levando à utilização sistemática do dispositivo do veto e à virtual paralisia da organização. Além da face política, o fracasso das negociações para a construção de uma NOEI também era um sinal dessa crise que, segundo o chanceler brasileiro, Ramiro Saraiva Guerreiro, também manifestava-se no próprio imobilismo das reuniões e burocracias internacionais. Esse cenário agravava-se, ainda mais, com o desinteresse das superpotências em relação ao multilateralismo, apontando como exemplos a recusa norte-americana em assinar a convenção do Direito do Mar⁶⁷, a ameaça de retirada, da UNESCO, por parte de alguns PDs (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 73 e 98).

⁶⁶ Entre os dias 21 e 22 de junho, os chanceleres e ministros da Fazenda de Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela se reuniram para formar o Grupo de Cartagena, com o objetivo de criar um mecanismo, de alto nível, para uma atuação conjunta nas negociações da dívida externa dos países latino-americanos. Entretanto, conforme já apontado anteriormente, o Brasil deu apenas apoio formal a esse mecanismo, continuando a negociar sua dívida externa, unilateralmente, por meio das Cartas de Intenção, com o FMI.

⁶⁷ A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, é um tratado multilateral que, entre outras coisas, define conceitos como mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental, e estabelece os princípios gerais à exploração de recursos naturais marítimos. A Convenção consagrava a tese, defendida pelo Brasil, que fixava em 200 milhas

Como parte da importância atribuída à ONU, o Presidente João Figueiredo compareceu e discursou na abertura dos debates da 38ª Sessão da AGNU, realizada em 26 de setembro de 1982, onde dentre outras coisas, criticou, duramente, as barreiras comerciais e a política protecionista dos PDs, apontando, mais uma vez, para a ineficácia dos organismos multilaterais para solucionar a crise econômica e as crises políticas, como a crise no Oriente Médio e a invasão do Afeganistão pela URSS (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 99).

No governo Figueiredo, o Brasil dedicou-se, na ONU, principalmente, à questão do desenvolvimento econômico, tendo participação ativa nas reuniões da Unctad e do Ecosoc, sendo eleito, em 1983, presidente daquele conselho (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 99).

Com a emergência do governo civil, houve um estreitamento ainda maior dos laços com os países do Sul, nos foros multilaterais, devido a uma redefinição nas relações com os EUA, decorrente do declínio nas relações em termos de comércio exterior, investimentos estrangeiros e endividamento externo, além do fortalecimento das relações com a Europa Ocidental (PEREIRA, 2003, p. 84).

Nos foros internacionais, a diplomacia brasileira, no governo Sarney, criticaria as políticas do Norte em relação ao Sul, além das “injustiças” do sistema com os países que procuravam avançar a partir de suas próprias bases político-econômicas (PEREIRA, 2003, p. 84).

Sarney, ao discursar na abertura dos debates da 40ª Sessão da AGNU, em setembro de 1985, denunciando a assimetria nas relações Norte-Sul, denotava a importância dos organismos multilaterais como perspectiva para a reconstrução de uma ordem internacional em que pudesse ser resguardada a soberania. Portanto, a participação brasileira em foros multilaterais tinha como objetivo imediato a denúncia, a discordância e o protesto contra as desigualdades no sistema internacional, além de garantir o respeito a vários Estados no debate acerca da superação das dependências e das mudanças no contexto internacional (PEREIRA, 2003, p. 84-85). O governo brasileiro utilizava-se dos organismos multilaterais para expor e defender suas concepções sobre os problemas centrais pelos quais o País atravessava e seu posicionamento no sistema internacional (PEREIRA, 2003, p. 87).

marítimas a zona exclusiva econômica, permitindo a exploração de recursos e a pesquisa científica na plataforma continental e fundos marinhos.

No discurso, buscando demonstrar a mudança ocorrida na política brasileira, Sarney apresentou-se como chefe de um país livre de constrangimentos devido ao retorno do governo civil e da reafirmação da democracia⁶⁸, tendo como ponto mais importante a questão do endividamento externo que, segundo o governo brasileiro, deveria ter tratamento político de forma a não torná-la obstáculo ao desenvolvimento econômico e social. O presidente brasileiro ainda pediu um programa para a revitalização da ONU, que deveria trabalhar a favor da superação de tensões, da condução de soluções de conflitos regionais do Sul, da redução, controle e eliminação de armamentos e contribuir para a superação das dificuldades dos PEDs, principalmente no tocante à dívida externa. (*RBPI*, n. 111-112, 1985, p. 171-179).

O discurso proferido teve grande impacto entre os PEDs, entretanto, afetou o relacionamento brasileiro com os centros de poder nos pontos de maior relevância, para o País, ou seja, nas dificuldades relacionadas à política comercial, desenvolvimento tecnológico e o tratamento da dívida externa (PEREIRA, 2003, p. 84-85).

No ano seguinte, em discurso na AGNU, o chanceler brasileiro, Abreu Sodré, mais uma vez, criticou a maneira como o sistema econômico internacional estava sendo conduzido, apontando que, no âmbito comercial, prevaleciam regras que refletiam prioritariamente os interesses das nações industriais mais poderosas. Segundo o chanceler, em termos de cooperação, as medidas do Sul esbarravam no imobilismo e na hostilidade do Norte, refletidas no protecionismo, sendo necessária, portanto, uma NOEI, destacando que a América Latina não podia continuar exportando capital e que o Brasil estava trabalhando por uma maior integração do continente (PEREIRA, 2003, p. 86-87).

No ano seguinte, logo após a suspensão do pagamento da dívida externa, o chanceler brasileiro, em discurso na 42ª Sessão da AGNU, continuava a apontar os desequilíbrios e obstáculos lançados pelos PDs nos campos das finanças, do comércio de bens e serviços e na transferência de tecnologia de ponta. O chanceler denunciava uma divisão internacional do trabalho, caracterizada por uma forte tentativa do Norte, mais perversa e prejudicial aos interesses brasileiros por impedir o seu legítimo direito aos avanços científicos e ao domínio das tecnologias de ponta (*RPEB*, v. 54, 1987, p. 67-72).

⁶⁸ Sentindo-se mais à vontade devido ao fim do regime militar, o Brasil assinou, na 40ª Sessão da AGNU, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes e submeteu, ao Congresso Nacional, os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos (BUENO, 1994, p. 121).

Cabe ainda ressaltar que, no governo Sarney, à luz do desejo de participar das discussões dos temas relacionados à paz e segurança internacional, o Brasil apresentou sua candidatura ao Conselho de Segurança (CSNU), em 1987⁶⁹, depois de longa ausência (BUENO, 1994, p. 121-122). Esse retorno dava ao Brasil a oportunidade de participar de importantes decisões que prenunciavam o papel de destaque que seria desempenhado por aquele órgão no desenvolvimento da nova ordem internacional, sendo decisivo para o início, no País, de um processo de avaliação sobre as possibilidades de promoverem-se alterações na composição do Conselho, de forma a abri-lo à participação permanente de novos países⁷⁰ (CORRÊA, 1996, p. 380).

No governo Figueiredo, ao longo das duas reuniões da Unctad⁷¹, o Brasil manteve a sua solidariedade em relação ao Sul. Na V Unctad, a delegação brasileira defendeu o desenvolvimento econômico desses países, protestando contra as salvaguardas unilaterais ao comércio internacional e o protecionismo e propondo um código de transferência de tecnologia entre o Norte e o Sul (BUENO; CERVO, 2002, p. 429).

Na V Reunião da Unctad, a delegação brasileira reconheceu-se parte integrante do G-77, observando a validade, moral e política deste como grupo de pressão que visava à promoção da aceitação de certos princípios fundamentais da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, ou seja, uma NOEI. Na ocasião, o Brasil apontou duas áreas fundamentais que ainda encontravam-se em aberto nas negociações da Rodada Tóquio do GATT: as negociações tarifárias bilaterais e a negociação do projeto do código sobre salvaguardas, pois, ao País, interessava um acordo que regulamentasse a adoção de medidas restritivas ao comércio, coibindo, dessa forma, o recurso a ações multilaterais e arbitrárias, utilizadas, principalmente, pelo Norte (*RPEB*, v. 21, 1979, p. 68).

Ao constatar que os resultados das NCMs haviam ficado aquém do esperado, a delegação brasileira apontava para um desafio duplamente complexo: propiciar a expansão do comércio mundial e descobrir os meios que permitiriam aos países altamente

⁶⁹ Na 42ª Sessão da AGNU, o Brasil é eleito, em vaga latino-americana, por 151 dos 159 votantes, para o biênio 1988-1989.

⁷⁰ Essa visão, a partir de então, tornou-se um elemento importante na estratégia multilateral brasileira e determinaria a decisão de voltar a buscar, seguidamente, sempre que possível, um assento não-permanente no CSNU.

⁷¹ No governo Figueiredo, realizaram duas reuniões da Unctad. A V Unctad foi realizada na cidade de Manila, capital das Filipinas, em maio de 1979 e a VI Unctad aconteceu em Belgrado, capital da Sérvia, em maio de 1983.

industrializados a readaptação à nova divisão internacional do trabalho e aos imperativos de industrialização dos PEDs (*RPEB*, v. 21, 1979, p. 69).

Para vencer esse desafio, fazia-se necessária a transferência de tecnologia, a curto e médio prazos, pois permitiria ao Sul o aumento de suas taxas de desenvolvimento econômico. Com isso, o governo brasileiro reconhecia a importância do código de transferência de tecnologia e a importância da próxima Conferência das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia, em Viena, reconhecendo a Unctad como foro de negociação, fonte de estudos e assistência técnica à criação de infra-estrutura tecnológica ao progresso do potencial dos PEDs (*RPEB*, v. 21, 1979, p. 70).

Portanto, na V Unctad, interessava, ao Brasil, evitar que as complexas relações econômicas internacionais permitissem a implementação de medidas excludentes ou discriminatórias, que não considerassem os interesses do Sul e a crescente diversidade de suas relações com o Norte, apontando que os PEDs desempenhavam um papel essencial no bem-estar econômico, pois eram mercados para bens e serviços, fornecedores de recursos importantes e produtores crescentemente competitivos (*RPEB*, v. 21, 1979, p. 70).

A reunião seguinte da Unctad também obteve resultados modestos, sendo que o chanceler brasileiro reconheceu que as iniciativas daqueles últimos dezoito meses – o Encontro Norte-Sul, em Cancun; a reunião do FMI, em Toronto; e a reunião do GATT, em novembro de 1982 – não teriam sido satisfatórias, apontando o recuo do Norte e argumentando a favor da cooperação Norte-Sul (BUENO; CERVO, 2002, p. 430).

Na reunião, a delegação brasileira, solidária aos anseios do Sul, vinculou a questão do endividamento à crise geral do sistema econômico internacional, onde faltava a cooperação do Norte, mostrando-se contrária a medidas duras de ajuste econômico interno (BUENO, 1994, p. 105). Também mostrou-se favorável, em conjunto com outros PEDs, a medidas de solução para a grave crise de liquidez, pois acreditava que, no horizonte, não haveria soluções a curto prazo, já que além da recuperação econômica mundial, faziam-se necessários a baixa dos juros, os recursos ao financiamento do desenvolvimento, a melhora nos preços dos produtos de base e a ampliação dos mercados dos manufaturados no Norte (*RPEB*, v. 37, 1983, p. 45-49, 97-101).

Ao avaliar os resultados da VI Unctad, em discurso proferido na abertura da 38ª AGNU, em setembro de 1983, o chanceler brasileiro apontou que aquela reunião

exemplificava, muito bem, as frustrações que vinham sendo as NCMs, pois a posição moderada e construtiva do Sul não teria sido capaz de fazer com que o Norte adotasse uma postura mais flexível. Nas negociações, os PDs e os PEDs, na avaliação do chanceler, haviam perdido valiosas oportunidades de diálogo e entendimento, restando, naquele momento, apenas a aposta, incerta e arriscada, nas ações tópicas e de emergência como resposta a problemas estruturais e duradouros (*RPEB*, v. 38, 1983, p. 7-8).

Segundo Guerreiro, as duas reuniões da Unctad realizadas no período de sua gestão não teriam sido capazes de produzir resultados significativos frente à grave crise econômica internacional. Para o chanceler, os resultados decepcionantes da VI Unctad contrapunham-se à cuidadosa preparação e ao espírito construtivo do Sul, que chocaram-se na atitude intransigente do Norte (*RPEB*, ed. suplementar, 1984, p. 103).

O Brasil na Unctad, após a emergência do governo civil, continuou a denunciar a assimetria nas relações entre Norte-Sul e a reafirmar a sua solidariedade com os PEDs.

Na VII Unctad, realizada em julho de 1987, na cidade de Genebra, Abreu Sodré apontou os desequilíbrios fiscais, monetários, financeiros e comerciais como causas para que a década de 80 se tornasse o primeiro período de retração do processo de desenvolvimento no Sul, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sendo que a saída seria as propostas elaboradas pelo G-77, de criação de um novo sistema de comércio internacional (*RPEB*, v. 54, 1987, 39-42).

Quanto às posições brasileiras, em relação à questão ambiental, houve poucas alterações, no governo Figueiredo. O Brasil participou dos trabalhos do Conselho de Administração do Unep, obtendo maior receptividade a propostas de ação, em nível internacional, na área da proteção ambiental (*RPEB*, v. 41, 1984, p. 77-78).

No governo Sarney, houve certa continuidade em relação ao tema, sendo que a alteração ocorreu mais em sua forma do que em sua essência. O governo brasileiro passava a aceitar a discutir a questão ambiental, graças, também, à emergência de uma consciência ecológica interna, consequência das tendências mundiais. A sua postura, portanto, continuava baseada na ideia de que o consumismo e o desperdício do Norte seriam as causas das alterações ambientais, além dos riscos advindos dos arsenais nucleares mantidos por esses países (BUENO, 1994, p. 118-119).

Na XV Sessão do Conselho Administrativo do Unep, em maio de 1989, o Brasil reafirmou os termos das conclusões dos países latino-americanos em seus encontros regionais, repudiando a interferência externa; reafirmando o direito soberano dos Estados na administração de seus recursos naturais; apontando para a necessidade de conciliar a proteção ambiental às exigências do desenvolvimento econômico e social; o crescimento da cooperação internacional em questões ambientais; a importância de atingir-se uma solução duradoura à questão da dívida externa. O País também requisitava a cooperação internacional na transferência de tecnologia e canalização de recursos destinados aos projetos ambientais sem que fossem condicionados às exigências das instituições financeiras internacionais (BUENO, 1994, p. 119).

Ademais, o governo brasileiro continuava a rejeitar a idéia de que o Sul seria responsável por manter reserva natural para o Norte (BUENO, 1994, p. 119). Sendo assim, em relação à questão, o Brasil discutia multilateralmente o tema e possuía uma atitude cooperativa, mas não aceitava a imposição, por parte dos PDs, de uma ordem ecológica mundial.

Como parte da intensificação de suas relações com o Sul, o Brasil participou da Reunião Ministerial do G-77, em 26 de setembro de 1984, preparatória à 39ª Sessão AGNU. Na ocasião em que o grupo completava 20 anos de existência, o chanceler brasileiro reconheceu que o maior significado daquele grupo era ter produzido um impacto político sadio no debate acerca das questões econômicas internacionais, ao defender o reconhecimento da interdependência entre o Norte e o Sul e a consequente necessidade de redefinição do marco das relações internacionais em diferentes campos. Segundo Guerreiro, a força do grupo estava no consenso, pois os ideais e objetivos comuns estariam, naquele grupo, acima de eventuais e momentâneas divergências, já que possuíam interesses semelhantes, devido ao fato de terem papéis correlatos na economia internacional, ou seja, eram importadores de capitais e tecnologia e exportadores, em diferentes graus, mas expressivo, de produtos primários (*RPEB*, v. 42, 1984, p. 140).

No governo Sarney, o Brasil fez-se representar nas duas reuniões do grupo. Na reunião de Nova Délhi, em julho de 1985, o chanceler brasileiro, Olavo Setúbal, encarou com otimismo o novo SGPC, gestado no grupo e restrito às relações Sul-Sul, em resposta às dificuldades que este encontrava em suas relações com o Norte (BUENO; CERVO,

2002, p. 430). Em 1988, o ministro do Planejamento compareceu à reunião ministerial, realizada em Belgrado, para assinar o Acordo Constitutivo do SGPC. Entretanto, a crise econômica dos PEDs dificultava o andamento da cooperação Sul-Sul (BUENO, 1994, p. 129).

Para o Brasil, os PEDs enfrentariam situações adversas, sofrendo as consequências indiretas de decisões tomadas no âmbito interno das economias desenvolvidas, construídas e implementadas, na maioria das vezes à revelia dos interesses e preocupações brasileiras (*RPEB*, v. 50, 1986, p. 58).

Na reunião de Nova York, em setembro de 1986, o chanceler brasileiro acusou os países do Norte de repassarem ao Sul os custos de seus reajustes internos, de absorverem os saldos comerciais do último com os serviços da dívida, de terem sugado dos países latino-americanos US\$ 100 bilhões nos quatro anos anteriores, sendo este um quadro absurdo do ponto de vista econômico e moral. Registrou, ainda, a vitória dos PEDs, na reunião do GATT, em Punta del Este, quando o Norte e o Sul concordaram em regulamentar o comércio de serviços naquela instituição para atender ao desenvolvimento dos povos atrasados, e propôs ir além do diálogo Norte-Sul, para garantir a transferência de ciência e tecnologia (BUENO; CERVO, 2002, p. 430-431).

No período, o GATT foi o organismo multilateral onde a diplomacia brasileira teve postura mais atuante. No ano de 1981 - pouco tempo após o fim da Rodada Tóquio - as Partes Contratantes do Acordo decidiram que, no ano seguinte, haveria uma reunião ministerial com o objetivo de examinar o sistema de comércio multilateral e reforçar os esforços comuns para o apoio e aprimoramento do sistema em benefício de todos os países, representando algo inédito na história do GATT, já que as reuniões ministeriais, normalmente, eram dedicadas ao lançamento de uma nova e ambiciosa rodada, evidenciando, dessa forma, o processo de retração generalizada das atividades econômicas internacionais (MELLO, 1992, p. 53; SENNES, 2003, 107).

A reunião ministerial baseou-se nos interesses norte-americanos de discutir as questões pendentes da Rodada Tóquio, como comércio de produtos agrícolas, criação de um código de salvaguardas e aprimoramento dos mecanismos de solução de controvérsias, devido ao protecionismo generalizado, ademais a inclusão dos chamados novos temas⁷² e

⁷² Os novos temas eram serviços, alta tecnologia, investimentos estrangeiros e propriedade intelectual.

de uma nova base à participação dos PEDs no sistema comercial internacional, visando a implementação de critérios de graduação a estes países, de forma a fazê-los assumir maiores compromissos no sistema (MELLO, 1992, p. 54).

No início, a diplomacia brasileira foi contrária à própria convocação da reunião, assumindo, desde então, ao lado da Índia, a liderança da oposição, pois acreditava que a inclusão dos novos temas tenderia a reduzir a prioridade que estes países davam à discussão dos temas tradicionais pendentes de seu especial interesse, como o comércio de produtos agrícolas, têxteis e acesso a mercados, enfatizando que os problemas básicos do sistema comercial internacional advinham da falta de comprometimento dos PDs com o marco legal do GATT. Estes países temiam que os novos temas propiciassem ao Norte um mecanismo de barganha adicional para obter concessões do Sul, por meio de barganhas cruzadas entre temas tradicionais e novos. Ademais, duvidavam, assim como alguns PDs, da conveniência de tais temas serem tratados no âmbito do GATT, devido às peculiaridades dos temas em questão e à existência de agências internacionais, tradicionalmente, especializadas em alguns destes temas (MELLO, 1992, p. 55-57).

Ao final, na Declaração Ministerial⁷³, devido à intensa pressão bilateral norte-americana sobre alguns PEDs, como o Brasil, e à sua situação financeira vulnerável, os serviços e a propriedade intelectual foram incluídos⁷⁴, tendo o governo brasileiro concordado com a proposta estadunidense de que fossem iniciados, no GATT, estudos sobre o comércio em serviços, embora enfatizasse a manutenção de sua postura a respeito

⁷³ O Programa de Trabalho, estabelecido pela Declaração, tinha 17 mandatos separados para os seguintes temas: salvaguardas, regras e atividades do GATT relativas aos PEDs, solução de controvérsias, comércio de produtos agrícolas, produtos tropicais, restrições quantitativas e outras barreiras não-tarifárias, tarifas, acordos e arranjos multilaterais, ajuste estrutural e política comercial, comércio de produtos falsificados, exportação de produtos domesticamente proibidos, créditos à exportação de bens de capital, têxteis e vestuário, comércio de produtos baseados em recursos naturais, flutuações cambiais e seus efeitos comerciais, “dual pricing” e regras de origem, e serviços (GATT, documento L/5424 de novembro de 1982).

⁷⁴ Como parte das pressões norte-americanas à aceitação da inclusão dos novos temas, na Declaração Ministerial, o Brasil conseguiu um empréstimo-ponte do Tesouro norte-americano, enquanto o FMI examinava a conjuntura brasileira. Além disso, os EUA concordaram com a extensão, por dois anos, do prazo pelo qual o Brasil havia se comprometido a acabar com o seu sistema de crédito-prêmio às exportações, restabelecido com a deterioração do balanço de pagamentos.

dos novos temas⁷⁵. A questão agrícola teve seu mandato limitado, criando-se apenas um grupo de trabalho para emitir recomendações à reunião de 1984⁷⁶.

Os debates subsequentes acerca de novas negociações apresentaram as seguintes características: uma agenda profundamente ampla e complexa; uma vertente Norte-Norte, marcada pelo conflito entre EUA e CEE acerca dos subsídios agrícolas; e uma vertente Norte-Sul, advinda da proposta norte-americana de introdução de novas bases à participação dos PEDs e de regulação dos novos temas, com vistas a integrar tais países numa economia mundial reorganizada, preservando, dessa forma, as vantagens competitivas dos países industrializados (MELLO, 1992, p. 59-60).

Até 1985, os debates, no GATT, estavam fortemente marcados pela clivagem Norte-Sul, sendo que os PEDs opunham-se ao lançamento de uma nova rodada⁷⁷, por crer que tal iniciativa seria prematura até a resolução das questões, ainda pendentes, da Rodada Tóquio. Para estes países, uma nova rodada sem a prévia solução destas questões parecia oferecer poucos atrativos e apresentava riscos de perdas potenciais na área dos novos temas e na questão de uma possível nova condição a estes no GATT (MELLO, 1992, p. 60).

As posturas brasileiras, portanto, estariam fundamentadas em dois interesses distintos. O Brasil era tanto um país exportador de produtos agrícolas e, portanto, interessado na liberalização desse setor, em relação aos EUA e à CEE, bem como um de industrialização recente, ávido pelo aprofundamento de seu desenvolvimento, sendo interessante, dessa forma, o bloqueio de qualquer discussão acerca dos novos temas (BARROS NETO, 1989, p. 62-63).

Com isso, o Brasil, ao lado da Índia, como articulador e líder do Sul, apresentou três documentos básicos acerca de suas posições sobre a nova rodada. No primeiro, de maio de 1984, apresentado pela delegação uruguaia, enfatizou que a deterioração da situação econômica internacional, prejudicada, ainda mais, pela intensificação, por parte dos PDs, das medidas comerciais restritivas, havia produzido uma situação intolerável aos PEDs, reclamando a imediata suspensão de todas as medidas incompatíveis com o arcabouço legal

⁷⁵ Esta mudança de atitude, por parte do Brasil, provocou efeitos sobre a coesão dos PEDs contrários aos novos temas (MELLO, 1992, p. 57-58).

⁷⁶ Este mandato limitado deveu-se ao fato de que, entre os PDs, não chegou-se a um consenso, pois EUA, Austrália mais alguns países pressionavam por uma iniciativa efetiva contra o protecionismo agrícola, enquanto a CEE recusava-se a assumir qualquer compromisso neste sentido (MELLO, 1992, p. 58-59).

⁷⁷ Em 1983, o Japão apresenta, no GATT, a primeira proposta forma de lançamento de uma nova rodada.

do GATT e plena implementação do Programa de Trabalho de 1982. Ao fim, apontava que antes do cumprimento daquelas medidas qualquer iniciativa no sentido de uma nova rodada não teria credibilidade nem relevância (GATT, documento L/5647 de 04/05/1984).

Após alguns meses, essa oposição seria levemente relativizada, tanto que em novembro do mesmo ano, a delegação indiana apresentou um documento, subscrito pelo Brasil, apontando que caso os PDs cumprissem os compromissos de congelamento e desmantelamento das medidas protecionistas, os PEDs estariam dispostos a propor novas negociações, restritas ao comércio de bens, cujo objetivo principal seria a ampliação do acesso de seus produtos de exportação aos mercados desenvolvidos (GATT, documento L/5744 de 23/11/1984).

Na Sessão Anual das Partes Contratantes, em novembro de 1984, a estratégia brasileira, assim como dos demais PEDs, de bloquear qualquer tipo de avanço na questão dos serviços, por meio do questionamento dos procedimentos para seu encaminhamento⁷⁸, chegou ao fim quando a reunião determinou que caberia ao Presidente das Partes Contratantes organizar a troca de informações a respeito do tema, dentro da estrutura do GATT e com o apoio de seu Secretariado, marcando o início do progressivo enfraquecimento da postura de obstrução dos PEDs (MELLO, 1992, p. 62-63).

No início de 1985, já ficava claro que essa posição perdera a sua eficácia, já que vários PEDs haviam abandonado suas restrições a uma nova rodada. O documento apresentando pela delegação indiana⁷⁹, assinado por vinte e dois países, dentre eles o Brasil, demonstrava, claramente, a quebra de unidade dentro do Sul, já que os países

⁷⁸ Os PEDs argumentavam que as discussões sobre serviços não poderiam ocorrer dentro da estrutura do GATT, e que segundo o mandato da Declaração de 1982, só poderiam ser iniciadas quando um número significativo das partes contratantes tivesse finalizado seus estudos nacionais (MELLO, 1992, p. 61-62).

⁷⁹ Segundo o documento, a discussão dos novos temas estaria paralisando o Programa de Trabalho de 1982, que continha temas caros aos PEDs, enfatizando, mais uma vez, a necessidade de restauração da credibilidade do GATT e da remoção da assimetria das relações comerciais entre o Norte e o Sul, resultado do não cumprimento das regras do Acordo Geral, como condição prévia para que apoiassem a lançamento de uma nova rodada, que deveria estar restrita ao comércio de bens, com especial atenção para uma liberalização substancial do comércio agrícola, sendo que, caberia aos PDs se comprometerem nas seguintes áreas: aplicação dos dispositivos do GATT ao comércio de produtos têxteis e conseqüente eliminação do Acordo Multifibras; calendário para a liberalização das restrições quantitativa e outras barreiras não-tarifárias sobre produtos tropicais, e redução da escalada tarifária incidente sobre estes produtos; estrito cumprimento das regras sobre subsídios, especialmente, quando concedidos a produtos que competiam com as exportações dos PEDs; limitação do recurso aos procedimentos anti-dumping e de direitos compensatórios contra produtos de PEDs; acordo amplo sobre salvaguardas, baseado nas disposições do GATT; fortalecimento dos mecanismos de solução de controvérsias para melhor proteção dos interesses comerciais dos PEDs. Ademais, referia-se à necessidade de assegurar a aplicação do princípio de tratamento diferenciado e mais favorável aos PEDs, e à relação entre as questões comerciais e financeiras (MELLO, 1992, p. 63-64).

asiáticos, com economias fortemente baseadas no comércio externo, altamente dependentes dos mercados desenvolvidos, especialmente o norte-americano, não se consideravam em condições de oferecer resistências às pressões norte-americanas (MELLO, 1992, p. 63). No segundo semestre de 1985, apenas Argentina, Brasil, Egito, Índia, Iugoslávia e Nigéria ainda mantinham a postura apresentada pela declaração indiana.

Em julho do mesmo ano, o Brasil apresentou sua proposta (GATT, documento C/W/479 de 18/07/1985), explicitando sua posição sobre serviços, onde uma eventual negociação não era totalmente rejeitada, desde que fossem previamente atendidas as reivindicações das propostas anteriores. Portanto, pela primeira vez, um dos principais opositores à nova rodada e aos novos temas exibiu uma postura mais construtiva e formulava alguma proposta ao seu encaminhamento, apresentando como condições para fornecer seu apoio: não haveria qualquer paralelismo entre uma possível iniciativa multilateral em relação aos serviços e às negociações do GATT sobre comércio de bens; não poderia haver troca de concessões ou inter-relação entre os dois processos; as regras e princípios do GATT não aplicar-se-iam a uma possível iniciativa multilateral em serviços; o apoio do secretariado a essa possível iniciativa deveria ser conjunto a outros organismos internacionais a serem determinados⁸⁰.

Em novembro de 1985, durante a Sessão Anual das Partes Contratantes, foi convocado um Comitê Preparatório para formulação, até julho do ano seguinte, de recomendações ao programa de negociações a ser adotado na reunião ministerial de Punta del Este, de novembro de 1986, e decidiu-se também que o exame dos novos temas seria preparado no âmbito dos mecanismos já previstos no GATT⁸¹, demonstrando que os PEDs haviam perdido a batalha procedimental, apesar de ainda manterem-se firmes na substância (MELLO, 1992, p. 67).

⁸⁰ A idéia brasileira, de que as negociações sobre serviços ocorressem de forma independente e sem paralelismo com as negociações tradicionais, ficaria conhecida como abordagem “dual track”, que apesar de já não contar com a anuência da maioria dos PEDs, foi fortalecida pela postura da CEE, que só apoiou formalmente a necessidade de negociação do comércio de serviços, em março de 1985, defendendo o estabelecimento de negociações independentes aos dois temas (GATT, documento L/5835 de julho de 1985).

⁸¹ Estas decisões só foram possíveis após um acordo informal entre os principais personagens da questão da nova rodada (EUA, CEE, Brasil e Índia), cujo conteúdo nunca foi revelado, mas certamente deverá ter sido bastante ambíguo, já que a questão da inclusão dos serviços nas negociações continuou a gerar debates extremamente polarizados e só foi decidida nas últimas horas da reunião de Punta del Este. In: LOW, P. *United States Trade Policy and the Future of the Multilateral Trading System*. Mimeo, 1990 *apud* MELLO, F. de C. 1992, p. 67.

O ano de 1986, até o lançamento da RU em setembro, foi marcado pela crescente rivalidade em relação aos novos temas, sem que qualquer parte iniciasse qualquer movimento conciliatório. Os EUA continuavam a pressionar pela adoção de uma abordagem “single track” e intensificava seus ataques ao grupo liderado por Brasil e Índia⁸², enquanto o G-10 mantinha a recusa à inclusão dos novos temas e o questionamento do início de uma possível rodada sem que fossem obtidos maiores compromissos (MELLO, 1992, p. 69).

Com a manutenção desta posição radical e ao abster-se de buscar qualquer apoio dos demais países do Sul, o G-10, que na prática seria apenas um G-2, já que suas ações eram determinadas, em boa medida, por Brasil e Índia⁸³, estava cada vez mais isolado. Devido a esse isolamento, surgem diversos outros grupos de PEDs, dentre eles o Grupo Cairns, do qual o Brasil, em conjunto com mais treze nações exportadoras de produtos agrícolas⁸⁴, fazia parte, lutando contra o protecionismo neste setor. O grupo representava, pela primeira vez, uma coalizão efetivamente focada em uma questão específica e, principalmente, de caráter Norte-Sul. A participação brasileira justificava-se por interesses econômicos concretos na liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, além de importantes fatores políticos como o estreitamento de relações com a Argentina, a partir do acordo de integração de 1985, que incluía previsões de coordenação das posições multilaterais dos dois parceiros e o fortalecimento da proposta “café com leite”⁸⁵, evitando, portanto, um isolamento total e possibilitando uma atuação mais positiva, pelo menos em um dos temas em negociação (MELLO, 1992, p. 70-71).

No início da Reunião Ministerial de Punta del Este, o G-10 via-se fortalecido devido à iniciativa europeia, como estratégia para contrabalançar os ataques norte-americanos à sua política agrícola, de negociar informalmente com Brasil e Índia, voltando a apoiar o estabelecimento de negociações separadas aos serviços, abrindo caminho para a

⁸² Por vezes, os EUA ameaçaram se retirar das negociações caso a agenda não incluísse os novos temas, chegando também a sugerir que poderiam dificultar a renovação do SGP aos PEDs (MELLO, 1992, p. 68).

⁸³ Após a formação do G-10, os demais PEDs afastaram-se, definitivamente, da liderança indiano-brasileira, cuja intransigência já vinha causando ressentimentos, especialmente por parte da Colômbia, que assumiria a liderança do grupo que apoiaria os PDs (MELLO, 1992, p. 69).

⁸⁴ Além do Brasil, faziam parte do Grupo Cairns: Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

⁸⁵ A proposta “café com leite” era a proposta apresentada, em julho de 1986, pela Colômbia e pela Suíça, incluindo os três novos temas nas negociações, com o apoio dos EUA, CEE, Japão e demais PDs, além de 20 PEDs.

superação do impasse neste tema, sendo que, por fim, acabou-se adotando a abordagem “dual track” (MELLO, 1992, p. 71-72).

A Declaração Ministerial, portanto, representou uma solução de compromisso entre as partes, abrindo NCMs no comércio de bens⁸⁶, sob os auspícios do GATT, e negociações separadas ao comércio de serviços, fora da estrutura legal do GATT, mas aplicando seus procedimentos e práticas. Tal entendimento foi interessante para todas as partes, pois os EUA conseguiram fazer com que as negociações acerca de bens e serviços aparentassem ser parte de um mesmo empreendimento, enquanto que, para o G-10, era imperativo separar, legal e explicitamente, as negociações de bens no GATT daquelas sobre serviços para inviabilizar a troca de concessões cruzadas. A questão fundamental de se as negociações levariam a uma ampliação do GATT para incluir o comércio de serviços – posição defendida pelos EUA – ou originar-se-iam um acordo fora do Acordo Geral – posição defendida pelo G-10 – foi deliberadamente evitada na Declaração Ministerial e adiada para a conclusão da Rodada (MELLO, 1992, p. 72-73).

Os PEDs conseguiram a inclusão de um compromisso de congelamento e desmantelamento das medidas protecionistas (seção C)⁸⁷, o reconhecimento do tratamento especial e diferenciado (seção B)⁸⁸, referências aos problemas do sistema financeiro internacional (seção A)⁸⁹, e a adoção do “dual track”⁹⁰.

Com isso, o resultado concreto da posição de obstrução, por parte das delegações brasileira e indiana, entre 1982 e 1986, ficou limitado à separação meramente formal das

⁸⁶ Na primeira parte, estabeleceram-se 14 temas de negociação: tarifas, barreiras não-tarifárias, produtos baseados em recursos naturais, têxteis e vestuário, agricultura, produtos tropicais, artigos do GATT, acordos e arranjos multilaterais, salvaguardas, subsídios e medidas de direito compensatório, direitos de propriedade intelectual, medidas de investimento relacionadas a comércio, solução de controvérsias e funcionamento do GATT. Enquanto que, em relação aos novos temas, decidiu-se, nesta parte, que seriam enfatizados apenas seus impactos diretos sobre o comércio (GATT FOCUS. *Declaração Ministerial da Rodada Uruguai*. Outubro de 1986).

⁸⁷ A seção C, na prática, era o único compromisso concreto da Declaração que deveria ter sido imediatamente aplicado, mas cuja formulação não garantiu seu cumprimento efetivo, não tendo sido implantada, apesar do estabelecimento do Órgão de Vigilância.

⁸⁸ Neste ponto, a Declaração apenas repetiu o conteúdo dos acordos da Rodada Tóquio, e enfatizou, novamente, o princípio de graduação.

⁸⁹ Nesta seção, a Declaração apenas referiu-se à necessidade de melhoria nos fluxos de recursos aos PEDs, sem maiores considerações sobre o tema que, ao longo da rodada, só voltaria a ser tratado por meio de pressões dos PDs para que os PEDs abandonassem a exceção por motivo de balanço de pagamentos.

⁹⁰ A fórmula adotada foi diferente da proposta brasileira que, embora não excluísse a possibilidade de que as negociações sobre serviços fossem realizadas na sede do GATT, recusando a aplicação de suas regras e procedimentos a este setor, e principalmente a interdependência e o paralelismo com as negociações de bens, que certamente não foram evitadas (MELLO, 1992, p. 73-74).

negociações acerca dos serviços, sendo que, a partir de 1985, este teria sido o único objetivo consistentemente defendido por tais países, podendo-se concluir que o G-10 atingiu, ao menos de forma parcial, o seu objetivo principal. Entretanto, pode-se questionar se este resultado não poderia ter sido alcançado a custos menos elevados, ou se o poder de barganha demandado, por tais países, não poderia ter sido maximizado nesta questão e, principalmente, nos outros temas de seu interesse.

Em avaliação posterior, o embaixador Paulo Nogueira Batista, à época representante brasileiro no GATT, apontou que a atuação brasileira teria sido acertada, sendo que a única demonstração de entendimento acerca das verdadeiras consequências da RU teria sido dada por Brasil e Índia, por ocasião da definição, em Punta del Este, do mandato inicial de negociações em relação aos novos temas, sendo que, graças a esses países, teria sido possível dar ao tema dos serviços um tratamento que não prejudicava a decisão final sobre a inclusão de eventuais resultados no arcabouço legal do GATT e delimitar os termos das negociações sobre propriedade intelectual e sobre investimentos⁹¹.

Na opinião do embaixador Rego Barros, interessava, ao Brasil, manter o sistema multilateral de comércio, entretanto, a aceitação, a qualquer custo, da rodada não traria qualquer benefício, mas sim o risco de promover apenas a liberalização nos novos temas (BARROS, 1987, p. 9).

Ao analisar-se a estratégia brasileira parece que, esta, ao contrário, visava à exclusão dos novos temas a qualquer custo, prejudicando, inclusive, o objetivo de buscar o fortalecimento de seus interesses fundamentais no sistema GATT. A maneira pela qual se constituiu o G-10, abstendo-se de uma proposta mais negociável e construtiva que pudesse ter atraído o apoio de outros PEDs, fez com que tal coalizão ficasse circunscrita a um pequeno grupo de países que mantinham-se seguros de que seus interesses nacionais estariam mais bem atendidos pela exclusão, a qualquer custo, dos novos temas e, especialmente, dos serviços, dando uma ênfase quase que exclusiva na questão. Dessa forma, pouca atenção foi dispensada às reivindicações clássicas dos PEDs⁹² que, praticamente, foram deixadas de lado na Declaração, bem como de suas áreas de interesse

⁹¹ BATISTA, P.N. "Perspectivas da Rodada Uruguai" *Programa de Política Internacional e Comparada Série Política Internacional I*, USP, 1991, p. 8 *apud* MELLO, 1992, p. 75.

⁹² A saber: tratamento especial e diferenciado, melhor acesso aos mercados desenvolvidos por meio do desmantelamento das medidas protecionistas ilegais aplicadas por estes, etc.

específicos como produtos têxteis, tropicais, salvaguardas, medidas antidumping e direitos compensatórios, solução de controvérsias, para os quais os mandatos da Declaração foram pouco incisivos (MELLO, 1992, p. 75-76).

Ademais, também foram relegados a segundo plano os dois outros novos temas incluídos na Parte I - serviços e propriedade intelectual - que ao longo da rodada tornar-se-iam objeto de oposição por parte dos PEDs, levando os norte-americanos a pressionarem, bilateralmente, os países mais desenvolvidos deste grupo⁹³. Com a centralização de sua estratégia na obstrução dos serviços e por ter recusado qualquer abordagem mais conciliatória, o G-10 permitiu o fortalecimento das propostas dos PDs nos demais temas, pois sua postura intransigente levou ao seu afastamento do processo de formulação da agenda da rodada, que foi, em grande medida, desenvolvida antes da reunião de Punta, em torno do grupo “café com leite” (MELLO, 1992, p. 77).

A inclusão, mesmo que limitada, de questões caras ao Sul, numa rodada convocada pelos EUA com o objetivo de incluir, no GATT, a regulação dos novos temas já poderia ser considerada uma vitória dos PEDs, pois teria aberto caminho a uma participação mais ativa destes países nas negociações, sem precedentes nas rodadas anteriores, sendo fundamental o papel desempenhado pelo G-10. Portanto, os argumentos utilizados pelo grupo em sua oposição aos serviços e, posteriormente, as qualificações apresentadas pela delegação brasileira, no início da rodada, contribuíram, positivamente, ao avanço das discussões deste tema (MELLO, 1992, p. 77-78).

O isolamento do G-10 representou uma grande derrota ao Brasil, que ficou na delicada situação de ter sido vencido pelos PDs e por uma grande parte dos PEDs (ABREU, 1994, p. 336). Com o argumento de que a inclusão dos novos temas poderia inviabilizar as negociações e as novas definições acerca do SGP para os PEDs, ficou patente o antagonismo de interesses entre esse países e, conseqüentemente, a quebra de sua unidade política (MELLO, 1992, p. 68). Tal rompimento ocorreu, basicamente, devido a diferentes prioridades, sendo que a desarticulação do movimento terceiro-mundista provocou um efeito imediato nas negociações e alinhamento político no GATT,

⁹³ Na década de 80, esta questão geraria um dos principais conflitos nas relações Brasil-Estados Unidos, onde seriam impostas sobretaxas penais de 100% sobre várias exportações brasileiras, como forma de pressionar o País a adotar uma legislação mais rígida na questão da proteção à propriedade intelectual (MELLO, 1992, p. 76-77).

evidenciando a capacidade de atração dos PDs em relação a uma parcela expressiva dos PEDs, isolando politicamente, os recém-industrializados (SENNES, 2003, p. 105).

A partir de 1987, ocorreu uma flexibilização da postura brasileira perante as negociações do GATT, devido a mudanças no sistema internacional, como a ofensiva dos PDs sobre os PEDs, nos foros multilaterais, e a desestruturação do Sul, a partir da diferenciação de interesses e posturas políticas entre países com graus diferentes de industrialização. Portanto, o Brasil sofreu as consequências desses dois processos, intensificados por sua condição frágil e vulnerável, ao mesmo tempo em que via-se isolado politicamente nas negociações do GATT e em outros fóruns, sendo obrigado a dar resposta, em meio à sua crise, às pressões bilaterais e multilaterais por reformas em seu modelo econômico e industrial.

A expectativa por um envolvimento mais intenso e decisivo, por parte do Brasil, poderia ser explicada não apenas pelo aspecto econômico, decorrente do maior grau de exposição dos produtos brasileiros e sua maior participação no mercado internacional, mas também devido ao papel desempenhado nas rodadas anteriores, na apresentação e defesa de propostas caras ao Sul e, fundamentalmente, em função de sua posição de liderança no G-10 (MELLO, 1992, p. 81-82).

Segundo o documento preparado pela Divisão de Política Comercial do MRE, em novembro de 1987, a posição brasileira estaria baseada na manutenção dos princípios que, tradicionalmente, teriam norteado a atuação brasileira no GATT, como também as reivindicações expressas nas declarações conjuntas dos PEDs no período anterior ao lançamento da RU. Sendo assim, os seus fundamentos estavam baseados no fortalecimento do multilateralismo, do GATT e de seus princípios básicos, e na recusa a novas formas de discriminação e condicionalidades, na melhoria do acesso a mercados aos PEDs, por meio da liberalização nos setores de seu interesse, com vistas a corrigir a assimetria de direitos e obrigações do sistema vigente e no reconhecimento das interligações entre os sistemas comercial, monetário e financeiro, com ênfase na resolução do endividamento externo (MELLO, 1992, p. 83-84).

Ainda segundo o documento, as prioridades brasileiras seriam a valorização dos temas tradicionais de negociação, buscando reduzir a ênfase nos novos temas, com vistas a obter melhores condições de acesso a mercados e uma efetiva aplicação das regras e

princípios do GATT, que deveria ser iniciada com o cumprimento dos compromissos de “congelamento” e “desmantelamento” das barreiras comerciais incompatíveis com tais princípios. Ademais, o documento continha somente linhas gerais de orientação para cada tema, apontando ausência de uma definição sólida de objetivos concretos, prioridades e demandas específicas para a atuação nas negociações (MELLO, 1992, p. 84-85).

O Brasil teria, portanto, uma posição ativa em relação às negociações referentes a acesso a mercados, ou seja, em temas como tarifas, barreiras não-tarifárias, produtos tropicais e temas normativos, como salvaguardas, acordos multilaterais, subsídios e direitos compensatórios, tendo apresentado declarações em quase todos os grupos referentes a estas questões e formulado propostas às negociações sobre tarifas e salvaguardas. Em relação aos novos temas, o governo brasileiro teria uma posição defensiva, tendo como principal objetivo a preservação de sua margem de manobra em termos de regulamentação nacional, por meio da insistência em delimitar claramente o alcance das negociações, baseado no estrito cumprimento do mandato negociador acordado em Punta del Este (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1987, p. 5, 39-40).

Em relação ao setor têxtil e agricultura, o governo brasileiro, no início da rodada, possuía uma posição ambígua. As negociações acerca do setor não seriam prioritárias ao Brasil, interessado em uma liberalização gradual, pois a indústria nacional necessitava reequipar-se para enfrentar a competição dos grandes produtores asiáticos⁹⁴ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1987, p. 17).

Nas negociações agrícolas, o Brasil, segundo o documento, apoiaria a posição do Grupo Cairns, de acordo com certos parâmetros⁹⁵, sendo fundamental, nesta questão, o pleno reconhecimento da situação diferenciada do Sul e, portanto, a incorporação do princípio do tratamento diferenciado às propostas do Grupo. Esta posição evoluiu, no decorrer da rodada, para uma participação mais ativa no grupo, em decorrência,

⁹⁴ Essa postura brasileira em relação ao setor estaria baseada na avaliação de que a indústria nacional era insuficientemente competitiva. Portanto, por ter uma participação pouco relevante na pauta de exportações brasileiras de produtos manufaturados, a proposta brasileira de liberalização gradual no setor seria uma alternativa interessante ao Brasil, podendo garantir-lhe, em outros temas de negociações, o apoio dos países que tinham grande interesse na negociação, como os indianos (MELLO, 1992, p. 86-87).

⁹⁵ Esta posição devia-se ao fato de que o Brasil não era um grande exportador de produtos agrícolas temperados – centro da negociação agrícola e onde estavam localizados os principais interesses da maioria do Grupo – e por ter diversos interesses na rodada, levando o Brasil a recusar qualquer tipo de aliança automática com os EUA contra a CEE e também a considerar avanços em agricultura com sacrifícios nas novas áreas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1987, p. 20, 89-90).

aparentemente, de avaliações táticas, conforme ia enfraquecendo-se a posição de obstrução em relação aos novos temas (MELLO, 1992, p. 90-91).

No tocante aos novos temas, o Brasil, assim como a maioria dos países do Sul, tinha uma posição de “demandante”, apesar de já, naquela época, possuir certa competitividade internacional em engenharia civil e construção, e potencial crescente nos setores aeronáutico e turístico (MELLO, 1992, p. 93).

Ao Brasil, portanto, país em desenvolvimento de industrialização recente, interessava, praticamente, todos os grupos de negociações, situação muito própria de um país do Sul, já que, além do Brasil, apenas a Índia possuía interesses tão diversificados, refletindo, portanto, a sua condição de país em desenvolvimento mais avançado com uma pauta de exportações bem mais diversificada que a maioria dos demais e o seu peso específico no cenário internacional, consideravelmente maior ao da grande maioria dos países do G-77, acarretando também um maior interesse e envolvimento nas negociações quanto ao funcionamento e à estrutura do sistema multilateral de comércio (MELLO, 1992, p. 95).

Portanto, o Brasil assemelhava-se aos *NIC's* e possuía convergências com a maioria dos países do Sul, por ser um importante exportador de produtos manufaturados e de commodities e matérias-primas; concorrente dos PDs, por ser exportador de alguns produtos temperados; ademais do alto constrangimento provocado pela questão da dívida externa, fazendo com que o tema das exportações adquirisse importância crucial.

Esse quadro de interesses diversos abria, ao Brasil, possibilidades muito diversificadas de coalizões, tanto com o Norte quanto com o Sul. Entretanto, as possibilidades de formação de coalizões de caráter terceiro-mundista, estariam limitadas, no GATT, pela diversidade de interesses entre os PEDs, sendo que o G-77 só poderia manter-se unido em relação a orientações de caráter geral e algumas posições de princípio; pelo reduzido poder de barganha individual do Sul, incapaz, politicamente, de exercer qualquer tipo de reciprocidade ou retaliação como forma de pressão nas negociações, ainda mais enfraquecido por sua vulnerabilidade financeira externa; e pelo acesso aos mercados desenvolvidos que, no caso dos produtos manufaturados, a maioria das barreiras não-tarifárias não era uma peculiaridade do comércio do Sul com o Norte, sendo que, no

GATT, a clivagem Norte-Sul não seria tão clara quanto em outros organismos multilaterais (MELLO, 1992, p. 95-99).

A aliança com os PEDs, portanto, poderia ocorrer nos casos em que seriam “demandantes”, ou seja, nas negociações sobre têxteis, agricultura e temas normativos relativos à questão de acesso a mercados e em assuntos em que estavam em posição defensiva, como os novos temas. Nesse ponto, no decorrer da rodada, embora tenha participado, de forma ativa, dos quatro temas supracitados, a atuação brasileira manteve-se a nível individual, sem envolvimento em iniciativas conjuntas (MELLO, 1992, p. 99, 102).

Em relação aos novos temas, muitos países do Sul possuíam interesses defensivos, principalmente, os mais avançados, como o Brasil, já que para os países menos desenvolvidos os riscos potenciais da liberalização e maior regulamentação nestes setores teriam pouca relevância. O Brasil, em conjunto com Índia e Egito, foi um dos países que manteve uma postura reticente por mais tempo, até flexibilizá-la (MELLO, 1992, p. 103-104).

Frente a isso, a única novidade na formação de coalizões para o Brasil, após o lançamento da rodada, teria sido a crescente importância adquirida pelo Grupo Cairns, exitoso em posicionar-se como terceira força nas negociações agrícolas, já que apresentou uma posição razoavelmente coesa na questão, tendo o País conseguido a incorporação das reivindicações de tratamento especial e diferenciado aos PEDs (MELLO, 1992, p. 105-106).

Em serviços, houve um enfraquecimento da estratégia de bloqueio dos PEDs mais avançados, que passaram a tentar influir sobre o ritmo e a direção das negociações por meio do argumento da insuficiência de conhecimento e de consenso acerca do tema⁹⁶ (MELLO, 1992, p. 110). Estes países consideravam fundamental que as negociações fossem iniciadas apenas com a discussão acerca da definição dos serviços e de seu comércio, e sobre os conceitos gerais e sua negociação, e que somente a partir de um

⁹⁶ Segundo o plano negociador, aprovado em janeiro de 1987, as negociações estariam centradas nos seguintes elementos: definição dos serviços e aperfeiçoamento dos aspectos estatísticos; definição dos conceitos gerais sobre os quais poderiam ser estabelecidos os princípios e normas para comércio de serviços, inclusive possíveis disciplinas a setores individuais; elaboração da cobertura, ou seja, setores a serem incluídos, do quadro jurídico multilateral ao comércio de serviços; exame das disciplinas e acordos internacionais já existentes sobre o tema; e identificação dos obstáculos ao comércio de serviços e de possíveis medidas para a promoção de uma liberalização progressiva (GATT FOCUS, jan.-fev. 1987).

acordo em tais questões é que se poderia encaminhar a discussão de uma estrutura multilateral ao comércio de serviços (MELLO, 1992, p. 111).

Segundo a declaração brasileira, centrada no argumento da insuficiência de conhecimento dos PEDs no setor de serviços, o congelamento das regulamentações nacionais significaria a cristalização das disparidades Norte-Sul, sendo que alguns acabariam por assumir mais obrigações que outros devido à estrutura de regulamentação já mais avançada nos PDs, buscando, portanto, demonstrar a complexidade das questões envolvidas na adaptação dos princípios fundamentais do GATT a este setor (GATT, documento MTN.GNS/W/3 de 24/02/1987).

Em relação ao princípio do tratamento nacional aos produtos importados que, no caso dos serviços, envolvia a presença local do fornecedor e, portanto, conceitos como direito de estabelecimento para as empresas estrangeiras, o que, para o Brasil, contradizia o direito de os Estados regulamentarem a entrada de investimentos estrangeiros e as condições de estabelecimento das empresas estrangeiras, direito este expressamente reconhecido pela comunidade internacional (GATT, Documento MTN.GNS/W/3, de 24/02/1987, p. 14). Ademais, o conceito de que o capital deveria ter um direito de acesso também fazia surgir a questão, difícil e complexa, do direito da mão-de-obra à livre migração (GATT, Documento MTN.GNS/W/3, de 27/02/1987, p. 16), o que não seria interessante aos PDs.

Com relação à questão do tratamento especial e diferenciado aos PEDs, a declaração brasileira apontou que este deveria ser concebido posteriormente ao acordo, e que, no caso dos serviços, o objetivo do desenvolvimento a todas as nações, conforme enunciado na Declaração de Punta del Este, deveria ser parte integral das negociações.

Sendo assim, a posição inicial dos países do Sul, dentre eles o Brasil, estava centrada na promoção do desenvolvimento econômico como princípio básico às negociações, ao lado do argumento do conhecimento insuficiente e da insistência, já no início, de uma ampla definição do comércio de serviços, na qual cada setor de atividade poderia posteriormente ser incluído nas negociações, ao invés de elaborar uma lista prévia de setores a serem incluídos nas mesmas. Esta postura inicial dos PEDs teve o mérito de fazer com que os PDs reconhecessem, ao menos, que alguns dos princípios do GATT não

poderiam ser aplicados diretamente aos serviços sem qualificações ou modificações (MELLO, 1992, p. 112-113).

Ao longo de 1987, ficou clara a total inexistência de diálogo entre o Norte e o Sul, já que este último continuava a insistir basicamente nas questões de definição de princípios e no desenvolvimento como objetivo fundamental das negociações, conforme as diversas declarações brasileiras no período, que foram perdendo força no decorrer daquele ano. Portanto, no fim daquele ano, a tática de obstrução dos PEDs já havia perdido grande parte de sua eficácia, conforme demonstrado pela avaliação do encerramento do ano, na qual suas posições foram desconsideradas e prevaleceu a visão dos PDs, que consideravam que já havia se alcançado progressos significativos com relação à discussão dos conceitos que poderiam fundamentar a estrutura das negociações, ignorando os argumentos obstrutivos dos PEDs, e decidindo pelo avanço dos itens de discussão (MELLO, 1992, p. 116).

Frente à derrota, as declarações brasileira e indiana, no início do ano seguinte, já se concentraram na questão da estrutura ao acordo, propondo uma abordagem com regras específicas para cada setor que, conforme a declaração brasileira, deveriam também impedir a troca de concessões entre setores (GATT, Documento MTN.GNS/W/34 de 30/03/1988). O Brasil ainda tentou argumentar, com relação à cobertura do acordo, que deveriam ser incluídos apenas os serviços transfronteiras, ou seja, aqueles que não envolviam o estabelecimento de fornecedor no país (MELLO, 1992, p. 116).

No segundo semestre daquele ano, com o início da preparação do relatório para a Reunião de Meio Período, a ser realizada em dezembro de 1988, as divergências acentuaram-se ainda mais, impedindo o consenso para a elaboração do texto. O Brasil, em declaração de outubro de 1988, continuava centrando a sua posição nos mesmos aspectos, mas também procurava destacar o papel dos acordos e organismos setoriais já existentes na área, sendo que qualquer acordo acerca dos serviços deveria contemplar uma cláusula explícita estabelecendo a aplicação do acordo de forma compatível com os instrumentos internacionais já existentes (MELLO, 1992, p. 117).

Ao final, frente à impossibilidade de consenso, o texto elaborado para a Reunião de Meio Período, acerca dos serviços, deixou entre colchetes⁹⁷ todas as questões substanciais,

⁹⁷ Nos documentos do GATT, os colchetes indicavam versões alternativas ou trechos sobre os quais ainda não teria havido consenso.

pendentes de decisão ministerial em Montreal, vencendo, portanto, a posição dos PDs que preferiram um texto com muitos colchetes, mas com questões mais relevantes ao invés de um entendimento com pouca substância, já que esperavam que, na reunião de todos os grupos de negociação, fosse mais fácil vincular concessões em outras áreas ao avanço das negociações sobre serviços (MELLO, 1992, p. 117-118).

Nos temas agrícolas houve um fortalecimento da participação brasileira no Grupo Cairns que, inicialmente, teve uma posição reservada, decorrente da particularidade de seus interesses agrícolas em relação aos demais membros e também da recusa de uma maior aproximação com a posição norte-americana, o que poderia impedir uma barganha cruzada com a negociação dos novos temas (MELLO, 1992, p. 119).

Conforme as negociações avançavam e à medida que a posição brasileira em relação aos novos temas, principalmente os serviços, deteriorava-se, delineando um quadro de poucas possibilidades para concessões equilibradas nesta área, a questão da liberalização agrícola foi assumindo uma posição de destaque na agenda brasileira, por ter tornado-se um dos principais temas da rodada e, portanto, uma questão relevante na qual o Brasil não poderia atuar como “demandante” (MELLO, 1992, p. 119).

Na primeira fase da Rodada, o governo brasileiro não apresentou nenhuma declaração individual, limitando-se a subscrever as propostas conjuntas do Grupo Cairns que, em grande medida, buscava uma modificação substantiva nas políticas agrícolas globais, propondo a eliminação virtual de todas as barreiras à importação, subsídios à exportação e subsídios domésticos que tivessem qualquer efeito sobre o comércio (MELLO, 1992, p. 120).

O Grupo Cairns, frente ao impasse entre os EUA, desejosos da total liberalização do setor, e a CEE, que buscava manter os mecanismos básicos de seus sistemas agrícolas, procurou, no início, posicionar-se como fiel da balança entre os dois grandes. Em sua primeira proposta, de outubro de 1987, o Grupo propunha três fases bem definidas às negociações agrícolas, relativas ao alívio a curto prazo – congelamento imediato dos níveis de subsídios e restrições e compromissos quanto à administração dos estoques – a um programa de reforma – redução gradual dos subsídios, tarifas e barreiras não-tarifárias e a previsão de medidas transitórias – e a uma estrutura de longo prazo – proibições definitivas de medidas não-autorizadas pelo GATT e do recurso a “waivers” e protocolos e a redução

das tarifas a zero ou níveis muito próximos a isso (GATT, Documento MTN.GNS/W/21 de 26/10/1987).

Devido à atuação brasileira, que condicionou seu apoio efetivo às posições conjuntas, foi incorporada, à proposta, a questão do tratamento diferenciado aos PEDs, a ser concedido por meio de prazos mais longos e exceções no cumprimento das medidas (MELLO, 1992, p. 122).

Na segunda proposta, de julho de 1988, à medida que eram iniciados os trabalhos preparatórios à Reunião de Meio Período, o Grupo procurou reduzir as divergências entre o enfoque de curto prazo da CEE e as preocupações de longo prazo dos EUA⁹⁸ e manteve o tratamento diferenciado aos PEDs, que seriam isentos das medidas iniciais às reformas de longo prazo (MELLO, 1992, p. 123).

No início da Revisão de Meio Período, na reunião de Montreal, em dezembro de 1988, apenas seis dos quinze grupos de negociações apresentaram relatórios relativamente claros e consensuais⁹⁹, entretanto, em muitos casos e, especialmente, no grupo sobre barreiras não-tarifárias e investimentos, os textos eram apenas uma reiteração dos objetivos da Declaração de Punta, reconhecendo também as divergências de posições e assumindo compromissos de dar encaminhamento às negociações (MELLO, 1992, p. 125).

As questões mais difíceis a serem resolvidas no decorrer da reunião eram agricultura, serviços e propriedade intelectual, sendo que, ao longo da reunião, as salvaguardas e os têxteis tornar-se-iam questões conflituosas, demonstrando, exceto no caso da agricultura, que os problemas encontravam-se em divergências Norte-Sul (ABREU, 1997, p. 333-334; MELLO, 1992, p. 126).

Em relação ao impasse agrícola, após quatro dias de discussões estava claro que nenhum dos dois grandes atores antagônicos – EUA e CEE – estavam dispostos a relativizar suas posições e que o Grupo Cairns não estava conseguindo alcançar um entendimento entre essas duas posições.

Frente à sugestão da CEE de que a questão agrícola permanecesse em aberto e que suas negociações prosseguissem posteriormente em Genebra, o Brasil, com os membros

⁹⁸ No curto prazo, propunha-se o corte de 10% na política de apoio ao setor agrícola já para os anos de 89 e 90 e, no longo prazo, propunha-se o início de uma melhoria do acesso a mercados, com a redução dos preços administrados, mas mantendo os controles de produção e estoques (MELLO, 1992, p. 123).

⁹⁹ Estes grupos eram os relativos a barreiras não-tarifárias, recursos naturais, artigos do GATT, acordos e arranjos multilaterais, subsídios e medidas de investimento relacionadas ao comércio.

latino-americanos do Grupo Cairns – Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai – iniciou gestões, bem-sucedidas, para que os resultados atingidos em onze dos grupos de negociação fossem colocados *on hold*, sujeitos a acordos em todos os grupos de negociação a serem alcançados por meio de um processo de consultas e negociações a serem desenvolvidas até abril de 1989 (ABREU, 1997, p. 333-334).

Nas negociações sobre serviços, houve avanços, embora a rivalidade Norte-Sul ainda obstaculizasse a consecução de resultados concretos, já que as duas partes dedicaram-se a bloquear as propostas alheias. O documento aprovado não mencionou a questão do direito de estabelecimento, não chegou a nenhuma decisão sobre a inclusão da mobilidade de mão-de-obra, definiu, de forma vaga, os princípios da transparência e da não-discriminação e, em relação ao tratamento diferenciado, apenas apontava que seus interesses específicos deveriam ser contemplados com base no reconhecimento da assimetria entre os níveis de regulamentação nos PDs e PEDs (GATT, Documento MTN.TNC/7 (MIN) de 09/12/1988).

Dentre as menções do documento sobre serviços, a inclusão do princípio de tratamento nacional de fornecedores estrangeiros teria sido um avanço significativo nas negociações e importante concessão dos PEDs mais relutantes, dentre eles o Brasil, que enfatizou sua objeção a esta inclusão em suas primeiras declarações (ABREU, 1997, p. 334; MELLO, 1992, p. 128).

Ao final, o objetivo dos PDs de obter previamente o acordo-quadro ao comércio de serviços, antes da definição dos princípios, defendida pelos PEDs, foi flexibilizado, no texto de Montreal que, antes de serem finalmente acordados os conceitos, princípios e regras que compunham o acordo-quadro ao seu comércio, deveria ser examinada a sua aplicabilidade a setores específicos e tipos de transação a serem cobertos pelo acordo-quadro multilateral (GATT, Documento MTN.TNC/7 (MIN) de 09/12/1988).

Nos demais temas, os principais resultados para o Sul foram obtidos no grupo sobre produtos tropicais, onde, pela primeira vez, vários PEDs, inclusive o Brasil, também anunciaram medidas de liberalização na área, como resultado das pressões pela aplicação da reciprocidade (MELLO, 1992, p. 129-130).

No grupo sobre o funcionamento do GATT, aprovou-se um novo sistema de vigilância periódica das políticas comerciais nacionais, além da previsão de fortalecimento

dos vínculos do GATT com outras organizações multilaterais como Banco Mundial e FMI para alcançar maior coerência na formulação de políticas econômicas globais bem como maior envolvimento de nível ministerial no seu trabalho (GATT, Documento MTN.TNC/7 (MIN) de 09/12/1988).

Nos grupos sobre salvaguardas, produtos têxteis e propriedade intelectual ainda não havia acordo, já que as negociações continuaram marcadas pela rivalidade Norte-Sul. Em relação às salvaguardas o impasse estava no desejo do Norte de poder aplicar salvaguardas de forma seletiva, o que, segundo o Sul, violaria a cláusula de nação mais favorecida, sendo apresentada como pré-condição para que se dispusessem a rever sua utilização das “medidas de área cinzenta”¹⁰⁰ (MELLO, 1992, p. 130).

Na questão têxtil, não havia nenhum entendimento quanto às modalidades e prazos à integração deste setor ao GATT. Nas negociações sobre propriedade intelectual, persistia o impasse entre o grupo liderado por EUA, Brasil e Índia, que continuava a argumentar que o foro adequado para a negociação de novas regras na área seria a OMPI e não o GATT, e o grupo dos países da ASEAN disposto a aceitar um entendimento (MELLO, 1992, p. 130).

Após a reunião de Montreal, foi marcada, para abril de 1989, uma reunião para avaliar o andamento das negociações e tentar se chegar a um entendimento nas áreas onde ocorriam impasses, pois as negociações haviam avançado apenas nos temas caros aos PDs (BUENO, 1994, p. 126).

Na reunião, superou-se o impasse agrícola, pois os EUA demonstravam-se mais dispostos a aceitar que a CEE evitasse um compromisso de eliminação dos subsídios, e esta última, por sua vez, demonstrava maior flexibilidade quanto à manutenção dos níveis de proteção a curto prazo, tendo o bloqueio promovido pelo Grupo Cairns contribuído, ao menos, a um primeiro entendimento (MELLO, 1992, p. 131).

Devido a isso, as atenções voltaram-se aos três grupos de maior divergência entre Norte e Sul, ou seja, salvaguardas, têxteis e propriedade intelectual, sendo que, no primeiro, houve uma solução rápida, sem especificações a respeito do ponto central das divergências, a seletividade, resultando apenas em um grupo de trabalho para a continuidade das negociações (MELLO, 1992, p. 131-132).

¹⁰⁰ Ações de restrição a importações tomadas fora do marco GATT, que geralmente assumiam a forma de restrição voluntária à exportação.

As pressões, portanto, foram transferidas para os PEDs, já que nos outros dois temas havia uma clara polarização Norte-Sul (ABREU, 1997, p. 335). No caso dos têxteis predominou, claramente, a posição dos PDs, pois o acordo limitou-se a estabelecer que as modalidades para a integração do setor ao GATT seriam decididas no decorrer da rodada, evitando assim qualquer compromisso imediato quanto ao prazo de desmantelamento do Acordo Multifibras (GATT, Documento MTN.TNC/11 de 21/04/1989).

Em relação à propriedade intelectual, havia brechas muito amplas entre as posições opostas do Norte, defensor da criação e reforço das regras e disciplinas no âmbito do GATT e do aprimoramento dos mecanismos de sua aplicação e de solução de controvérsias; e do Sul, liderado por Brasil e Índia, que acreditava que a OMPI era o foro adequado para tratar da questão¹⁰¹ (ABREU, 1997, p. 335).

A flexibilização da posição brasileira, portanto, já tornava-se visível na Reunião de Meio Período com as concessões nos temas dos serviços e propriedade intelectual e na importância fundamental atribuída à questão agrícola.

Na segunda fase das negociações, a partir de 1989, as declarações sobre os novos temas – muitas vezes apresentadas em conjunto com outros PEDs – permaneceram na defensiva, continuando a enfatizar a necessidade de atendimento aos objetivos nacionais de desenvolvimento, mas as objeções foram nitidamente atenuadas e, conforme será demonstrado mais adiante, no decorrer de 1990, o Brasil abandonaria a oposição mais frontal, atuando na tentativa de reduzir os compromissos a serem assumidos (MELLO, 1992, p. 136).

Em serviços, as negociações, em 1989, voltaram-se, no início, ao exame das implicações e aplicabilidade das regras e princípios a setores específicos¹⁰². Nas discussões setoriais, exceto em relação aos transportes marítimos e aéreos - onde decidiu-se que o setor deveria ser objeto de anexos ao acordo-quadro - as principais divergências ocorreram, mais uma vez, entre o Norte e o Sul, sendo que a questão da mobilidade do trabalho gerou um debate acirrado acerca dos serviços de engenharia e construção, por ser considerada de

¹⁰¹ Essa divergência esmoreceu após o colapso da posição indiana, prevalecendo, portanto o ponto de vista dos PDs de que as negociações deveriam continuar no GATT e que, ao final da Rodada, seria decidida a organização internacional que controlaria a implementação das decisões relevantes (ABREU, 1997, p. 335).

¹⁰² Esse exame tinha como base a lista de referência elaborada pelo Secretariado do GATT, que contemplava os setores de telecomunicações, engenharia e construção, transporte, turismo, serviços financeiros e seguros, e serviços profissionais (MELLO, 1992, p. 137-138).

vital importância pelo Sul e um problema extremamente delicado aos PDs, devido às suas leis de imigração (MELLO, 1992, p. 138-139).

No setor financeiro, as dificuldades de liberalização encontravam-se no fato de que eram serviços altamente regulados, por representarem instrumentos de gestão da economia nacional e internacional, de política monetária, de gestão da dívida externa e de política fiscal, sendo que o Sul enfatizou a importância destas atividades às suas necessidades de desenvolvimento (MELLO, 1992, p. 138-139).

Nos últimos meses de 1989, o foco voltou-se para os temas mais gerais, pois o programa de trabalho sobre serviços previa a apresentação, em dezembro daquele ano, de uma versão preliminar do acordo-quadro. Frente a esse condicionante, os EUA apresentaram uma versão praticamente completa para o acordo¹⁰³, gerando críticas, principalmente dos PEDs, devido à ausência de qualquer referência à situação particular desses países e do amplo escopo previsto às exceções (MELLO, 1992, p. 139-140).

Segundo a declaração brasileira, o acordo deveria ter como princípios básicos o respeito aos objetivos da política nacional, a consistência com relação aos objetivos de desenvolvimento, o equilíbrio de benefícios entre os membros, e as exceções, voltando a definir o comércio de serviços como movimentos transfronteiras de serviços, consumidores e fatores de produção, excluído o investimento direto permanente (MELLO, 1992, p. 140).

Ao final, chegou-se a um documento¹⁰⁴ contendo mais de 160 trechos entre colchetes, indicando, assim, a persistência de mais diferenças que acordos e que os participantes mantiveram as suas posições tradicionais.

Na questão agrícola, com a superação do impasse na Reunião de Meio Período, os participantes voltaram a afirmar que, no geral, não havia diferenças substanciais de suas posições iniciais, mas que buscavam adequar-se ao programa de trabalho estabelecido na reunião de abril, prevendo a discussão de diversas questões¹⁰⁵.

¹⁰³ Segundo essa versão, cada signatário poderia incluir exceções quanto a cláusulas e serviços específicos, e a previsão para a entrada em vigor foi marcada para janeiro de 1992, que seria seguida, posteriormente, de novas negociações para fortalecer suas obrigações e reduzir o número de exceções (MELLO, 1992, p. 139).

¹⁰⁴ O documento estava dividido em três seções, com previsão de uma quarta acerca dos aspectos institucionais do futuro acordo, sendo que a primeira tratava da estrutura do acordo e definição do comércio de serviços; a segunda tratava de conceitos e regras a serem incorporados; e a terceira sobre abordagens para a cobertura do acordo, modalidades para a liberalização progressiva e anexos setoriais para interpretar ou esclarecer o acordo (MELLO, 1992, p. 140-141).

¹⁰⁵ Essas questões seriam: o uso de uma AMS para avaliar o nível de apoio concedido por cada país ao setor agrícola; o fortalecimento das regras do GATT; as modalidades para o tratamento especial e diferenciado dos

Neste instante, frente à intransigência da CEE em relação à eliminação dos subsídios, o Grupo Cairns abandonou a sua posição de mediação e aproximou-se da posição norte-americana - base da proposta de novembro de 1989 – que apresentava um prazo de 10 anos à eliminação dos subsídios à exportação e enfatizava a importância da agricultura para os PEDs, mencionando, portanto, a questão do tratamento especial e diferenciado a esses países, tão cara ao Sul¹⁰⁶ (MELLO, 1992, p. 150).

Ao final de 1989, as divergências entre a CEE e o Grupo Cairns ainda se mantinham, mesmo após a apresentação de uma nova proposta europeia, defendendo a possibilidade de que a redução dos subsídios e da proteção a certos produtos fosse acompanhada de um certo aumento a outros, desde que no cômputo global se verificasse uma redução. Tal proposta afetaria fortemente o Brasil, principalmente, as suas exportações do “complexo soja”, fazendo com que o impasse entre os dois grupos permanecesse e só fosse solucionado posteriormente.

Portanto, pode-se perceber, na atuação multilateral brasileira que, à medida em que esta perdia força decorrente da inviabilidade de grande parte de suas estratégias, o governo buscava reforço em outras esferas de cooperação. O Brasil, portanto, ia, aos poucos, abandonando o ideário terceiro-mundista e, conseqüentemente, o entendimento da dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul que, conforme será demonstrado, posteriormente, será quase que totalmente abandonado na década seguinte.

Essas atitudes refletiam um novo padrão de relacionamento com as coalizões Sul-Sul, o que não produzia efeitos apenas retóricos nem contrariava os interesses nacionais, já que a intimidade com esses países agia, apenas, na esfera da consciência política, criava condições à iniciativa regional, influía em certas decisões multilaterais e situava o universalismo da diplomacia brasileira, do período, na solidariedade. Sendo assim, o

PEDs; a harmonização dos regulamentos sanitários e fitossanitários; as formas de adaptação do apoio e da proteção, como a tarifação (conversão de barreiras não-tarifárias em tarifas) e a desvinculação do pagamento direto aos produtores com relação ao apoio à produção; e as medidas para levar em conta os possíveis efeitos negativos do processo de reforma sobre os países em desenvolvimento importadores de alimentos (MELLO, 1992, p. 149).

¹⁰⁶ Em relação à questão, Brasil e Colômbia apresentaram uma proposta separada, centrada na concessão de maiores prazos e flexibilidade ao Sul nos compromissos a serem assumidos, contemplando também a manutenção de algumas restrições quantitativas para assegurar suas necessidades de desenvolvimento econômico e social, marcando a orientação brasileira de voltar-se, essencialmente, à questão do tratamento diferenciado. (MELLO, 1992, p. 150-151).

discurso refletia o ambiente de tomada de decisões com o objetivo de superar dependências e reforçar a autonomia nos setores energético, de comércio exterior, de defesa de tecnologia avançada ao Brasil, de cooperação e integração em geral (BUENO; CERVO, 2002, p. 431).

CAPÍTULO III – O BRASIL FRENTE AOS DESAFIOS DE UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL (1990-2002):

3.1. A reestruturação do Sul na nova ordem internacional:

O período de 89 a 91, do colapso da Cortina de Ferro ao desmantelamento da URSS, em dezembro de 1991, representou um ponto de ruptura na ordem internacional, até então vigente, em três aspectos. Primeiro, marcou o fim da estrutura bipolar do sistema internacional, baseada na rivalidade Leste-Oeste. Segundo, no nível estatal, pois os ex-Estados comunistas experimentaram graves problemas de transição, que foram desde o colapso econômico à desintegração estatal. Mesmo aqueles que não estavam no centro da transição pós-comunista foram forçados a redefinir seus interesses nacionais e papéis frente a uma radical mudança na balança de poder internacional.

Por fim, modificou o papel das organizações internacionais, que passaram a ter um peso mais relevante em relação a assuntos importantes como comércio, segurança e direitos humanos, pois não estavam paralisadas em virtude da lógica da Guerra Fria.

O período pode ser caracterizado como um período de polaridades indefinidas em que há o embate entre dois paradigmas clássicos das Relações Internacionais, apontando para forças de sentido oposto. De um lado, estariam os analistas adeptos de realismo¹⁰⁷, focados em analisar as Relações Internacionais a partir dos pólos de poder - os Estados - e a forma como tais pólos interagiriam no cenário internacional. Do outro lado, estariam os adeptos do liberalismo¹⁰⁸, que apontariam como característica principal do sistema internacional a erosão da soberania estatal.

¹⁰⁷ O realismo, grosso modo, é uma teoria de segundo a qual os principais e únicos atores das Relações Internacionais seriam os Estados, cujas questões centrais são a segurança e a integridade territorial. Segundo os realistas, a dinâmica da interação internacional seria pautada pelo poder e a rivalidade, ou seja, os Estados, buscariam maximizar ou manter poder. O resultado seria um sistema anárquico, onde não haveria possibilidade para mudanças e o conflito seria inevitável.

¹⁰⁸ O liberalismo, nas Relações Internacionais, acredita, grosso modo, que, ao contrário do realismo, existam outros atores além dos Estados como Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais e transnacionais. Segundo os liberais, haveria uma agenda diversificada, não só ligada a questões de segurança, mas a temas como economia, meio ambiente e direitos humanos. Os liberais crêem que a dinâmica da interação internacional estaria baseada na barganha, na negociação e na cooperação e não só no conflito. Devido a essa crença na cooperação, os liberais acreditam que seja possível haver mudanças nas Relações Internacionais.

Entretanto, estes dois paradigmas são insuficientes para explicar e caracterizar com profundidade o sistema internacional do período. Por acreditar em tal fato, utilizarei o esquema adotado por Celso Lafer e Gelson Fonseca que, ao examinar o sistema internacional no pós-Guerra Fria, buscou identificar as forças profundas – retomando as idéias de Renouvin – e, posteriormente, indicar as tendências formadoras do sistema internacional do período¹⁰⁹.

Para analisar esses dois movimentos contraditórios o pós-Guerra Fria foi dividido em dois períodos (FONSECA JR; LAFER, 1994. p. 55-56). O primeiro, marcado pela queda do muro de Berlim e pela primeira Guerra do Golfo e o segundo, marcado pela fragmentação da URSS e pela decomposição da Iugoslávia.

Os acontecimentos do primeiro período criaram um ambiente de otimismo no sistema internacional, no qual estariam se formando novos valores a serem compartilhados por toda a comunidade internacional.

Este clima de otimismo devia-se a diversos fatores. Havia a crença de que, finalmente, valores liberais, como democracia e livre mercado, se propagariam. No campo econômico, as forças de mercado ajudariam na construção de um mundo de paz e desenvolvimento, em que a cooperação contribuiria para a solução de todos os problemas. Devido a processos como globalização econômica e democratização, haveria a diluição das fronteiras entre o interno e o internacional e as diferenças se converteriam em pontes de aproximação e harmonização entre os Estados. As democracias se entenderiam naturalmente; a abertura dos mercados traria benefícios a todos. A formação de uma nova ordem internacional, antes de uma reivindicação do Sul, seria construída com a participação de todos – mesmo que as grandes potências ainda estabelecessem os modelos ideais de democracia e mercado. Estaria, dessa forma, sendo criado um discurso único que atenderia a todos. Chegava-se, para citar Fukuyama, ao “fim da História”, em que as

¹⁰⁹ Dentro deste esquema, conviveriam, no cenário internacional do pós-Guerra Fria, duas tendências contraditórias. A primeira, em direção à globalização, apontaria para uma homogeneidade no sistema internacional, onde haveriam maiores possibilidades de cooperação geradas pelo avanço do comércio internacional e um fortalecimento das organizações internacionais, impulsionado por forças centrípetas. A segunda tendência contraditória, iria no sentido da desagregação do sistema internacional, alimentado por forças centrífugas. O sistema internacional, naquele momento, portanto, estaria vivenciando um momento de equilíbrio entre tais forças contraditórias, onde tais tendências seriam simultâneas e coexistiriam, gerando, dessa forma, um sistema internacional de “polaridades indefinidas” (FONSECA JR; LAFER, 1994. p. 58).

nações não mais entrariam em conflito, mas compartilhariam crenças e valores comuns (FONSECA JR; LAFER, 1994. p. 56).

No campo da segurança, a derrota de Saddam Hussein, por meio de uma ação multilateral rápida e eficaz, reforçava a idéia de que o modelo de segurança coletiva funcionava, já que a comunidade internacional, imbuída de crenças e valores semelhantes, estaria unida contra o agressor, perturbador da ordem internacional.

A ação multilateral por meio de uma coalizão formada no seio da ONU e baseada nos princípios de sua Carta também demonstraria o fim da ordem internacional anterior em que os mecanismos internacionais ficaram bloqueados devido aos impasses entre as duas superpotências dentro do CSNU. Acreditava-se que, com as inovadoras resoluções do Conselho a respeito do Kuwait, estavam lançados os alicerces à construção de um consenso sobre quais seriam violações à paz e segurança internacionais, condição necessária para ativar os instrumentos de punição. A ONU, a partir daquele momento, funcionaria plenamente e cumpriria todas as funções para as quais foi formada.

Neste momento, emergem também temas como direitos humanos e meio ambiente, acreditando-se na possibilidade da unanimidade em todos os âmbitos, já que em segurança havia se alcançado o consenso. Supunha-se que o mecanismo de segurança coletiva, que punia o agressor, violador das normas internacionais estabelecidas, poderia valer para outras situações que ameaçassem a consciência moral da humanidade e os bens ecológicos das gerações futuras¹¹⁰.

E o Sul frente a essas transformações? O processo de enfraquecimento do poder dos do Sul, iniciado na década de 80, intensificou-se durante essa primeira fase. Este passou a ser considerado, pela opinião pública ocidental, um local de ameaças e descontrole. A força do movimento de descolonização perdeu-se na história, após a independência desses países; o Sul passou a ser exemplo de ineficácia econômica, de violação dos direitos humanos, de destruição ambiental, de origem do narcotráfico e, finalmente, de ameaças à segurança internacional, a partir do momento em que buscavam o reforço e a modernização de seus aparelhos militares. Essa imagem negativa reforçaria a legitimidade do novo

¹¹⁰ Com este intuito, ocorrem, neste período, as conferências multilaterais da ONU em que as necessidades da comunidade internacional ultrapassariam a noção de soberania, em nome do bem comum (FONSECA JR; LAFER, 1994. p. 57).

modelo hegemônico, trazendo a seguinte condicionante política: o Sul resolveria os seus problemas na medida em que se tornasse mais semelhante ao Norte.¹¹¹

A queda da URSS, centro do socialismo, reforçou, imediatamente, os nacionalismos, em uma situação de crise severa. Esses nacionalismos emergiram em economias desestruturadas e a implantação, incipiente e inconsistente, de práticas capitalistas acabaram por criar distorções e conflitos; os modelos democráticos sugeridos pareciam não solucionar os diversos conflitos reprimidos nessas sociedades e que, naquele momento, abriram a porta à eclosão de problemas de origem ideológica e étnica; os Estados não conseguiram estabelecer relações abrangentes; havia ainda indefinições quanto às políticas externas das novas nações mais poderosas – Rússia e Ucrânia.

O esfacelamento da Iugoslávia demonstrou a exacerbação das rivalidades étnicas a um ponto crítico. À violência e injustiça dos conflitos associaram-se a teoria de limpeza étnica, de tratamento discriminatório e violento de minorias e a resistência a quaisquer esforços de mediação. Baseados na reivindicação da autodeterminação das novas identidades nacionais ganham força os fundamentalismos e proliferam os riscos de separação. As esperanças de segurança, preconizadas durante a primeira fase, não teriam se materializado.

A comunidade internacional também percebeu que seus instrumentos de ação eram limitados para lidar com tais situações. A adaptação da Rússia ao sistema capitalista exigia recursos de grande envergadura e uma complexa gerência econômica. Por outro lado, a dificuldade em reverter, por meios de conciliação ou de imposição, as situações de conflito em países como Iugoslávia, Ruanda e Somália revelaram que os mecanismos de intervenção, utilizados durante a primeira Guerra do Golfo, eram limitados, ficando claro que esta intervinha conforme interesses próprios, oportunidades, cenários favoráveis e outros fatores internos.

A afirmação dos nacionalismos não estava ligada apenas às questões étnicas, mas também a questões econômicas, como as dificuldades de unificação da moeda na UE e a

¹¹¹ Da mesma forma, o Norte se sente mais *livre*, menos contestado, para, por exemplo, ampliar o escopo de condicionalidades ao aprovar empréstimos para programas de ajuste econômico, desenvolvimento de programas ecológicos, etc.; nesse processo, as condicionalidades se estendem ao mundo da política, especialmente, à área dos direitos humanos (FONSECA JR; LAFER, 1994. p. 57).

finalização da Rodada Uruguai, demonstrando o choque entre valores de integração e interesses nacionais.

Portanto, se delineavam duas situações relacionadas ao processo de globalização, que se intensificava. De um lado, a dinâmica integradora da economia, dos temas universais e, de outro, movimentações de resistência a tal processo. O sistema internacional vigente poderia ser caracterizado como transitório, instável e desarticulado, já que não se sabia como seria a sua evolução (FONSECA JR; LAFER, 1994. p. 62).

Diante deste contexto, o segundo pós-Guerra Fria retomou, intensamente, os limites da alienação do Sul no cenário internacional. Frente à incapacidade das grandes potências no encaminhamento de uma solução realmente agregadora, nos âmbitos econômico, ambiental¹¹² e humanitário, acreditava-se que o Sul pudesse retomar o diálogo Norte-Sul, esquecido desde os anos 80.

As transformações ocorridas com o final da Guerra Fria levaram ao questionamento do termo “Terceiro Mundo”, aplicado à maioria dos países do Sul, colocando em xeque a causa dos não-alinhados e tornando sem sentido a idéia de 3º Mundo, válida apenas em um sistema internacional bipolar. O termo também não era mais válido, pois incluía países muito diferentes como Botsuana e México, continentes diversos como a África e América Latina, e regiões separadas economicamente e culturalmente, como os ricos produtores de petróleo do Oriente Médio e co-dependentes de petróleo do sub-continente asiático.

Entretanto, nos anos 90, as condições básicas de vida da maioria da população mundial continuava igual, já que o mundo permanecia dividido entre o Norte desenvolvido, e o Sul pobre. Para alguns críticos essa situação teria se tornado ainda pior, pois ao colocar os países menos desenvolvidos sob o controle do Ocidente e de suas diversas instituições econômicas e levar a uma redução drástica na ajuda internacional, diminuiu as possibilidades de manobra que esses Estados tinham durante a rivalidade bipolar.

Portanto, com o descrédito do ideal revolucionário e as enormes disparidades econômicas entre os PEDs, refletidas nas assimetrias internas dos países do Sul e, sobretudo, pela obviedade de que todos os Estados, fossem do Norte ou do Sul, independentemente dos seus sistemas político e cultural, desejavam se inserir de forma

¹¹² Como exemplo, basta lembrarmos da recusa do governo norte-americano em assinar a Convenção sobre Biodiversidade durante a Rio-92.

sólida e vantajosa na economia globalizada, o vínculo aglutinador do G-77 praticamente desfez-se.

Desunidos na esfera econômica, os países do G-77 procuraram coordenar-se em outros campos para o enfrentar multilateralmente o Norte, assemelhando-se ao Movimento dos Não-Alinhados - essencialmente político – cuja lógica perdeu-se no fim da Guerra Fria.

O final da Guerra Fria, portanto, modificou a agenda internacional de modo tênue, pois não teria introduzido novos temas, mas sim os libertou da camisa de força da dinâmica bipolar. Tais temas tornaram-se globais e o mundo da segurança foi substituído pelo do comércio, promotor da riqueza, enquanto a governança global enfraquecia o Estado nacional (CERVO, 2006, p. 7).

Tais processos, do início dos anos 90, resultaram na emergência de uma ordem internacional em transição, já que o fim da Guerra Fria não teria provocado uma ruptura, mas teria dado lugar a uma ordem transitória cujos contornos seriam destituídos da estabilidade capaz de lhe conferir permanência. Dessa forma, o desmoronamento da bipolaridade tanto poderia favorecer o surgimento de uma nova disputa hegemônica, compatível com uma nova polarização, como conduziria a uma ordem hegemônica, ou ainda, resultaria em uma ordem em equilíbrio (ALBUQUERQUE, 2006. p. 38).

Portanto, estar-se-ia diante de cinco processos: a despolarização, a dissociação hegemônica, a transnacionalização, a descontentação e nova vulnerabilidade do Estado. Ao fim da bipolaridade, não teria sido criada uma polarização substituta nem, conforme apregoado no otimismo do primeiro pós-Guerra Fria, uma nova ordem internacional, baseada na igualdade entre os Estados e em princípios e regras universais. A ordem que emergiu teria sido uma ordem despolarizada, devido à inexistência de uma potência ou coalizão de potências que pudesse ser considerada um pólo oposto aos EUA, em termos de sistema econômico, regime político, de liderança ou de objetivos militares.

A consequência da Guerra Fria, portanto, foi a sobrevivência de apenas uma superpotência com recursos globais de liderança política e de supremacia militar - os EUA - sem nenhum outro pólo rival. Contudo, a superpotência já não possuía a liderança no plano econômico, mas a vinha compartilhando com um grupo, como UE e Japão, dependente de sua cooperação para a continuidade de sua liderança, o que aponta para a inexistência de um sistema unipolar em que os EUA seriam hegemônicos.

Esse processo de hegemonia dissociada corresponderia a dois aspectos do processo de despolarização. O primeiro seria a perda da supremacia econômica absoluta por parte dos EUA, restringindo a sua capacidade de transformar liderança política e capacidade militar em hegemonia. Concomitantemente, a liderança política e militar limitaria, devido a seus compromissos globais decorrentes, a autonomia doméstica dos norte-americanos para a retomada da supremacia econômica. O segundo seria o fato de que as potências em condições de competir com os EUA nas dimensões comercial e financeira não estariam interessadas em assumir os custos da liderança política e da capacidade de decisão militar, envolvidos em uma disputa pela hegemonia global, havendo, portanto, a dissociação entre os planos político, militar e econômico.

Frente a esse cenário, estar-se-ia diante de um sistema unimultipolar, para citar Huntington. Este seria multipolar em suas dimensões econômica e política, já que os EUA não seriam capazes de, sozinhos, impor regras e valores; e unipolar na dimensão militar, já que a capacidade militar dos norte-americanos seria muito superior a das outras potências.

Em terceiro lugar, haveria o processo de transnacionalização, em que determinados acontecimentos projetariam seus efeitos para além das fronteiras nacionais, afetando, profundamente, as prerrogativas dos Estados nacionais como atores únicos das Relações Internacionais.

Haveria ainda a transnacionalização dos processos de formação de opinião pública e de organização de interesses, de trânsito de idéias, sobre os quais, os Estados também não teriam controle, perdendo, portanto, a sua capacidade de definir a agenda internacional sozinhos. Esses processos afetariam diretamente o Estado-nação que adquiriria novas funções e instrumentos e, cujo papel seria mais ligado à regulação da sociedade.

O quarto processo – a descontentação – seria o otimismo de parte das lideranças e da opinião pública internacional que não acreditariam mais na possibilidade de um confronto em escala global, como no período anterior.

O último processo seria a inversão da vulnerabilidade entre Estados e atores sociais. Neste processo, apesar de o Estado ainda possuir uma grande capacidade de violência e constrangimento, indivíduos, grupos e organizações diversas, passariam a possuir uma capacidade de destruição desproporcional à capacidade da sociedade, e mesmo do Estado, de se defender, provocando, concomitantemente, o aparecimento de novos atores e temas.

Nessa ordem internacional em transição, o Sul, enfraquecido como bloco negociador, praticamente se fragmentou em grupos de interesses e, pressionados por suas duras realidades e pelo imobilismo diplomático do Norte, viu desgastada sua capacidade de negociação, enquanto os próprios termos desta se modificaram de forma radical. Ao mesmo tempo, as diferenças entre os próprios países do Sul intensificaram-se, proliferando situações críticas freqüentemente interpretadas, pelo Norte, como núcleos de contestação ou fontes de anarquia e desagregação internacional.

A nova dimensão do diálogo Norte-Sul, nos anos 90, seria muito diferente, pois teria desaparecido a própria confrontação Norte-Sul assim como arrefecido o diálogo e se perdido a possibilidade da interação entre as nações mais ricas e pobres, sem a solução dos problemas no campo Norte-Sul.

O Norte conseguiu manter-se razoavelmente unido em torno do G-8 e da OCDE sem, contudo, ter alcançado a fase de coordenação das políticas macroeconômicas, ao mesmo tempo, em que se evidenciavam, cada vez mais, as disparidades entre os países do Sul e se diversificavam as formas de relacionamento com o Norte. Essas modificações trouxeram, ao Sul, maiores dificuldades de dar um tratamento universal aos seus problemas.

Portanto, o diálogo Norte-Sul passou a estar cada vez mais ligado à alteração das normas e práticas internas nos países em desenvolvimento, no sentido da liberalização econômica e comercial e menos à mudança das regras globais que regiam a economia e a sociedade internacional, faltando aos países do Sul, nesse contexto, um cimento aglutinador e coerente, o que impediria que as declarações de intenções se convertessem em medidas efetivas.

Neste cenário, surge uma série de programas de cooperação regional em várias esferas, abrangendo países da África, Caribe e América Latina, Sul e Sudeste Asiáticos¹¹³.

¹¹³ Mercosul, união aduaneira formada por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela e Comunidade Andina de Nações, bloco econômico formado por Bolívia, Equador e Peru, na América do Sul; Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, em inglês) formada Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Birmânia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnam, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico e fomentar a paz e a estabilidade regionais e a Associação do Sudeste Asiático para a Cooperação regional (SAARC, em inglês), formada por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka com objetivo de promover a cooperação entre os países da região, na Ásia; Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, em inglês), formada por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo, com o objetivo de fortalecer a integração econômica e política dos países da região, tendo um

Esses programas regionais refletiriam as influências de histórias, culturas e populações semelhantes, especialmente na África e América do Sul. Estes também reconheceriam as realidades concretas de geografia e topografia compartilhadas, desafios climáticos e ambientais, e recursos naturais comuns como florestas, planícies, rios e lagos, águas oceânicas e costeiras. Ademais, esses países estariam ligados por meio de relações comerciais formais e, até mais extensivamente, por meio de fluxos comerciais informais ao longo das fronteiras, assim como movimentos e migrações populacionais.

Ao longo dos anos 90, fosse baseada em princípios elevados, necessidades práticas e pragmatismo, a cooperação transfronteiriça aumentou e se estendeu a um número cada vez maior de áreas e setores, chegando a níveis elevados devido a adversidades e circunstâncias locais e a pressões político-econômicas regionais e globais. Esses programas regionais de cooperação comercial seriam importantes à construção das respectivas economias locais e nacionais. Ademais, o crescente comércio inter-regional seria uma estratégia significativa para reduzir as vulnerabilidades desses países em relação às instabilidades e flutuações do comércio internacional, e os impedimentos planejados e as contra-pressões competitivas objetivas que enfrentariam nos mercados externos¹¹⁴.

Os grupos regionais, portanto, poderiam atingir um desenvolvimento mais amplo e profundo e altos níveis de auto-confiança econômica, podendo gerar maior capacidade econômica e segurança e reduzir sua dependência e vulnerabilidade externa. Um maior grau de auto-suficiência combinado poderia, por sua vez, permitir aos países-membros o

importante papel na solução de conflitos regionais, União Africana, formada por África do Sul, Argélia, Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malauí, Mali, Maurícia, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, Ruanda, Saara Ocidental, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Somália, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue, com o objetivo de promover a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento na África, Comunidade Econômica para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, em inglês) formada por África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malauí, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, com o objetivo de fomentar a integração econômica dos países da África Austral, na continente africano.

¹¹⁴ Dentre as vantagens desses agrupamentos estariam menores custos de transporte, a abertura de oportunidades de comércio e estímulo aos produtores locais, sendo que a economia de escala em projetos regionais de infra-estrutura contribuiria, além do mais, para a expansão econômica e o desenvolvimento. Além disso, vantagens similares de escala poderiam ser ganhas por meio de programas de produção complementares, ou até conjuntas, trazendo consigo os respectivos recursos e vantagens comparativas dos parceiros regionais, baseados na necessidade de uma maior diversificação produtiva e capacidade de distribuição dentre e entre esses países.

engajamento dentro, ou com, ou contra, a economia global por meio de bases econômicas muito mais fortes do que qualquer país atingiria sozinho.

Além das vantagens econômicas, existiriam vantagens políticas na criação de tais blocos regionais Sul-Sul. Esses forneceriam bases políticas mais fortes a todos os seus Estados-membros, seja em combinação ou individualmente, a um engajamento mais efetivo aos desafios do sistema econômico global e ao regime institucional global e, contra forças políticas externas de poder. Por meio desses blocos, poderiam ser formulados, negociados e implementados, em conjunto, meios políticos, econômicos, sociais e ambientais, para lidar com problemas internos / nacionais e intra-regionais.

Dessa forma, a partir da década de 90 ocorre o fortalecimento desses programas de cooperação regionais, com iniciativas como o Mercosul, a SAARC¹¹⁵ e a SADC¹¹⁶. Tais países passaram a atuar, no jogo diplomático internacional, como intermediários entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nessa nova configuração de poder, os países intermediários poderiam ser caracterizados como Estados de grande população e de grande território, com estrutura industrial e mercado interno significativos, com potencialidades para promover maior desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, capacidade militar, competitividade ampla e diversificada em nível internacional, tendo diante de si um duplo desafio: superar os obstáculos impostos pelo atual sistema internacional e, ao mesmo tempo, promover uma ordem menos assimétrica (MAIOR, 2003, p. 26-48).

Os países menores, neste cenário, teriam poucas possibilidades de modificar a ordem internacional vigente, restando-lhe, talvez, apenas duas opções: se alinhar às grandes potências e, com isso, aceitar o ordenamento internacional ou fazer parte de grupos comandados pelos países intermediários com vistas a uma inserção mais autônoma.

Dessa forma, a partir da segunda metade da década de 90, emergiram, principalmente no campo comercial, alianças entre países do Sul, com o objetivo de defender seus interesses e desafiar os constrangimentos impostos pelo regime global de

¹¹⁵ Área de Cooperação Regional do Sul da Ásia.

¹¹⁶ Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral.

comércio e investimentos. Existem diversas novas e, muitas vezes, sobrepostas alianças formadas dentro de organizações como a OMC.¹¹⁷

A partir da década de 90, portanto, os governos do Sul, em diversas combinações, teriam começado a colocar desafios efetivos aos países do Norte dentro das instituições econômicas internacionais que tinham sido, quase sempre, totalmente dominadas pelas potências e interesses dos países mais desenvolvidos.

Como se pode perceber, na década de 90, o Sul vinha modificando o seu caráter, o seu papel e suas formas de inserção no sistema internacional. Isto se deve, conforme foi apontado, por alterações tanto na estrutura da ordem internacional quanto nos âmbitos interno e regional, favorecendo a formação de novas coalizões de países em desenvolvimento, de caráter distinto daquelas formadas nos anos 60 e 70, já que a ordem internacional, à época também encontrava-se em mutação, não podendo, os países do Sul, fugirem desse processo. Devido a essas mudanças, as alianças entre países em desenvolvimento ganharão cada vez mais importância no sistema internacional, principalmente no início do novo milênio.

3.2. As diretrizes de Política Externa do Período (1990 -2002):

Frente a mudanças tão complexas na ordem internacional vigente, a política externa brasileira, no período, também sofrerá algumas mudanças, sendo que alguns analistas chegam a apontar que o Brasil teria imprimido, desde a década em questão, orientações confusas, até mesmo contraditórias (BUENO; CERVO, 2002, p. 456).

Dessa forma, a política externa brasileira teria experimentado uma certa tentativa de retorno ao paradigma de aliança especial com os EUA, no início do governo Collor, e começado um processo de retomada do paradigma globalista, já no final deste governo Collor, na gestão de Celso Lafer no MRE, por meio da idéia do Brasil como *global trader*, mantendo o conceito de diversificação de parceiros internacionais – caro ao paradigma globalista – como eixo da política externa. No governo Itamar, com a gestão de Fernando

¹¹⁷ Tais alianças incluíam o G-22 dos grandes exportadores agrícolas, focado em contestar o protecionismo do Norte; o G-33, em defesa dos pequenos agricultores contra o *dumping* provido pelos países desenvolvidos; o maior grupo dentro da OMC, o G-90, que insistiria, nas negociações, em um tratamento especial e diferenciado aos países menos desenvolvidos e uma moratória.

Henrique Cardoso no Itamaraty, esse processo se intensificaria, por meio da idéia de *global player* de que o Brasil deveria manter em aberto suas opções internacionais. Sendo assim, como presidente da República, FHC, reintroduziria, na atuação internacional do Brasil, o conceito de autonomia, agora visualizado em termos de participação nas decisões internacionais, e não como distanciamento, conforme ocorria nas décadas anteriores (MELLO, 2000, p. 197-198).

Com isso, pode-se apontar que a política externa brasileira do período ter-se-ia orientado por três linhas de força: a afirmação da democracia brasileira e seus desdobramentos no sistema internacional, a tentativa de inserção competitiva na economia mundial por meio da assimilação da lógica do livre mercado como elemento propulsor do desenvolvimento nacional e a reiteração da compatibilidade entre os valores nacionais e as premissas da ética cosmopolita relacionada ao respeito aos direitos humanos, à conservação do meio ambiente e o combate ao crime organizado. Em suma, as linhas mestras seriam Democracia, Mercado e Direitos Humanos (ALSINA JR., 2003, p.4).

3.2.1. O Governo Collor (1990-1992):

O governo Collor, analisado a partir da história da política externa, é apontado por alguns analistas como uma ruptura na história recente das relações internacionais do Brasil, pois teria retornado, por pouco tempo, ao paradigma de aliança especial com os EUA, conforme ocorreu após o golpe de 64. Entretanto, os dois momentos teriam sido diferentes, pois a retomada do paradigma de aliança especial, em 1964, teria ocorrido, principalmente, por motivações de caráter doméstico, enquanto que no governo Collor, o resgate desse paradigma teria ocorrido tanto devido às orientações políticas do novo governo quanto pelas fortes restrições do cenário internacional, que teriam levado o Brasil a buscar uma agenda positiva com os norte-americanos (LIMA, 1994, p. 32).

Entretanto, outras interpretações tendem ao oposto, pois as mudanças propostas, por Collor, para a política internacional do Brasil, não teriam alterado um dos aspectos principais implantado desde 1974, que seria a estreita vinculação da política externa brasileira ao desenvolvimento (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7). Portanto, Collor teria definido apenas estratégias específicas para as questões consideradas prioritárias,

principalmente, no campo econômico, tendo mantido, portanto, as premissas básicas de atuação internacional do Brasil (HIRST, 1996, p. 203, 216).

Outros autores ainda consideram que o governo Collor teria implementado uma política externa de “baixo perfil”, marcada por incoerências nos discursos oficiais, tendo mantido referências a princípios tradicionais da política externa brasileira – soberania, universalismo e multilateralismo – com ausência de um padrão definido, combinando uma variedade de políticas externas (CRUZ JR; CAVALCANTE; PEDONE, 1993, p. 121).

Com a introdução no debate político interno, a política externa do Governo Collor utilizaria os motes da modernização competitiva ou da modernização via internacionalização como ponto de partida para sua política externa (ALTEMANI, 2005, p. 240).

A política externa do governo Collor poderia ser dividida em duas fases, sendo a primeira, de janeiro de 1990 a abril de 1992, em que ocorreria um distanciamento da política exterior consolidada desde o governo Geisel, centrada no objetivo de alinhar-se às posições e valores do Primeiro Mundo, e a segunda, após a reforma ministerial de 1992, quando Celso Lafer assume o MRE, com a retomada da política de não-alinhamento automático, conforme as tradições do paradigma globalista, idealizado por Dantas e Araújo Castro (JAGUARIBE, 1996, p. 32).

A primeira fase, durante a gestão do ministro Francisco Rezek no Itamaraty, teria por objetivo, em primeiro lugar, a busca por uma inserção crescente e competitiva do Brasil na economia internacional, como parte integrante de um processo de reformas estruturais da economia brasileira que iriam além de um plano de estabilização econômica, pois conduziriam à modernização do parque industrial brasileiro, ao saneamento das finanças públicas, à retração do papel do Estado, ao enxugamento da máquina administrativa, à desregulamentação, à liberação das forças de mercado e ao estímulo à livre iniciativa e à capacitação tecnológica como molas propulsoras da retomada do crescimento. Sendo assim, o governo conferia papel fundamental à cooperação e intercâmbio externos, sob diferentes formas, como a atração de capitais; o acesso à tecnologia estrangeira e sua aquisição e transferência ao Brasil; e a liberalização do comércio mundial, com ampliação da participação brasileira em outros mercados e com a exposição paulatina do País à concorrência internacional, visando não apenas a redução dos preços praticados

internamente, mas também o incentivo à modernização e competitividade das empresas brasileiras (AZAMBUJA, 1991, p. 1-2).

Collor, portanto, rendia-se à filosofia neoliberal do Consenso de Washington¹¹⁸, após ter fracassado em sua política macro-econômica¹¹⁹, sendo obrigado a se ajustar à estratégia dos credores e do FMI e a subscrever o Consenso, em seus objetivos e meios, tendo que admitir que as metas de política macro-econômica passariam a ser definidas a partir das condições estabelecidas pelos credores externos à renegociação da dívida externa (BATISTA, 1993, p. 109).

Em segundo lugar, o Brasil estaria disposto a não assumir, no plano internacional, a parcela de responsabilidade que lhe cabia por suas dificuldades internas, reconhecendo as limitações e constrangimentos que lhe tinham sido impostos pelo cenário externo, mas não culpava o mundo pelo seu subdesenvolvimento, resultante de um processo no qual os brasileiros também tinham tido um papel relevante (AZAMBUJA, 1991, p. 2-3).

Em terceiro lugar, o Brasil, no pleno exercício da democracia, teria passado a acolher as críticas construtivas em assuntos que preocupavam vastos setores da humanidade e que também seriam ideais compartilhados pelos cidadãos e pelo governo brasileiro, como a proteção dos direitos humanos e a preservação ambiental, sendo que o País, diferentemente dos períodos anteriores, não via as preocupações da comunidade internacional como uma ameaça, e sim como um elemento que, mediante o diálogo maduro e equilibrado, poderia contribuir à superação de problemas, no território brasileiro e nos demais países; tampouco invocava a soberania para proteger-se de críticas, pois o novo governo não teria nada a esconder (AZAMBUJA, 1991, p. 4).

Em quarto lugar, o Brasil só estaria disposto a assumir, no plano externo, compromissos aos quais pudesse cumprir integralmente e que não comprometessem a retomada do crescimento econômico (AZAMBUJA, 1991, p. 5).

¹¹⁸ Conjunto de trabalhos e resultado de reunião de economistas do FMI, do Bird e do Tesouro dos Estados Unidos com recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, principalmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o “Estado Mínimo”, ou seja, um Estado com um mínimo de atribuições e, portanto, com um mínimo de despesas como solução para os problemas decorrentes da crise fiscal, como alta inflação, déficits em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição de renda.

¹¹⁹ O Plano Collor, anunciado no primeiro dia de governo, em 15 de março de 1990, com mudanças profundas nas áreas monetário-financeira, fiscal, de comércio exterior, câmbio e de controle de preços e salários, buscava por meio de medidas de choque, de violenta intervenção do mercado, buscando liquidar a inflação com um único tiro certo.

Por último, a sua política exterior partia da premissa de que a imagem internacional do país e, portanto, a sua credibilidade, elemento fundamental a qualquer negociação, dependia essencialmente da realidade interna. O governo brasileiro, portanto, buscava restaurar a imagem internacional do Brasil, desgastada, no início, em setores como o da dívida externa, do meio ambiente e dos direitos humanos, intentando colocar o País no eixo das tendências dominantes do cenário internacional vigente (AZAMBUJA, 1991, p. 6).

Todas essas características representariam, ao chanceler, uma política externa madura e confiável, que levaria em conta o patrimônio da tradição diplomática brasileira, como a vocação para a universalidade nas relações exteriores, o empenho na construção de uma ordem internacional justa e pacífica, a disposição permanente ao diálogo e ao entendimento e a defesa intransigente dos princípios de convivência entre as nações e das regras do Direito Internacional (AZAMBUJA, 1991, p. 7).

A política externa do governo Collor, portanto, nessa primeira fase, teria como objetivos atualizar a agenda internacional conforme as novas questões e a nova conjuntura internacional, abandonando uma postura defensiva em relação a temas como meio ambiente e direitos humanos; construir uma agenda positiva com os EUA, por meio de uma negociação rápida acerca da legislação sobre propriedade intelectual; e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil, ao elaborar um discurso que interpretava o fim da bipolaridade como uma fonte de oportunidades e não de aprofundamento da clivagem Norte-Sul (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6-7).

Esses objetivos que, na sua essência, buscariam renovar a política externa brasileira por meio de uma certa retomada do paradigma de aliança especial com os EUA, estariam ligados a impulsos ideológicos e pragmáticos. As motivações ideológicas relacionar-se-iam ao campo de valores como a afirmação das possibilidades da modernização por meio da adoção dos padrões e práticas dos países desenvolvidos. As de caráter pragmático associar-se-iam à remoção de todos os campos de atritos e divergências nas relações do Brasil- EUA – informática, propriedade intelectual e não-proliferação nuclear – com vistas a restaurar a imagem brasileira frente a atores e agências internacionais, e sensibilizar a superpotência nas negociações da dívida externa brasileira com os bancos norte-americanos (LIMA, 1994, p. 40).

As metas estabelecidas à política externa representavam uma ruptura abrupta com relação ao marco conceitual anterior da diplomacia brasileira e, efetivamente, conformariam um novo projeto, nítido e abrangente, para a inserção internacional do Brasil, tendo como eixo básico de seu quadro de referência exterior a melhoria das relações bilaterais com os EUA, com vistas a conquistar um aliado à nova inserção internacional do País, voltada aos centros da economia internacional (MELLO, 2000, p. 83).

Após a fase inicial de dinamismo, com a implementação das medidas liberalizantes, a capacidade de ação do presidente Collor viu-se limitada pela crise política deflagrada no primeiro ano de mandato. Do amplo pacote de reformas econômicas proposto, no início do governo, envolvendo medidas como abertura comercial, liberalização de investimentos, privatizações de empresas estatais e renegociação da dívida externa, somente foi possível manter as mudanças no campo do comércio exterior (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7).

No plano externo, a crise política brasileira reverteu as expectativas de modificações no perfil de atuação internacional do país, apesar da tentativa do Itamaraty em manter o curso da política externa de forma independente da crise política interna, sendo impossível evitar a deterioração da imagem brasileira na comunidade internacional, principalmente junto aos países desenvolvidos (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7-8).

Frente a um cenário interno desfavorável, o presidente Collor, promoveu uma reforma ministerial, nomeando figuras notáveis da cena interna. Na pasta das relações exteriores foi nomeado o professor Celso Lafer que, mediante a permissão presidencial, promoveu uma revisão paradigmática na política externa de Collor, restaurando elementos de análise internacional claramente identificados com a tradição diplomática global do Itamaraty (VIEIRA, 2001, p. 273-274).

A gestão Lafer, portanto, teria sido permeada pelos mapas cognitivos tradicionais da diplomacia brasileira (VIEIRA, 2001, p. 267-268). Lafer acreditava ser de vital importância, a um modelo de política externa, a mistura entre inovação e tradição. Essa visão significava que a autoridade histórica da corporação diplomática, essencial em tudo que havia sido feito para valorizar e reinterpretar a identidade nacional e a particularidade do Brasil no mundo, teria a função estratégica demarcar o espaço qualitativo da inovação, mediante o controle da admissão de idéias e interesses nos aparelhos decisórios

institucionalizados, sendo que o gestor desse processo, o chanceler, seria responsável por traduzir as necessidades internas em possibilidades internas (LAFER, 1993, p. 43-44).

O novo chanceler, portanto, propunha-se a ser um “administrador da tradição”, agregando qualidade e inovação ao arcabouço conceitual tradicional da corporação diplomática (LAFER, 1993, p. 45). Com isso, Lafer objetivava atualizar a agenda externa do Brasil, atendendo às mudanças oriundas do fim da Guerra Fria e à crise do modelo de desenvolvimento brasileiro (VIEIRA, 2001, p. 268).

Os dois conceitos estruturais básicos da proposta de Lafer seriam a visão de futuro, semelhante à política exterior para Castro, que seria a utilização dos mapas cognitivos tradicionais da ação diplomática brasileira, ou seja, a defesa de certos princípios como não-ingêrência nos assuntos internos dos Estados e autodeterminação dos povos, e a adaptação criativa, semelhante à política internacional de Castro, com vistas a buscar alternativas possíveis ao Brasil numa ordem internacional em transição, sendo, portanto, necessária uma resposta adequada e criativa da diplomacia brasileira às essas transformações que alteravam, fortemente, a balança de poder mundial (CASTRO, 1972, p. 8-9; VIEIRA, 2001, 269-270). Celso Lafer buscava, portanto, aproveitar o repertório de princípios e orientações do passado diplomático presentes no paradigma globalista do Itamaraty, de forma a adaptá-lo a uma realidade mais interdependente e menos conflituosa, características do otimismo do imediato pós-Guerra Fria, supramencionada.

Pode-se dizer que após um momento de interrupção dos conceitos tradicionais da diplomacia brasileira, ou seja, do paradigma globalista que permeou toda a política externa brasileira a partir da década de 60, com a PEI, há, na segunda fase, na gestão de Celso Lafer no MRE, uma retomada do paradigma universalista, tradicional aos olhos da corporação diplomática brasileira, tendo esta retomado o seu papel de protagonista na condução da política externa brasileira¹²⁰.

Em relação ao Sul, a tática de aproximação, que vinha se enfraquecendo desde o início da década de 80, não resistiu ao otimismo gerado pela vitória do liberalismo sobre o comunismo soviético, dando lugar a uma diplomacia mais voltada, na primeira fase, a uma

¹²⁰ Na primeira fase, o Itamaraty não teria tido participação direta na proposta de política externa de Collor, buscando manter certa autonomia. As diferenças entre o presidente e a corporação diplomática estavam no fato de que esta última seria tradicional representante da perspectiva terceiro-mundista que Collor buscava abandonar (LIMA, 1994, p. 32; VIEIRA, 2001, p. 261).

aproximação com os países do Norte, principalmente os EUA¹²¹ (VIEIRA, 2001, p. 246). A aproximação com os países em desenvolvimento, elemento-chave do paradigma globalista, implantado até então, era vista, pelo novo governo, como responsável pelo retrocesso e pela perda dinamismo político da inserção internacional do Brasil (ARBILLA, 1997, p. 60-63).

Entretanto, essas novas orientações não teriam chegado a envolver um anti-terceiro-mundismo explícito, já que não houve nenhum gesto simbólico de ruptura com o Sul, pois o Brasil continuou a participar de coalizões terceiro-mundistas como o G-77 e o G-15, nem teria abandonado a sua condição de observador no Movimento dos Não-Alinhados (MELLO, 2000, p. 84-85).

Com a posse de Lafer, e sua proposta de relativa retomada dos marcos conceituais do paradigma globalista, criaram-se as condições para a recuperação da identidade tradicional do país como membro do Sul, entretanto, capaz de se adequar às novas demandas da agenda internacional e, conseqüentemente, alcançar graus mais elevados no sistema internacional em consolidação após o fim da bipolaridade (VIEIRA, 2001, p. 254).

Esse projeto de retomada da tradição diplomáticas brasileira, principalmente em relação ao Sul, gravitava, em sua gestão, em torno do conceito de “desenvolvimento sustentável”¹²², tendo como palco a ECO-92, em que a diplomacia brasileira buscou relegitimar a perspectiva sulista por meio da articulação desses países em torno de tal conceito que, em muito, lembra o conceito de segurança econômica coletiva, cunhado por Araújo Castro na década de 60. Entretanto, tal tentativa mostrou sua fragilidade, na conferência, onde, apesar do surgimento desse conceito como sustentáculo às reivindicações tradicionais do Sul, prevaleceu, nas negociações, a fragmentação e a falta de consenso entre os países menos desenvolvidos (VIEIRA, 2001, p. 271, 277).

As razões pelas quais o paradigma de aliança especial não teria vencido como marco referencial da política externa seriam diversas, independentemente do desfecho político do governo Collor. Primeiro, o modelo de modernização via internacionalização não estaria de acordo com os valores dos detentores do poder político, já que as tentativas

¹²¹ O presidente Collor sempre deixava claro que, exceto os vizinhos do Cone Sul, as novas prioridades brasileiras estariam situadas nas relações com países desenvolvidos, já que os países mais pobres tinham pouco a oferecer ao Brasil (MELLO, 2000, p. 85).

¹²² O conceito de desenvolvimento sustentável está relacionado ao desenvolvimento econômico de um país ou região, sem que este, em seu processo não esgote os recursos naturais nem danifique o meio ambiente.

anteriores de modernização do Brasil concebiam o desenvolvimento como um projeto vinculado à independência nacional econômica e política, e o modelo proposto por Collor aceitava, claramente, uma submissão, pelo menos parcial, da soberania nacional nos âmbitos político, econômico e cultural (LIMA, 1994, p. 40-41).

Segundo, as reformas orientadas para o mercado e a política de controle da capacidade bélica e tecnológica das Forças Armadas brasileiras não teriam agradado os setores empresarial, sindical e militar, já que o modelo anterior tinha a anuência de todos os setores, tornando, portanto, mais difícil a manutenção da estabilidade institucional da política de convergência com os EUA na área militar e de segurança (LIMA, 1994, p. 42).

Nos anos 90, portanto, a convergência de valores e razões pragmáticas do Poder Executivo para a retomada do paradigma da aliança especial não encontrava contrapartida no plano dos valores e dos interesses das forças políticas e sociais internas relevantes (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 8; LIMA, 1994, p. 42).

As condições internas, portanto, teriam sido insuficientes ao relançamento do paradigma de aliança especial, buscado na primeira fase do governo Collor, e a total retomada do paradigma universalista, na gestão Lafer no Itamaraty, pois a modificação de algumas posições tradicionais da diplomacia brasileira durante o governo Collor, teria fragmentado a coalizão globalista, quebrando o consenso em torno de questões político-ideológicas dos anos anteriores (LIMA, 1994, p. 42).

Ademais, as transformações ocorridas no sistema internacional do início da década de 90 teriam induzido a corporação diplomática a repensar o quadro referencial da política externa, particularmente o eixo Norte-Sul, devido não somente à diminuição dos recursos de poder da coalizão sulista para reformar a ordem internacional como também ao colapso economicamente generalizado e o desaparecimento da expressão dos interesses dessa coalizão nas arenas diplomáticas clássicas, reforçando a idéia da erosão da “superioridade ética” do discurso terceiro-mundista (LIMA, 1994, p. 42-43).

Ocorre, portanto, um rompimento da idéia clássica de que continuidade e consenso seriam elementos invioláveis da política internacional do Brasil, pois tornou-se mais difícil apresentar o consenso como dado, sendo que, pela primeira vez, a política externa teria sido “desencapsulada”, devendo ampliar suas condições de transparência e *accountability*, e a

agenda externa já não mais resultava da vontade do Estado, passando a incluir questões suscitadas no âmbito da sociedade civil.

3.2.2. Governo Itamar Franco (1992-1994):

Após o impeachment do presidente Collor, os dois chanceleres, Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim, que passaram pelo governo de seu sucessor, Itamar Franco, não alteraram, de forma substantiva, a política externa reintroduzida por Celso Lafer, caracterizada pela relativa retomada dos princípios do paradigma universalista.

Naquele momento, tanto as condições do cenário doméstico quanto do contexto internacional eram desfavoráveis ao Brasil. No plano interno, o novo governo defrontava-se com a herança deixada pelo trauma advindo do processo de impeachment do governo Collor, além de ter de lidar e solucionar uma prolongada crise econômica, marcada por um processo inflacionário descontrolado, e uma agenda política fortemente carregada, onde os choques entre o Executivo e o Legislativo haviam se tornado permanentes (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 10).

No plano internacional, além das condições supracitadas, o Brasil recebia pressões crescentes por parte dos Estados Unidos com relação à implementação das reformas liberalizantes e especialmente com relação à aprovação da nova legislação de propriedade intelectual (MELLO, 2000, p. 117). Além disso, em comparação com outros países, principalmente da região, o Brasil mostrava-se atrasado no tocante ao processo de estabilização monetária e às reformas econômicas. Ademais, a nova ordem internacional já mostrava seus primeiros sinais de desgaste, suscitando dúvidas acerca da viabilidade de um sistema internacional realmente multipolar, sem controle hegemônico, e temores de que as potências ocidentais direcionassem seus recursos para a recuperação político-econômica dos países do antigo Leste Europeu em detrimento do restante dos países do Sul (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 10-11).

A comunidade internacional, naquele momento, temia que o Brasil retornaria a uma postura de caráter nacionalista, resultado da crença de que não apenas o novo presidente necessitava diferenciar-se de seu antecessor, mas, igualmente, devido aos seus próprios antecedentes políticos (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 10-11).

Inicialmente, o presidente dedicou pouca importância à agenda externa, sendo que a política externa foi delegada a atores de reconhecido prestígio, tanto de fora como de dentro do Itamaraty (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 10). A reduzida iniciativa presidencial devia-se a fatores como as urgências na agenda política e econômica do país, o que já sobrecarregava o Poder Executivo; as próprias características pessoais do presidente que demonstrava-se pouco afeito ao exercício de uma diplomacia presidencial; e a indicação de FHC ao MRE, nome de destaque na política brasileira e de grande prestígio internacional, apontando para um menor envolvimento do presidente na condução dos assuntos internacionais do País (MELLO, 2000, p. 118).

No governo Itamar Franco, portanto, a corporação diplomática teria um alto grau de autonomia em relação ao Poder Executivo, não apenas na gestão da política externa, mas também na continuidade do processo de reformulação do marco conceitual da atuação internacional do Brasil, mantendo, por conseguinte, políticas iniciadas anteriormente, em paralelo à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11; MELLO, 2000, p. 119).

Em sua gestão no MRE, Fernando Henrique Cardoso iniciou um processo de reflexão interna, na corporação diplomática, acerca das prioridades de política externa, com uma reafirmação incisiva de boa parte dos conceitos do paradigma globalista, ou seja, da recusa a opções excludentes, da necessidade de manter opções abertas e de escolhas que propiciassem o maior número de opções ao país, pois estas dariam maiores possibilidades de angariar vantagens políticas (MRE, 1993 (b), p. 132).

Exatamente devido ao rótulo de “opção universalista”, atribuído por FHC a sua política externa, é que se reconhecia os EUA como principal parceiro, entretanto, a integração privilegiada com esse parceiro era vista como inviável, já que as exportações brasileiras ao mercado norte-americano enfrentavam muitas restrições. Com isso, a prioridade seria a consolidação do Mercosul, não só no aspecto de curto prazo, mas também como plataforma por meio da qual o Brasil reforçaria sua articulação com outros centros da economia mundial, baseada na necessidade de manter abertas as opções brasileiras, não podendo limitar-se a parcerias excludentes ou critérios reducionistas de atuação internacional. O Brasil deveria atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros (CARDOSO, 1993(c), p. 9).

Sua gestão, portanto, seria orientada pelo respeito à tradição, mas com a revisão, nos momentos necessários, das prioridades da política externa, adaptando-as às transformações do país e do mundo, sendo que a tradição e a experiência passada não deveriam inibir as mudanças necessárias (CARDOSO, 1993(c), p. 3-4).

Com a substituição de FHC por Celso Amorim na pasta das Relações Exteriores, propôs-se uma política externa livre de rótulos, de forma a não gerar expectativas excessivas, mas ao mesmo tempo voltada ao desenvolvimento e à democracia. Uma política externa de sentido universalista, onde não caberiam alinhamentos que não estivessem ligados à ética e aos interesses do Brasil (AMORIM, 1997, p. 16).

O tema do desenvolvimento, formulado com vistas a reintroduzir, nos foros internacionais, o debate sobre condições mais favoráveis aos países do Sul e sobre a justiça social na sociedade global, tornou-se o lema principal dos discursos diplomáticos brasileiros.

Em diversos discursos, do chanceler e do secretário-geral, o tema, formulado em termos da necessidade de reintrodução, na agenda internacional, do debate acerca de condições mais propícias aos países do Sul e acerca da justiça social na sociedade global, tornou-se lema central da diplomacia brasileiras. Em discurso na AGNU, Amorim resgatou o clássico discurso dos 3 D's, de Araújo Castro, substituindo a Descolonização pela Democracia e mantendo os outros dois termos – Desarmamento e Desenvolvimento – como lemas para a atuação internacional brasileira (AMORIM, 1997, p. 21).

Nesse novo contexto, a democracia seria a reafirmação do novo compromisso brasileiro com o tema dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma vinculação com o tema da democratização das relações internacionais, com destaque para a reforma do CSNU (MELLO, 2000, p. 123).

Teria sido no contexto da perspectiva de ampliação do Conselho de Segurança que a política externa, durante a gestão de Amorim, teria expressado, de forma mais nítida, seu objetivo de promover uma atuação internacional destacada ao Brasil, propondo formalmente, na ONU, a complementação da “Agenda para a Paz” por uma “Agenda para o Desenvolvimento” (MELLO, 2000, p. 123-124).

Com o objetivo de promover essa atuação internacional destacada ao Brasil, a gestão de Amorim criou o conceito de “global player” em complementação ao conceito de

“global trader”, formulado por Celso Lafer. O Brasil, portanto, não descartaria nenhum tipo de parceria e buscaria influenciar nas decisões internacionais, tornando-se um importante ator a ser ouvido nos mais diferentes temas e mais diferentes esferas. Com isso, as possibilidades de parcerias seriam amplas, tendo como escala de prioridade, em primeiro lugar, a América do Sul, em segundo os países com os quais havia afinidades naturais, em especial os de língua portuguesa, em seguida, os países desenvolvidos, com vistas à diminuição ou eliminação das restrições às exportações e ao acesso à tecnologia, além da perspectiva de novos relacionamentos, por meio da intensificação das relações com os países da Ásia e do Pacífico, em especial com Índia, Rússia e China (AMORIM, 1997, p. 17-18).

A agenda externa de Itamar teria como objetivos a reafirmação da não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional e o lançamento do projeto ALCSA, a aproximação com possíveis parceiros como China, Rússia, Índia e África do Sul, ativismos nos foros multilaterais, com vistas a coordenar a agenda do desenvolvimento com a agenda da paz e a melhoria das relações com os EUA (BERNAL-MEZA, 2002, p. 57-58).

Em termos gerais, portanto, o balanço entre continuidade e mudança na política externa, durante o governo Itamar, teria envolvido, de um lado, a aceitação de uma nova agenda internacional e a adesão a suas normas e regimes e, de outro, a afirmação de que tal adesão não significaria a renúncia à busca de espaços de autonomia, e muito menos significaria qualquer tipo de alinhamento. Sendo assim, pode-se dizer que, ao final do governo Itamar, a reformulação do quadro de referência conceitual da política externa brasileira já havia sido concluída (MELLO, 2000, p. 127).

3.2.3. Os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002):

Conforme apontado anteriormente, em sua passagem pelo MRE, Fernando Henrique Cardoso teria dado continuidade ao processo de reformulação do marco conceitual da política externa brasileira, iniciado pela gestão Lafer, no governo Collor. No governo FHC, portanto, teria ocorrido um aprofundamento e implementação de maneira mais específica das principais diretrizes desse marco conceitual, mantendo a combinação entre continuidade e mudanças com relação ao paradigma universalista, estruturado no

governo anterior, sendo que os conceitos e diretrizes fundamentais do Pragmatismo Responsável continuaram a ser atualizados e reafirmados (MELLO, 2000, p. 153).

Por manter uma política externa voltada ao desenvolvimento do País, o objetivo principal da política exterior de FHC seria a consecução do intercâmbio de elementos externos úteis à realização dessa meta prioritária, ainda que este objetivo, naquele momento, passasse a estar vinculado à agenda de valores hegemônicos universalmente aceitos (BERNAL-MEZA, 2002, p. 58). Sendo assim, manteve-se a adesão do Brasil aos regimes internacionais assim como, no discurso diplomático, a diplomacia brasileira continuou a propagar a convergência da política externa brasileira com o “mainstream” internacional, especialmente após a adesão ao TNP, em 1997 (MELLO, 2000, p. 143).

A política externa dos governos FHC pode ser dividida em 2 momentos, coincidentes com os dois mandatos do presidente, sendo que de um período a outro teria ocorrido uma mudança na percepção acerca do processo de globalização, principalmente a partir do fracasso da Conferência Ministerial da OMC em Seattle, em 1999, quando a diplomacia brasileira passaria a ter uma posição mais assertiva em relação à crítica ao sistema econômico internacional vigente. Tal inflexão teria sido motivada pela percepção da injustiça presente nas normas da OMC, que favoreceriam aos PDs, e pelo protecionismo das economias centrais, especialmente em relação aos produtos agrícolas (ALSINA JR., 2003, p. 5).

Ademais, as diversas crises financeiras dos países emergentes a partir de 1997¹²³ teria demonstrado a posição frágil dessas economias diante dos efeitos potencialmente nefastos dos fluxos de capitais internacionais. No plano político, também ocorreu, de um mandato a outro, um crescente esvaziamento da ONU, patrocinado pelos EUA¹²⁴, a acomodação, por parte das grandes potências, das explosões de artefatos nucleares por Índia e Paquistão, introduzindo, portanto, uma certa dose de cautela em relação à possibilidade de que o sistema internacional estivesse passando por uma modificação estrutural tão profunda a ponto de reduzir as clivagens e as assimetrias (ALSINA JR., 2003, p. 5).

¹²³ Entre 97 e 99, o mundo conviveu com as crises da Tailândia, asiática, da Rússia e do Brasil.

¹²⁴ Como parte desse processo, pode-se citar a substituição de ações baseadas na aprovação multilateral pelo Conselho de Segurança por ações de instituições sobre as quais os EUA tinham mais controle, como a ação da OTAN na Bósnia e a não-ratificação pelo senado norte-americano do Tratado para o Banimento Total de Testes Nucleares (CTBT).

Sendo assim, o presidente FHC teria que percorrer, ao longo de seus dois mandatos, contextos domésticos e externos complexos, onde o grau de incerteza se sobrepunha claramente ao que já havia sido conhecido e mapeado (ALSINA JR., 2003, p. 6).

Em seus primeiros pronunciamentos, acerca da política externa de seu governo, FHC reafirmou a necessidade de mudanças, com vistas a garantir uma participação mais ativa do Brasil no cenário internacional, com vistas a influenciar a construção de uma nova ordem internacional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996, p. 137).

Acreditava-se, no momento de sua posse, que o sistema internacional vigente seria favorável ao Brasil por fatores como: a retomada do crescimento no Norte; o crescimento experimentado na América Latina, via abertura comercial e estabilidade econômica; o fim da bipolaridade e, com ela, a solução de antigos conflitos em regiões e países potencialmente ricos, como Oriente Médio, Angola e África do Sul; a presença, de valores caros ao Brasil, como democracia, liberdades individuais e respeito aos direitos humanos, apontando ao fato de que a comunidade internacional estaria engajada em um processo de crescimento da civilização e da melhoria das relações internacionais; o final profícuo da Rodada Uruguai do GATT, com a criação da OMC, consolidando o multilateralismo no comércio de bens e serviços bem como atualizando e universalizando regras fundamentais a um relacionamento comercial leal, transparente e eficaz, em uma economia cada vez mais globalizada e competitiva; e a criação e operação de novos foros e coalizões internacionais, não mais pautada em clivagens fixas como a Leste-Oeste e a Norte-Sul (LAMPREIA, 1999, p. 35-36).

Sendo assim, frente a esses fatores, os meios de inserção internacional do Brasil seriam a competitividade, o acesso a mercados, o acesso livre à tecnologia de ponta, a abertura aos investimentos, o nível educacional e técnico da mão-de-obra, o investimento em ciência e tecnologia, a capacidade de promover no exterior a qualidade de sua produção, a habilidade de estar à frente na criação e comercialização de novos produtos. A estas estratégias somar-se-iam a formação de novas parcerias operacionais, principalmente com países como Índia, Rússia e China, que ultrapassassem o diálogo político para situarem-se na esfera dos resultados práticos em termos de comércio, investimentos, geração de empregos, ampliação da escala das economias, transferência de tecnologia e conhecimento (LAMPREIA, 1999, p. 36).

A política externa do primeiro mandato, portanto, teria como objetivos: ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento de maneira sustentável e socialmente equitativo, abrindo mais e melhores acessos aos mercados, ajudando a proteger a economia brasileira de práticas comerciais desleais, atraindo investimentos e tecnologia, melhorando as condições de acesso ao conhecimento; melhorar o padrão das relações do País com seus parceiros, alargando a abrangência dessas parcerias operacionais e diversificando o relacionamento; enfatizar a cooperação internacional, permitindo que esta melhorasse a competitividade e produtividade brasileiras e auxiliasse, o Brasil, a progredir no tratamento de temas como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado; perseguir uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos foros políticos como nos foros econômicos (LAMPREIA, 1999, p. 37).

Com isso, os temas de maior relevância seriam: o processo de consolidação do Mercosul e sua eventual ampliação com a incorporação de novos parceiros; as relações com os vizinhos latino-americanos e o processo de integração hemisférica, especialmente a partir do aprofundamento das relações com a América do Sul; as relações com o centro dos três pólos de poder econômico mundial – EUA, UE e Japão; as relações com a região da Ásia-Pacífico, especialmente com os novos parceiros emergentes, integrantes da Asean; as relações com os parceiros econômicos tradicionais da África, somadas à África do Sul *post-apartheid*; a OMC e a operacionalização dos resultados da RU; a reforma da ONU; os foros políticos e econômicos de consulta e concertação dos quais o Brasil fazia parte ou tinha interesse em integrar, como o Grupo do Rio, a OCDE, a Conferência Ibero-Americana e a CPLP¹²⁵; o desenvolvimento das relações fronteiriças com os vizinhos; (LAMPREIA, 1999, p. 38).

No seu primeiro ano de mandato, FHC teria, portanto, destacado o objetivo de aprofundar a dimensão inovadora do novo quadro conceitual da política externa brasileira, estruturado entre 1992 e 1994, conforme demonstravam os constantes discursos proferidos

¹²⁵ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, criada em 17 de julho de 1996, composta por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste, com os objetivos de reforçar a presença de seus membros no cenário internacional, por meio da concertação político-diplomática; de cooperação em todos os âmbitos; de materializar projetos de promoção e difusão da língua portuguesa (Disponível em: <http://www.cplp.org>. Acesso em 06 de dezembro de 2008). Desde a sua fundação, a CPLP vinha sendo usada pelos governos brasileiros – Itamar e FHC – como ponte de aproximação em relação ao continente africano, denotando a seletividade da política africana do Brasil.

membros do governo acentuando a importância da tradição e da continuidade na condução da política externa (LAMPREIA, 1999, p. 30).

No período, há a tendência, muito forte, de descrever o processo de globalização como algo inevitável, irreversível, que estabelecia vultosas limitações à capacidade de atuação estatal. Nesse âmbito, ocorrem certas flutuações, até mesmo certas ambigüidades, em relação à margem de manobra do Brasil em um sistema internacional em transição, pois, embora o presidente tenha criticado, em diversas oportunidades, a ausência de normas que permitissem aos Estados-nação controlarem, por exemplo, os efeitos potencialmente perniciosos dos fluxos internacionais de capitais, estaria presente, em seu primeiro mandato, um alto nível de cautela em relação ao aumento do perfil da crítica aos efeitos negativos da globalização (ALSINA JR., 2003, p. 7).

Ademais, acreditava-se na possibilidade de que, ao menos durante um período razoável de tempo, a supremacia norte-americana seria um aspecto estrutural do sistema internacional e, com essa preponderância, os valores defendidos pelos EUA – democracia, livre mercado e direitos humanos – seriam crescentemente compartilhados em escala global, relegando à marginalidade os resistentes, cabendo ao Brasil evitar ou minimizar o confronto com aquele país (ALSINA JR., 2003, p. 7; MELLO, 2000, p. 158).

À luz dessa visão, manteve-se e intensificou-se o processo de adesão do País aos regimes internacionais como pré-requisito para que alcançasse um papel de relevância nos processos decisórios internacionais¹²⁶, pois acreditava-se que os custos da desconformidade seriam extremamente altos e prejudicariam a pretensão brasileira de aumentar o seu espaço propositivo nos debates acerca da nova ordem internacional. (ALSINA JR., 2003, p. 8; MELLO, 2000, p. 157).

Seria, em grande parte devido às percepções supracitadas, acreditava-se que o momento abriria oportunidades a uma nova inserção internacional do Brasil, o impulso em direção à chamada “autonomia pela participação”¹²⁷. A partir desse conceito, Lampreia,

¹²⁶ Como parte dessa visão, logo no início de seu primeiro mandato, em fevereiro de 1994, FHC promoveu a adesão brasileira ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), objetivando não somente a retirada do Brasil da lista negra dos EUA de países com restrições no acesso a tecnologias sensíveis, como também busca por uma participação mais ativa no reordenamento das estruturas internacionais. Baseado nessa mesma concepção, FHC empreendeu a adesão brasileira ao TNP, em setembro de 1998.

¹²⁷ A “autonomia pela participação”, conceituada por Gelson Fonseca, seria uma autonomia que, no pós-Guerra Fria, deveria traduzir-se por “participação”, pelo anseio de influenciar a agenda aberta com valores

chanceler brasileiro, teria formulado o conceito de “autonomia pela integração”, norteador da política externa de FHC, sendo esta uma autonomia integrada ao meio internacional, ou seja, a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade brasileira, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos seus objetivos e interesses (LAMPREIA, 1999, p. 89).

Segundo o chanceler, a substituição de “participação” por “integração” manifestava o papel do regionalismo e, especificamente, do Mercosul, nessa estratégia, sendo, ao lado da adesão brasileira ao TNP, o principal exemplo apontado por Lampreia para ilustrar o alcance desse conceito (LAMPREIA, 1999, p. 91).

Ao ser redefinido e ampliado, o conceito de autonomia, nos marcos da história da política externa brasileira, teria passado a contemplar não apenas a dimensão da continuidade, expressa na recusa a uma maior proximidade dos EUA, mas também a dimensão da mudança, evidente na adesão brasileira a normas e regimes internacionais, como condição para a atuação global do país (MELLO, 2000, p. 161).

Apesar das mudanças ocorridas no cenário internacional entre os dois mandatos, dentro da corporação diplomática, o segundo mandato era percebido como a continuação de uma obra coletiva que vinha transformando a realidade do Brasil, sob a liderança do presidente FHC, sendo, aquele, o momento de mobilização de forças, de renovação de vontades, já que a reeleição era percebida como uma aprovação, por parte do eleitor, da política externa implementada por FHC (DISCURSO DO EMBAIXADOR LUIZ FELIPE LAMPREIA, MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, POR OCASIÃO DA POSSE DO EMBAIXADOR LUIZ FELIPE DE SEIXAS CÔRREA NO CARGO DE SECRETARIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1998, p. 96-97).

A política externa, segundo o chanceler, não teria mudado o seu vetor principal - o desenvolvimento - sendo que o Brasil deveria procurar exercer um papel ativo e universal na defesa de uma ordem internacional, de um sistema econômico e comercial, de instâncias e processos decisórios mais abertos, justos e favoráveis ao Sul. Entretanto, essa busca não deveria significar alimentar visões de projeção global de poder político-militar, já que as deficiências brasileiras não permitiria a mobilização dos vultosos recursos necessários a um

que exprimiriam tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais (FONSECA, 1998, p. 368).

projeto de tal natureza (DISCURSO DO EMBAIXADOR LUIZ FELIPE LAMPREIA, MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, POR OCASIÃO DA POSSE DO EMBAIXADOR LUIZ FELEIPE DE SEIXAS CÔRREA NO CARGO DE SECRETARIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1998, p. 97).

Sendo assim, o objetivo da política externa brasileira seria aumentar os contatos e o relacionamento com toda a comunidade internacional, atuar nos diversos foros, agir nos mais diferentes temas, nas mais diversas frentes de trabalho, de forma realista e sóbria (DISCURSO DO EMBAIXADOR LUIZ FELIPE LAMPREIA, MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, POR OCASIÃO DA POSSE DO EMBAIXADOR LUIZ FELEIPE DE SEIXAS CÔRREA NO CARGO DE SECRETARIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1998, p. 99).

Com o retorno de Celso Lafer ao MRE, em 2001, não teria ocorrido alterações nos rumos da política externa brasileira de FHC, ainda baseada nos seguintes fatores:

- dado geográfico da América do Sul como a circunstância diplomática do Brasil;
- um relacionamento positivo e pacífico com os vizinhos;
- a experiência de um “povo novo”, resultado da confluência de várias matrizes e tradições, amalgamada pela unidade de língua portuguesa;
- o componente latino-americano da identidade cultural brasileira;
- a escala continental que daria, ao Brasil, um papel na estruturação da ordem internacional;
- a relativa distância dos focos de maior tensão no sistema internacional;
- o desafio do desenvolvimento e o imperativo do resgate da dívida social, que seria o passivo da história brasileira (DISCURSO DE POSSE DO PROFESSOR CELSO LAFER NO CARGO DE MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001, p. 177).

Conforme transparece pelos discursos dos dois chanceleres, o vetor de orientação da política externa brasileira continuava sendo, assim como nas décadas anteriores, o desenvolvimento. Entretanto, há uma certa modificação na estratégia de inserção internacional do País, já que a região ganha maior importância, ou seja, a inserção internacional brasileira passaria a ser pensada por meio do maior protagonismo brasileiro em sua própria região, com destaque ao Mercosul. Também, por meio desses discursos, pode-se apreender que, no governo FHC, além da integração regional, a estratégia de

inserção internacional brasileira estaria pautada, primeiramente, por um fortalecimento das relações com os países mais desenvolvidos e, posteriormente, com os países em desenvolvimento, principalmente, aqueles considerados, como o Brasil, potências médias, como China, Rússia e África do Sul. Com isso, o Brasil retomaria, nos foros multilaterais, a defesa de uma ordem internacional mais favorável ao Sul, baseada em interesses concretos e de forma realista com relação às perspectivas de mudanças de tais foros.

Para FHC, a política externa seria um mecanismo capaz de atrair capitais e inserir o Brasil nos mercados internacionais, ou seja, detectar oportunidades que propiciassem ao País melhor acesso aos mercados e aos fluxos de capitais e tecnologia (MIYAMOTO, 2000, p. 127).

Outro ponto importante, no governo FHC, seria a ênfase¹²⁸ na diplomacia presidencial¹²⁹, utilizada como instrumento de promoção dos interesses nacionais, sendo que neste governo, os objetivos tradicionais da ação diplomática – persuadir, pressionar e vincular os diversos atores internacionais com os interesses nacionais – teriam sido perseguidos por meio de uma ação internacional baseada na diplomacia presidencial, colocando esse estilo de fazer política externa no centro das atenções da mídia brasileira e internacional.

Fernando Henrique, portanto, teria colocado a política externa sob um foco de atenção, ocupando um vazio da diplomacia presidencial e fazendo com que, cada vez mais, a mídia internacional voltasse seus olhos ao Brasil, o que teria ampliado o campo da diplomacia brasileira, já que uma diplomacia presidencial consistente e funcional seria uma alternativa, justificada e relevante, aos problemas políticos internos, tendo FHC consolidado a sua imagem de competência e conhecimento como condutor da política externa (SALES, 2007, p. 92).

¹²⁸ Essa ênfase dever-se-ia a dois fatores: a intensidade da agenda de política externa do presidente e a figura do próprio FHC, cujo prestígio internacional como sociólogo e a experiência como chanceler teriam favorecido a atividade da diplomacia presidencial. Para o presidente, as viagens internacionais seriam um instrumento de valer-se dos mecanismos dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar os meios governamentais, a imprensa e opinião pública, para promover uma atualização da presença brasileira no cenário internacional, funcionando como um catalisador de iniciativas para o fortalecimento da cooperação e do diálogo político, além de representarem uma alternativa política à crescente interação direta de agentes econômicos privados (DANESE, 1999, p. 37).

¹²⁹ Segundo Danese, a diplomacia presidencial seria a condução pessoal de assuntos de política exterior, fora da simples rotina *ex officio*, pelo presidente (DANESE, 1999, p. 51).

Entretanto, segundo Bernal-Meza, apesar do dinamismo presidencial, teria faltado, nos governos FHC, iniciativas políticas de grande projeção no âmbito da política externa, sendo que a sua diplomacia presidencial teria buscado, portanto, resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional em política externa. Em suma, a política externa de FHC poderia ser caracterizada como um retorno a uma política mais pragmática e de menor perfil político (BERNAL-MEZA, 2002, p. 59, 61).

Ao avaliar a política externa implantada durante os dois governos FHC, Cervo aponta que a diplomacia presidencial intensificada pelo presidente teria enfraquecido o processo decisório em política externa, já que haveria elementos de discordância interna em relação à política externa implantada¹³⁰ bem como a prevalência do pensamento externo à corporação diplomática¹³¹.

Em resumo, a política externa implantada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso teria tido uma forte articulação com a política econômica aplicada pelo governo, de internacionalização econômica do País via implantação do modelo neoliberal. Sendo assim, a política exterior seria a plataforma à atração de investimentos, empresas e tecnologia e tais fatores de produção só viriam ao Brasil caso este estivesse em conformidade às normas e aos regimes internacionais vigentes.

3.3. O relacionamento do Brasil com o Sul nos foros multilaterais: a retomada gradual da aproximação

Apesar das mudanças experimentadas pela política externa brasileira no período, a diplomacia brasileira continuou a manter forte presença nos órgãos internacionais, mas a partir de então buscou influenciar a definição de seus parâmetros, e não mais como antes para substituir a ordem internacional vigente (BUENO; CERVO, 2002, p. 463). O Brasil estaria voltado para a perspectiva de atuar no sistema ao invés de reformá-lo, atuando, nesses foros, no sentido de fazer valer os interesses nacionais, devido à concepção dos

¹³⁰ Segundo Cervo, nomes importantes no Itamaraty discordavam da política externa que vinha sendo implantada, dentre eles, estariam Rubens Rícupero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Côrrea e Samuel Pinheiro Guimarães (CERVO, 2002, p. 5-6).

¹³¹ Como demonstração desse pensamento externo ao Itamaraty, Cervo aponta que a corporação teria perdido força conforme as decisões nas áreas da alfândega, das finanças externas e da abertura comercial teriam sido deslocadas para as autoridades econômicas, que aplicavam as medidas de acordo com o receituário neoliberal (CERVO, 2002, p. 6).

dirigentes brasileiros de que o mundo da interdependência global faria brotar um ordenamento de regras justas, transparentes e benéficas a todos, a disciplinar a conduta externa dos governos e de outros agentes das relações internacionais (CERVO, 2008, p. 102).

O Brasil, nos foros multilaterais, foi, aos poucos abandonando o ideário terceiro-mundista e, conseqüentemente, o entendimento da dinâmica internacional baseado na clivagem Norte-Sul. A diplomacia brasileira continuou mantendo as posturas de questionamento frente a diversos elementos da ordem internacional, mas deixou de fazê-lo de uma perspectiva de porta-voz do Sul e de um ponto de vista globalizante, sendo que cada negociação e argumentação passou a se voltar a sua lógica própria, não representando mais uma das faces da política de congelamento do poder mundial por parte dos países do Norte, abandonando, portanto, a sua postura anti-sistema (SENNES, 2003, p. 119).

Essa mudança ocorreu na imagem que o Brasil fazia de si mesmo, enquanto nas décadas anteriores posicionava-se, no sistema internacional, como país ocidental e de Terceiro Mundo, na década de 90, procuraria acentuar sua diferença em relação ao restante do Sul, utilizando classificações como “país com alguns padrões de Primeiro Mundo” e “país desenvolvido, mas injusto” (SENNES, 2003, p. 119).

Ademais, a diplomacia brasileira também abandonou o questionamento global à ordem econômica internacional, dos períodos anteriores, apesar de continuar criticando aspectos injustificáveis da mesma como o protecionismo comercial do Norte e as restrições à difusão de tecnologia de ponta. Entretanto, tais críticas, a partir desse momento, passariam a ter uma orientação objetiva e tópica, isentas de qualquer conotação de uma clivagem Norte-Sul (ABDENUR, 1994, p. 43).

Logo no início da década de 90, o Brasil inaugurou um processo de “limpeza de sua agenda internacional”, equacionando problemas relacionados a diversos temas, antes tidos como delicados, como Direitos Humanos, Meio Ambiente, tecnologia nuclear, informática. Com isso, buscava empreender uma imagem de país confiável e estável, dois elementos de grande valor em um mundo globalizado e de forte competição por acesso a mercados, investimentos produtivos e tecnologia. Dentre os assuntos mais importantes estava a adesão aos regimes de caráter econômico, principalmente aqueles relativos à abertura econômica, investimentos estrangeiros, protecionismo e subsídios (SENNES, 2003, p. 120-121).

Entretanto, persistiram alguns comportamentos, como reforço da estratégia de buscar a consecução de determinados objetivos pela via multilateral, como maneira de incrementar a presença e a capacidade negociadora do país, insistindo, assim, na reforma da ONU no sentido de ajustar sua representatividade às novas realidades do pós-Guerra Fria e, nas articulações, desde o governo Sarney, para que o Brasil fosse indicado a um dos assentos permanentes do CSNU (SENNES, 2003, p. 121).

Também como forma de incrementar seu poder de barganha, o Brasil manteve a atuação por meio de alianças, insistindo em negociar com os EUA assuntos relativos à integração hemisférica por meio do Mercosul, via acordos 4+1, ou em foros mais amplos onde todos os desenvolvidos participavam, além da formação do G-15, conformando os países de desenvolvimento mais avançado (SENNES, 2003, p. 122).

As posturas multilaterais do Brasil, no período, portanto, misturaram posições típicas de Grandes Mercados Emergentes, cujo traço principal seria a visibilidade como estratégia para atração de investimentos e negócios internacionais, e recorrentes de uma Potência Média, adotando estratégias de maximização de sua capacidade de negociação por meio de ações coletivas e de reforço do multilateralismo (SENNES, 2003, p. 122).

Já no governo Collor, o Brasil defendia uma participação mais ampla do Brasil no processo decisório internacional, por meio do apoio ao multilateralismo para a solução dos problemas internacionais. Essa postura, segundo Azambuja, via-se reforçada pela maior abertura brasileira à cooperação externa e por sua determinação de inserção crescente na economia mundial (AZAMBUJA, 1991, p. 17-18).

No entanto, essa postura não significava conseguir, ao Brasil, uma vaga no Primeiro Mundo, conceito que, aliás, havia perdido muito de força com o fim do socialismo real e com a diversificação dos países em desenvolvimento, mas sim sustentar que o País não poderia ficar à margem de discussões que lhe diziam respeito. O Brasil deveria, exatamente, participar para que as questões de seu interesse fizessem parte da agenda e fossem tratadas de forma equilibrada (AZAMBUJA, 1991, p. 18).

Os chamados novos temas, que o Brasil também abraçava, não poderiam servir, segundo a diplomacia brasileira, para relegar a segundo plano, conforme estaria ocorrendo, os problemas econômicos e sociais dos países em desenvolvimento bem como o esforço da comunidade internacional para resolvê-los (AZAMBUJA, 1991, p. 18).

O Brasil via que, com o fim da bipolaridade, teria emergido um mundo interdependente, no qual nenhum país estaria imune aos seus riscos, nem poderia furtar-se a aproveitar as amplas oportunidades de cooperação abertas por este, crescendo, portanto, a importância da diplomacia para todas as nações (AZAMBUJA, 1991, p. 1991). Reforçando esta idéia, o novo chanceler, Celso Lafer, em discurso na AGNU, reafirmou a vocação brasileira ao diálogo e à cooperação, desejando, o Brasil, contribuir à empreitada comum de dar forma coerente e equitativa à nova ordem internacional (LAFER, 1993, p. 97).

Nas questões econômicas, a diplomacia brasileira, durante o governo de Itamar Franco, praticamente, fez desaparecer de seu discurso o termo “inserção competitiva” – lema fundamental do governo anterior – além de fazer poucas referências de natureza mais específica acerca das relações econômicas externas do país. Essa cautela dever-se-ia não somente à necessidade de considerar as incertezas internacionais, mas também as da conjuntura política e econômica doméstica e, principalmente, da indefinição acerca dos rumos do projeto de desenvolvimento nacional. Além disso, o MRE perdeu um pouco de suas prerrogativas na condução de temas econômicos (MELLO, 2000, p. 122).

Ao longo do período, em questões econômicas, o Brasil estaria abandonando sua tradição de negociações externas setoriais limitadas, cuja maior expressão teria ocorrido no âmbito da ALALC e da ALADI, para passar, a partir do processo de liberalização comercial preferencial, a uma participação mais destacada no âmbito multilateral (BERNAL-MEZA, 2002, p. 46-47).

No campo político, poder-se-ia definir a participação brasileira como contraditória, já que o País era, ao mesmo tempo, membro pleno de um sistema de segurança coletiva e crítico do sistema de poder na ONU; e também partidário de uma postura rígida de não-intervencionismo, adotando uma política de avaliação, caso a caso, da conveniência do direito à autodeterminação ou do dever de ingerência (BERNAL-MEZA, 2002, p. 47).

Nos governos FHC, o Brasil voltou-se aos novos temas da globalização, num cenário em que o livre comércio e o livre fluxo de capitais depreciavam a segurança, sendo que a agenda brasileira, nos foros multilaterais, estaria focada no liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxo de capitais (CERVO, 2002, p. 10).

O Brasil, portanto, por suas credenciais, desejava continuar a desempenhar um papel ativo nas negociações multilaterais relativas aos temas globais. O desenvolvimento de uma atuação mais destacada e participativa nesses temas, particularmente na ONU, deveria estar de acordo com o peso específico e as responsabilidades do País no sistema internacional (DISCURSO DE POSSE DO PROFESSOR CELSO LAFER NO CARGO DE MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001, p. 179).

Na ONU, a década de 90 ficou marcada como a década das grandes conferências¹³², exemplo da crença no multilateralismo que permeou, principalmente, o imediato pós-Guerra Fria. O otimismo, com o fim da bipolaridade, deu lugar, na esfera multilateral, a uma mobilização dos foros multilaterais para encarar os problemas mundiais¹³³ (ALVES, 2001, p. 31).

Com o fim da Guerra Fria, portanto, certos assuntos seriam globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal, sendo que, a partir daquele momento, não recorrer-se-ia apenas aos governos nacionais, na formulação de proposta ao enfrentamento desses problemas, mas também a diferentes agentes sociais, como as organizações não-governamentais (ALVES, 2001, p. 34).

As conferências do período teriam sido fundamentadas, de forma sistêmica, pelos conceitos-chaves de desenvolvimento sustentável, definido e consagrado pela Rio-92 por meio da atuação da delegação brasileira, conforme veremos adiante, e de direitos humanos, com as características legitimadas pela Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, no ano de 1993, onde estes direitos passaram a ser entendidos como um conjunto indissociável de características fundamentais das quais seriam titulares todas as pessoas pelo simples fato de serem humanas (ALVES, 2001, p. 35).

Os países do Sul, como o Brasil, aproveitar-se-iam das grandes conferências para, ao mesmo tempo, fazer da instituição alvo de intensos debates acerca da necessidade de sua reforma, principalmente de seu órgão máximo, o CSNU. Esses países buscavam, com isso,

¹³² As conferências sociais foram as seguintes: criança, em 1990; meio ambiente, em 1992; direitos humanos, em 1993; população, em 1994; desenvolvimento social, em 1995; mulher, em 1995; assentamentos humanos ou habitat, em 1996; e alimentação, em 1996.

¹³³ Como demonstração dessa crença, no âmbito da ONU, houve um aumento extraordinário no número de operações de paz, além da série de conferências no campo social, legitimando a presença na agenda internacional de “temas globais”, antes sob a responsabilidade das jurisdições nacionais (ALVES, 2001, p. 31).

institucionalizar multilateralismo, a despeito da presença desproporcional da superpotência norte-americana no sistema internacional e suas reservas em aceitar um processo compartilhado de exercício de poder (ARRAES, 2006, p. 7).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente¹³⁴, realizada entre 03 e 21 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, foi vista pela diplomacia brasileira como uma oportunidade para reafirmar o novo caráter do Brasil no cenário internacional, como país que aceitava discutir e solucionar os mais diferentes temas, como direitos humanos e meio ambiente.

Na Rio-92 já se percebia uma certa reversão do clima otimista do imediato pós-Guerra Fria, demonstrada certas repreensões ao Sul e de reservas deste em relação ao Primeiro e ao ex-Segundo Mundo, tendo tudo para que ser apenas mais um capítulo do conflito Norte-Sul. Isso não teria ocorrido, em grande medida, devido aos esforços brasileiros, que, ao sediar a conferência, por convicção própria e até por necessidade de autodefesa, estaria interessado em assegurar o êxito do evento, com o apoio de muitos outros atores, governamentais e não-governamentais, desde o processo de preparação para o encontro (ALVES, 2001, p. 67).

Um dos grandes méritos da conferência teria sido a conscientização de que, se por um lado a superpopulação era voraz, a pobreza poderia ser poluidora, e a miséria tendia a ser catastrófica ao meio ambiente, por outro a maior responsabilidade pela destruição ambiental planetária advinha de padrões insustentáveis de produção e consumo do Norte. Tais méritos seriam incorporados pelos setores “avançados” dos países do Sul, com efeitos igualmente predatórios e mais dificilmente solucionáveis devido à escassez de recursos.

¹³⁴ A Conferência também recebe outras siglas como Eco-92, Rio-92 e Cúpula da Terra. Dentre os temas a serem discutidos pela Conferência, segundo a Resolução 44/228 de 22 de dezembro de 1989 estariam:

- a) a proteção da atmosfera por meio do combate à mudança do clima, ao desgaste da camada de ozônio e à poluição transfronteiriça do ar;
- b) proteção da qualidade do suprimento de água-doce;
- c) proteção das águas oceânicas, marítimas e zonas costeiras e conservação, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos;
- d) proteção e construção dos solos por meio, *inter alia*, do combate ao desmatamento, à desertificação e à seca;
- e) conservação da diversidade biológica;
- f) controle ambientalmente sadio da biotecnologia;
- g) controle de dejetos, principalmente químicos e tóxicos;
- h) erradicação da pobreza e melhoria das condições de vida e de trabalho no campo e na cidade;
- i) proteção das condições de saúde (Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/549/87/IMG/NR054987.pdf?OpenElement>. Acesso em 17 de novembro de 2008).

Frente a esses fatores, as responsabilidades pela degradação ambiental seriam comuns, mas diferenciadas, sendo que a luta pela conservação ambiental não poderia ocorrer pela simples abstenção, nem pela renúncia do Sul aos objetivos de desenvolvimento, mas sim por meio de esforços generalizados e cooperativos com vistas à promoção, nacional e internacional, de um modelo de desenvolvimento sustentável (ALVES, 2001, p. 67-68).

A noção de desenvolvimento sustentável¹³⁵, fortemente apoiada e defendida pelo Brasil, teria sido a principal inovação conceitual promovida pela Rio-92 ao tratamento global do tema ambiental. O conceito de desenvolvimento sustentável, para o governo brasileiro, poderia unir ricos e pobres, grandes e pequenos, para que todos pudessem prosperar e diminuir as distâncias que separavam os países (*RPEB*, n. 70, 1992, p. 148).

O governo brasileiro acreditava que, por meio da realização da Conferência, pudesse criar a primeira grande negociação multilateral universal do pós-Guerra Fria, esperando que esta proporcionasse o início de uma nova fase de grandes conferências normativas, que redefinissem e redesenhassem as regras da cooperação internacional (MRE, 1993, p. 11).

A posição do governo brasileiro, tanto no processo preparatório quanto na realização da Rio-92 estaria fundamentada nos seguintes princípios:

- os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados prioritariamente pela comunidade internacional;
- existiam responsabilidades diferenciadas pela causa e pelas correspondentes soluções dos problemas ambientais globais, sendo que os países desenvolvidos deveriam assumir um custo fortemente maior (VIOLA, 1998, p. 11).

Para o Brasil, a comunidade internacional deveria proceder a uma avaliação criteriosa do estado do meio ambiente e das condicionalidades socioeconômicas relacionadas ao processo de degradação ambiental; demarcar os padrões à promoção do

¹³⁵ Esse conceito teria sido oriundo do Relatório Brundtland, publicado em 1987, onde o desenvolvimento sustentável é colocado como aquele “que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. O Relatório propõe uma série de medidas a serem tomadas pelos países para garantir, internamente, tal objetivo. Internacionalmente, as metas propostas seriam:

- adoção da estratégia de desenvolvimento sustentável pelas organizações de desenvolvimento (órgãos e instituições internacionais de financiamento);
- proteção dos ecossistemas supranacionais como a Antártida, oceanos, etc., pela comunidade internacional;
- implantação de um programa de desenvolvimento sustentável pela ONU. (Disponível em: <http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>. Acesso em 17 de novembro de 2008).

ideal do desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio; e discutir, como prioridade, a questão do direcionamento de recursos financeiros novos e concessionais ao Sul, bem como a adoção de mecanismos de acesso desses países, sob condições favoráveis, às novas tecnologias ambientais (AZAMBUJA, 1992, p. 61).

O Brasil, conforme avaliações de membros do governo, teria assumido posição de liderança nos esforços nacionais e internacionais em prol da preservação ambiental, já que as aspirações em torno da necessidade de respeito à natureza representavam amplo consenso no País¹³⁶. Ter-se-ia passado a encarar as preocupações da comunidade internacional não como uma ameaça, mas como elemento que, encaminhado de forma madura e equilibrada, se mostrava imprescindível à superação de problemas, nacionais e internacionais, estando aberto à cooperação internacional por meio da conclusão de entendimentos com os mais diferentes parceiros (AZAMBUJA, 1992, p. 62-63).

Em avaliação acerca da postura do governo brasileiro, Bertha Becker apontou que o Brasil teria tido uma atitude concreta ao aceitar o desafio ambiental, do desenvolvimento sustentável, para tentar obter recursos e exercer um papel de mediador das relações Norte-Sul, o que teria fortalecido a sua posição de país semiperiférico, reforçada pela capacidade de organização da Conferência, mostrando ser capaz de gerir o território e seus recursos (ECO-92: PRIMEIRA AVALIAÇÃO DA CONFERÊNCIA, 1992, p. 42).

Para Azambuja, a Conferência teria reafirmado a viabilidade do multilateralismo de participação universal, um dos principais objetivos do Brasil. Além disso, ao adicionar a sustentabilidade ao desenvolvimento, este conceito ter-se-ia universalizado, já que não haveria nenhum país que não partilhasse dessa idéia, e ao unificar meio ambiente e desenvolvimento teria retirado do primeiro a idéia de que o homem seria apenas uma espécie dentre milhares, não tendo, portanto, uma posição central na natureza (ECO-92: PRIMEIRA AVALIAÇÃO, 1992, 45). O Brasil, segundo o embaixador, teria, durante a conferência, procurado o consenso, não querendo afastar-se do G-77 e do Sul, mas, ao mesmo tempo, mostrar que possuía outras cartas e outros tabuleiros para jogar, tendo feito

¹³⁶ Segundo o governo brasileiro, o Brasil teria se empenhado na defesa ambiental por meio de medidas como a prioridade para interromper a devastação de florestas e o garimpo em áreas proibidas; lançamento de um projeto de reflorestamento; criação de reservas biológicas, áreas de relevante interesse ecológico e áreas de proteção ambiental; decisões para o ordenamento territorial da região amazônica; disposição de cumprimento da lei, por meio da fiscalização das atividades predatórias ou poluidoras; reestruturação do sistema nacional de meio ambiente e criação da Secretaria de Meio Ambiente, como órgão de assistência direta do presidente (O BRASIL E A CONFERÊNCIA DO RIO, 1992, p. 62-63).

uma política que não se separava dos pobres, apenas se aproximava dos demais (ECO-92: PRIMEIRA AVALIAÇÃO DA CONFERÊNCIA, 1992, 46).

Segundo Nogueira, essa postura teria convertido o Brasil numa espécie de refém do sucesso do encontro, percebido como o consenso a qualquer preço, ainda que no nível de um denominador comum muito baixo. O governo brasileiro pareceu dar-se por satisfeito em deixar de ser o grande alvo das críticas internacionais, em particular dos EUA, em relação à queima de Floresta Amazônica, demonstrada pela disposição de Collor em colaborar com um projeto de monitoramento internacional da exploração da Amazônia (BATISTA, 1993, p. 117).

A delegação brasileira, segundo Nogueira, apesar do isolamento dos EUA, teria feito de tudo para acomodar a posição norte-americana¹³⁷. O Brasil também teria se conformado com a aprovação da Agenda 21, um documento cujas cláusulas seriam simples declarações de intenções para os desenvolvidos, mas que poderiam transformar-se em obrigações efetivas aos países em desenvolvimento à medida que sua observância pelos mesmos tornasse condição para a concessão de cooperação financeira por parte do Norte que se dispuseram a fazê-lo (BATISTA, 1993, p. 118).

O governo brasileiro teria, portanto, apesar de, nos discursos e avaliações oficiais, demonstrando abertura ao diálogo com o Norte e que não abandonaria a sua solidariedade ao Sul, desprezado qualquer possibilidade de negociação direta com a CEE, em articulação com países de peso na questão ambiental, como Índia e China, em torno de padrões mais efetivos de combate à poluição e de compromissos mais legítimos de cooperação financeira e tecnológica, não chegando sequer a tentar uma coordenação com os países do sudeste asiático e da Bacia Amazônica a respeito das florestas tropicais (BATISTA, 1993, p. 118).

No ano seguinte, em junho, realizou-se, em Viena, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Devido à sua postura em relação aos direitos humanos, a delegação brasileira teve um papel de destaque como presidente do Comitê de Redação, buscando um

¹³⁷ Dentre as demonstrações de tal postura estariam o empenho na reabertura do texto da Convenção sobre Biodiversidade, por meio da fórmula que, caso tivesse sido aceita, enfraqueceria o direito do acesso dos países do Sul à tecnologia desenvolvida a partir de material colhido nesses países e a disposição, sem sucesso, a acatar a idéia de converter a Declaração sobre Florestas Tropicais numa Convenção, pela qual, sem nenhuma contrapartida do Norte, o Brasil assumiria obrigações jurídicas em relação à exploração da Amazônia. Ademais, todas essas concessões teriam sido feitas sem que os EUA tivessem aceito compromissos firmes de redução das emissões de gás carbônico na Convenção sobre Clima, o que teria transformado a convenção em mero acordo-quadro, inócuo de compromissos com metas quantitativas e temporais (BATISTA, 1993, p. 118).

conceito que conciliasse as duas diferentes visões acerca do tema¹³⁸ (ARRAES, 2006, p. 13).

Assim como a maioria dos países latino-americanos, o Brasil não se mostrava contrário à criação de um novo organismo vinculado à ONU para monitorar a situação dos direitos humanos em diversos países, pois, para o País, a Comissão de Direitos Humanos (CDH) teria como uma de suas funções auxiliar os Estados a reforçar-se administrativamente com vistas à valorização dos direitos humanos (ARRAES, 2006, p. 15).

Como parte de sua política externa voltada, no âmbito multilateral, ao desenvolvimento, a delegação brasileira apontou que este estaria intrinsecamente vinculado aos direitos humanos e à democracia e que, portanto, superariam toda as especificidades culturais, aproveitando para demonstrar as medidas, implementadas, pelo governo, na área (ARRAES, 2006, p. 15; TRINDADE, 2006, p. 224-225).

Em 1995, a ONU realizou, em Copenhague, Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social. Os países do Sul chegaram à conferência receosos de que as suas resoluções pudessem ser utilizadas como condições para futuros acordos de cooperação internacional, já que na preparação havia sido constatada a má gestão de recursos financeiros, humanos e naturais. Esta constatação, para esses países, nada mais seria do que uma maneira de ocultar as restrições sistêmicas oriundas da difusão da nova ordem internacional, baseada no otimismo antiestatal e, conseqüentemente, favorável a uma diminuição do Estado de Bem-Estar Social (ARRAES, 2007, p. 18).

Como parte de sua política externa transparente, o Brasil, pela primeira vez, oficializou, à ONU, seus dados relativos à desigualdade social¹³⁹, mostrando-se como país injusto, mas não subdesenvolvido, apontando para a forte interação entre governo e sociedade civil, que caracterizou o processo preparatório e se manteve durante o evento, dentro da delegação brasileira, de composição mista, assegurando legitimidade e solidez às posições brasileiras defendidas durante a cúpula (ALVES, 2000, p. 207). Com uma posição sólida, a delegação brasileira chegou a aventar a possibilidade de criação de instrumentos,

¹³⁸ Esse debate estaria baseado na possibilidade ou não de que princípios abstratos deversem estar submetidos à primazia dos interesses nacionais, históricos, religiosos, econômicos e culturais.

¹³⁹ Segundo esses dados, o Brasil teria a pior situação da América Latina, com cerca de 42 milhões de habitantes considerados pobres e indigentes, ou seja, quase 27% da população, além de taxas significativas de analfabetismo e de trabalho infantil e crescente concentração de renda (ARRAES, 2007, p. 19).

por meio das instituições multilaterais, de controle de capitais de curto prazo (ARRAES, 2007, p. 19-20).

A Conferência tinha como objetivo principal a superação da idéia de que o crescimento econômico e a industrialização por si mesmos forneceriam os instrumentos necessários ao desenvolvimento social, em que a riqueza gerada seria repartida de forma mais equânime. O desenvolvimento social, portanto, seria um elemento primordial à consecução e manutenção da paz intra e internacional (ALVES, 2000, p. 190-193).

Também ficou patente, a pouca vontade política internacional, principalmente dos do Norte, em destinar recursos ao abrandamento do abismo socioeconômico internacional, tanto que, em relação à dívida externa, apenas os países considerados extremamente pobres poderiam ter sua dívida, com o Clube de Paris, perdoada (ARRAES, 2007, p. 19-20).

Em relação às coalizões sulistas, a Cúpula apontou para a falta de articulação política do G-77 em relação as suas reivindicações tradicionais, acarretando divergências iniciais acerca da formulação e execução de políticas desenvolvimentistas, sendo que o Brasil e outros países latino-americanos tiveram fortes discordâncias com os demais países do grupo, principalmente aqueles não-democráticos¹⁴⁰ (ARRAES, 2007, p. 19-20).

Apesar desses pontos negativos, a Cúpula chegou ao final com resultados positivos, pois teria contribuído para a afirmação do desenvolvimento social, em uma nova concepção, na agenda internacional do final do século XX como um dos mais importantes temas globais, ao qual estariam vinculadas a paz e a possibilidade de progresso no milênio seguinte (ALVES, 2000, p. 210).

Ainda no âmbito das ONU, o Brasil continuou a participar das reuniões da Unctad. Na VIII Reunião, realizada em fevereiro de 1992 em Cartagena de Índias, a delegação brasileira apontou que o fim da Guerra Fria constituía-se em excelente oportunidade para

¹⁴⁰ Na fase final das negociações, o G-77, em um momento de ausência do Brasil e de outros países latino-americanos, aprovou um novo parágrafo para os compromissos a serem assumidos pela cúpula, estabelecendo que a “formulação e a implementação de estratégias, políticas, programas e ações em favor do desenvolvimento social” eram de responsabilidade de cada país e deveriam levar em conta a diversidade econômica e social das respectivas condições, com pleno respeito aos diversos valores religiosos e éticos, contextos culturais e convicções filosóficas de suas populações. Com vistas a evitar um retrocesso nos resultados obtidos nas conferências anteriores, a delegação brasileira comunicou ao grupo de trabalho responsável pelo assunto que, sem a menção aos direitos humanos, o parágrafo em questão não poderia mais ser encarado como proposta coletiva do Grupo, já que não o apoiava. Devido a essa intervenção brasileira, o texto final dos compromissos de Copenhague não deixou de mencionar que a formulação e execução de políticas desenvolvimentistas deveriam respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais (ALVES, 2000, p. 202-203).

que a Conferência recuperasse a sua credibilidade, como geradora de idéias inovadoras para a cooperação internacional ao desenvolvimento. Uma nova parceria entre os governos e outras organizações internacionais deveria basear-se na percepção de que as negociações e eventual adoção de decisões em assuntos específicos seriam o resultado natural de um processo de construção gradual de consenso (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, n. 10, 1992, p. 55-56).

O Brasil, na oportunidade, reforçou o seu compromisso com o G-77, no sentido de superar a confrontação cega com o Norte e engajar-se em um diálogo construtivo. A delegação brasileira ainda apontou que as atenções deveriam ser voltadas aos aspectos sociais do desenvolvimento, de forma a evitar que o processo de crescimento levasse a assimetrias sociais ainda maiores, com a marginalização de amplos segmentos da população. Percebia que uma nova parceria para o desenvolvimento deveria estar baseada no reconhecimento de que o crescimento e bom funcionamento dos mercados eram as bases nas quais o caminho para o desenvolvimento deveria ser construído (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, n. 10, 1992, p. 56).

No governo seguinte, do presidente Itamar Franco, teria sido nos foros multilaterais, particularmente na ONU, onde melhor foi possível perceber uma atuação internacional do Brasil no sentido de reverter o quadro de passividade e, principalmente, de imprimir maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional. Este esforço de imprimir maior visibilidade, a partir de então, estaria conjugado ao objetivo de garantir voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional vigente (HIRST; PINHEIRO, 2005, p. 11).

A diplomacia brasileira, neste governo, teria intensificado a ação diplomática com vistas a descobrir um vetor de inserção no debate internacional que possibilitasse, ao País, uma participação mais ativa e menos defensiva. Destacar-se-iam os esforços de realizar, no âmbito da ONU, a proposta brasileira de que uma Agenda para o Desenvolvimento fosse acrescentada à Agenda para a Paz, fundamentada na visão de que a agenda internacional se estruturaria em torno da democracia, do desenvolvimento e do desarmamento, com conseqüências sobre direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional, e de que pobreza e subdesenvolvimento seriam ameaças importantes à paz e segurança

internacionais, buscando, com isso, comprometer a ONU com o esforço de superação do subdesenvolvimento e da pobreza (HIRST;PINHEIRO, 1995, p. 11).

A idéia de uma “Agenda para o Desenvolvimento” em complemento à “Agenda para a Paz” estaria baseada, portanto, na visão de que o debate das questões de paz e segurança tendia a ser privilegiado pelas grandes potências, o que não poderia suplantiar o debate acerca do desenvolvimento econômico e social (CARDOSO, 1993(c), p.9).

O Brasil procurou garantir uma posição no debate de questões globais, como direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico e terrorismo, opondo-se, francamente, aos novos conceitos de caráter intervencionista que, ao lado de novos princípios, como soberania compartilhada e intervenção humanitária, reivindicavam à comunidade internacional o dever de intervenção, assistência e interferência em situações nas quais os direitos humanos ou a democracia estivessem ameaçados¹⁴¹.

Para o governo brasileiro, os temas globais, reflexos de responsabilidades compartilhadas pela comunidade internacional, desafiariam desafiavam as modalidades clássicas de atuação internacional, centrada em conceitos de soberania absoluta ou não ingerência e reclamavam a crescente cooperação internacional, em bases realistas e transparentes (CARDOSO, 1993(c), p. 9).

Um dos principais focos da diplomacia brasileira, na ONU, a partir de então seria o debate, naquela organização, acerca da ampliação e democratização de seus órgãos, sendo que o projeto de expansão do CSNU passou a ser considerado decisivo para ampliar a legitimidade e conferir maior eficácia ao órgão, garantindo sua adequação à nova realidade internacional. A partir de então, o governo brasileiro, inicia a campanha, continuada pelos governos posteriores, como candidato da América Latina, a um assento permanente no Conselho, preparando-se para defender uma antiga demanda brasileira, oriunda da época da Liga das Nações.

A reivindicação basear-se-ia na tese de que o CSNU teria passado a ter uma importância estratégica nas relações internacionais e que, portanto, o Brasil deveria fazer parte da discussão acerca de uma maneira de se democratizar o processo decisório naquele órgão (CARDOSO, 1993(c), p. 5).

¹⁴¹ O governo brasileiro temia que tais reivindicações pudessem voltar-se contra o Brasil, devido a episódios como a chacina de menores de rua na cidade do Rio de Janeiro, em julho de 1993, o massacre dos índios ianomâmis, em agosto de 1993, e as freqüentes denúncias de destruição ambiental na Amazônia.

O Brasil, dessa maneira, reforçava a sua crença nas virtudes do multilateralismo, acreditando que a construção de uma nova ordem internacional deveria passar, necessariamente, pelo seu fortalecimento, em bases democráticas e não-discriminatórias, sendo que, devido ao seu peso específico, o Brasil estaria credenciado a uma participação cada vez mais ativa (CARDOSO, 1993(c), p. 9). O reforço do multilateralismo, fosse no plano político, na ONU, no desarmamento, na CDH, fosse no econômico, na OMC, seria uma prioridade indispensável da política externa brasileira (AMORIM, 1997, p. 18).

A aspiração a uma cadeira permanente no CSNU, por parte do Brasil, significaria uma tentativa de modificar, ao lado da participação nas conferências, a imagem recente do País, projetada de modo depreciativo em relação à questão da Amazônia¹⁴², direitos humanos e escândalos políticos. Essa aspiração também refletiria a busca por mais prestígio, ou seja, o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, visando, com isso, obter legitimidade, *a posteriori*, da aplicação de determinadas medidas, políticas e econômicas, que tiveram por objetivo, a princípio, a estabilização monetária e, posteriormente, a modificação do perfil estatal, ao integrar mais o País à economia internacional (ARRAES, 2006, p. 26).

À diplomacia brasileira valores como democracia, pacifismo, legalismo e multilateralismo, defendidos, a partir da década de 90, credenciariam o Brasil a uma presença formal mais relevante na nova estrutura internacional (ARRAES, 2006, p. 28).

Na gestão Franco, portanto, a prioridade brasileira na ONU seria ampliação do CSNU, em que países como Alemanha, Japão, Índia, Nigéria ou Egito pudessem figurar como membros permanentes do Conselho, ainda que sem direito ao veto, num primeiro momento.

Entretanto, essa aspiração brasileira não encontraria consenso no plano regional, já que os países da região posicionar-se-iam favoravelmente à ampliação daquele órgão, mas não indicariam o representante latino-americano para a vaga, sendo que o principal parceiro brasileiro na região - a Argentina - defenderia a rotatividade de uma eventual vaga latino-americana (ARRAES, 2006, p. 28).

¹⁴² Como parte do projeto de proteção da Amazônia, o governo brasileiro implantou um sistema de vigilância da Amazônia, o chamado SIVAM, para reprimir a prática de atos ilegais na região, como tráfico de drogas e contrabando de recursos minerais, assim como incentivar o controle ambiental e das áreas indígenas por meio do monitoramento do uso das terras e das águas; e garantir um povoamento ordenado na área baseado em um projeto de desenvolvimento sustentável para a Amazônia.

O chanceler brasileiro, Celso Amorim, enfatizaria, em discurso na abertura da AGNU, o fortalecimento do papel daquele órgão e a ampliação do Conselho, por meio de uma maior participação do Sul em todas as categorias de membros, sendo que estes configurariam passos importantes na direção da democratização e legitimidade da instituição. Na ocasião, apontou que o Brasil estaria participando, de forma ativa, do debate acerca da ampliação do CSNU, deixando clara sua disposição a assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciassem assentos permanentes na nova configuração daquele órgão¹⁴³ (ARRAES, 2006, p. 28).

Além disso, a partir da década de 90, o Brasil, cada vez mais, irá mostrar-se como porta-voz dos interesses latino-americanos, principalmente do Grupo do Rio, apontando a passagem de uma atuação individualizada para outra mais coordenada com os demais países da região e com outros fora dela, demonstrando uma posição política mais ativa, já que esse tipo de atuação, de forma geral, implica maior compromisso e articulação política do que as intervenções individuais do período anterior, baseadas somente na reafirmação dos princípios gerais da Carta da ONU (SENNES, 2001, p. 110-111).

Portanto, na ONU, durante o governo Franco, a prioridade máxima do Brasil estava concentrada na reformulação dos órgãos daquela instituição, principalmente do CSNU. Os argumentos adotados com vistas à obtenção de um assento permanente no Conselho estariam fortemente ligados a uma mesma linha de raciocínio, cuja raiz estaria na criação da ONU, sendo reforçada na década de 70 e retomada na década de 90, ou seja, a crença de que o País possuía determinados atributos que o credenciavam a um lugar de destaque no sistema internacional, seja por meio da avaliação de matriz geopolítica ou de poder relativo, seja pelas credenciais conquistadas via atuação diplomática, percebida como coerente, confiável e baseada em fortes princípios.

Na “era” FHC, a diplomacia brasileira continuaria a defender uma reforma na estrutura institucional internacional, ou seja, a reformulação da ONU, a revisão de sua Carta e a ampliação do CSNU para dar, à instituição, maior representatividade, racionalidade e eficácia; a adequação de seus organismos econômicos aos condicionantes

¹⁴³ Como maneira de demonstrar essa mudança de postura em relação ao Conselho, o Brasil não alteraria apenas retoricamente suas posturas e objetivos, mas também o seu nível de participação e comprometimento com aquele órgão, incrementando a sua participação em operações de *peacekeeping*, *peace enforcement* e missões de paz e observação (SENNES, 2001, p. 109).

da globalização e da regionalização; e o fortalecimento das missões de paz (BARBOSA, 1996, p. 77-78).

Com a proximidade do 50º da ONU, emergem estudos acerca de um remodelamento da organização, incluindo, naturalmente, o CSNU¹⁴⁴. Aproveitando-se do clima favorável, o governo brasileiro delineou as condições gerais para atuação brasileira no debate acerca da reforma institucional que, segundo Celso Amorim, embaixador brasileiro para a ONU, deveria levar em conta, prioritariamente, três atributos básicos: a representação equitativa, a eficiência e a efetividade do Conselho (AMORIM, 1995).

Visando desmistificar a idéia propagada pela imprensa brasileira de que a candidatura a uma vaga permanente seria a prioridade máxima da diplomacia nacional, a qual estariam subordinadas todas as outras vertentes de política externa, o chanceler, Luiz Felipe Lampreia, na sessão de abertura da 50ª Sessão da AGNU, utilizou seu discurso para “baixar a bola” em relação ao assunto, colocando-o em sua devida perspectiva, ou seja, a de que o Brasil defendia uma reforma que tornasse aquele órgão mais eficaz ao aumentar a sua legitimidade, o que seria alcançado por meio do aumento de sua representatividade (LAMPREIA, 1999, p. 333).

O chanceler apontava, ainda, que a questão ou não do ingresso do Brasil neste CSNU remodelado, seria uma questão futura, pois o que seria relevante seria a demonstração, por parte do País, de um empenho real em contribuir para uma boa reformulação, estando disposto a aceitar a convocação da comunidade internacional caso esta fosse julgada útil e oportuna (LAMPREIA, 1999, p. 333). Naquele momento, o presidente advertiria que não seriam cabalados votos, ou seja, ou o país se credenciava ao posto ou não, acreditando que o Brasil teria as credenciais para tal posto, posição que seria mantida ao longo de todo o primeiro ano de governo (ARRAES, 2007, p. 29-30).

Ao argumentar que a representatividade estaria ligada à emergência de novos atores, principalmente de países em desenvolvimento que haviam ganhado projeção global poder-se-ia apontar que o Brasil mudou a sua postura em relação à questão, já que não a

¹⁴⁴ A Comissão para a Governança Global, grupo independente formado por 28 líderes e intelectuais de diversos países, aconselhou, em 1995, no relatório “Our Global Neighborhood”, a ampliação do Conselho de Segurança, por meio da criação de nova categoria, sem direito a veto, com 5 países fixos: 2 industrializados e um da Ásia, um da América Latina e um da África, além de outros 3 membros que se somariam às vagas alternativas, elevando o total de membros para 23 (<http://www.libertymatters.org/chap7.htm>, acesso em 10 de nov. de 2008).

atrelava a um nível regional, conforme no governo anterior em que seria necessário um assento permanente a um país da América Latina e Caribe, mas sim ao aumento da relevância dos países em desenvolvimento no sistema internacional (OLIVEIRA, 2005, 117).

Além de sair do espectro regional onde encontrava reticências por parte da Argentina, o Brasil também conseguia aliados ao seu pleito dentre os países do Sul, já que abria possibilidades para que outros países de nível de desenvolvimento semelhante, como a Índia, por exemplo, pleiteassem tal vaga, bem como o apoio do mundo em desenvolvimento que poderia ver no Brasil um representante do Sul, aumentando ainda mais a visibilidade e credibilidade brasileiras, objetivos-chaves de FHC.

No ano seguinte, os debates acerca da reforma do CSNU arrefecem, já que a ONU convivia com os atrasos no pagamento das quotas dos seus maiores contribuintes, o que deixava uma mistura de incerteza e frustração, de insegurança em relação ao futuro da organização e, portanto, de apreensão.

Em seu discurso na 51ª AGNU, em 1996, Lampreia, reconheceria essa paralisação nos debates acerca da reforma, apontado que aquele seria, exatamente, o momento para a definição do rumo do processo de ampliação do CSNU, que naturalmente redundaria em um fortalecimento da organização, pois permitiria uma maior participação de países com capacidade de atuação global e disposição em arcar com as responsabilidades inerentes a esse papel¹⁴⁵ (LAMPREIA, 1999, p. 356).

Ademais, essa abordagem acerca da segurança internacional iria ao encontro, no âmbito interno, da Política de Defesa Nacional, apresentada por FHC, em 07 de novembro de 1996, em que mais da metade das 20 diretrizes do documento estavam relacionadas à esfera diplomática e, pelo menos, cinco afetavam diretamente a atuação brasileira em um foro como o CSNU¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Como parte da apresentação das credenciais brasileiras, o chanceler, listaria as realizações brasileiras no campo da segurança internacional, como os compromissos em desarmamento e não proliferação nuclear, chegando a anunciar que o Brasil suspenderia a importação de minas terrestres e assinaria o Tratado de Proibição de Testes Nucleares, em conjunto com outros 65 países e a participação brasileira na força da ONU em Angola (LAMPREIA, 1999, p; 356).

¹⁴⁶ Essas 5 diretrizes seriam:

- a) contribuir para a construção de uma ordem internacional baseada no estado de direito, que propiciasse a paz universal e a regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;
- b) participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- c) aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional;

Após o relativo retrocesso no pleito brasileiro, no início do ano seguinte, a reforma do CSNU voltou à baila devido a três fatos principais. O primeiro seria a boa repercussão da “proposta Razali”, de 20 de março de 1997¹⁴⁷, que dava maiores possibilidades aos países em desenvolvimento, já que contemplava 7 assentos a essa categoria, dando-lhes a possibilidade de defender posições conjuntas acerca dos principais assuntos em pauta no Conselho. O segundo seria a posição favorável dos EUA à candidatura japonesa e alemã e à criação de dois ou três assentos permanentes a PEDs, incentivando estes a fortalecerem suas candidaturas. O terceiro seria a posição argentina de defesa da rotatividade de novos membros permanentes, apesar de o chanceler brasileiro apontar que os critérios à escolha de membros permanentes não deveriam basear-se em consensos regionais, mas sim na projeção global dos candidatos (OLIVEIRA, 2005, p. 119-121).

O Brasil, naquele momento, via-se como importante ator nas articulações na ONU; como país capaz de ser fator de equilíbrio e ponte entre desenvolvidos e em desenvolvimento; país de diplomacia segura, tradição pacífica, ações refletidas e coerentes, não afeita a impulsos ou gestos extravagantes. Devido a isso, era um dos países mais procurados para consultas; sua liderança, discreta e equilibrada, era bem vista dentro e fora de sua região. Sendo assim, o País não abriria mão de algo que seria natural, objetiva e universalmente reconhecido, ou seja, caso uma vaga permanente tivesse de ser preenchida por um latino-americano, o Brasil teria os elementos legítimos a aspirar a essa função (ARRAES, 2006, p. 30-31).

Ao longo de 1997, o “projeto Razali” foi perdendo a força, entretanto às vésperas da realização da 52ª Sessão da AGNU, o recém empossado Secretário Geral, Kofi Annan, divulgou o relatório “Renovação das Nações Unidas: um programa de reforma”¹⁴⁸, revigorando a idéia da reforma do CSNU.

-
- d) participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;
 - e) intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas

(<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=diretrizes>, acesso em 10 de novembro de 2008).

¹⁴⁷ A proposta, submetida pelo embaixador Ismail Razali, sugeria a criação de mais nove cadeiras para o CS, sendo que 5 para membros permanentes sem poder de veto e 4 para membros não-permanentes, totalizando 24 membros.

¹⁴⁸ Em seu relatório, Kofi Annan destacava a necessidade de reestruturação dos órgãos de direção e gestão da ONU, reduzindo a sua burocracia por meio da eliminação de cargos e chamava atenção para as dificuldades financeiras da organização. Ademais, propunha, prioritariamente, o fortalecimento da Assembléia Geral e do Secretariado, uma melhor interface da ONU com as ONGs, a criação de mecanismos para dar maior rapidez e efetividade às operações de manutenção da paz e à promoção do desenvolvimento sustentável, ao combate ao crime, ao narcotráfico e ao terrorismo (Disponível em:

No mesmo mês, para angariar a simpatia de outros países da região, o presidente FHC apresentaria a hipótese de inclusão de dois países sul-americanos – Brasil e Argentina – já que a Europa teria quatro representantes e a Ásia teria três (ARRAES, 2006, p. 31). Aproveitando-se do clima favorável, Lampreia, em seu discurso na 52ª Sessão da AGNU, fez da reforma um grande tema do discurso brasileiro (LAMPREIA, 1999, p. 360).

O chanceler afirmaria que o Brasil, sob a administração FHC, teria melhorado e ampliado as suas credenciais de credibilidade e autoridade para atuar na ONU, pois teria ingressado no MTCR e no Grupo de Supridores Nucleares, tido papel de destaque na negociação do CTBT e anunciado a intenção de aderir ao TNP.

Afirmou ainda que o Brasil recebia com entusiasmo o relatório do secretário-geral, pois acreditava que a ONU precisava resgatar o sentido original da Carta, concentrando-se em suas missões essenciais: manutenção da paz e segurança internacionais, a promoção da justiça e do direito internacional, a cooperação para o desenvolvimento sustentável, a promoção dos direitos humanos e a prestação de ajuda humanitária (LAMPREIA, 1999, p. 368).

Na ocasião, o chanceler defenderia uma reforma voltada ao fortalecimento do CSNU e da ONU e não ao atendimento do interesse individual de um ou outro país, desejando, portanto, um Conselho que representasse melhor as realidades internacionais. Defenderia, portanto, a ampliação dos membros permanentes, com vistas a contemplar o mundo industrializado e em desenvolvimento, e dos não permanentes, com vistas a oferecer uma participação mais freqüente aos países interessados. Também repeliaria a criação de uma terceira ou quarta categoria de membros, pois isso enfraqueceria ou desvalorizaria a participação do Sul e da América Latina no processo de reforma ou no futuro de um Conselho ampliado (LAMPREIA, 1999, p. 368).

A identificação dos novos membros permanentes deveria ser feita a partir de um processo democrático de seleção que, sem prescindir do apoio regional, conduzisse a uma representação legítima e universalmente reconhecida. O chanceler brasileiro afirmou que o Brasil estaria pronto a aceitar as responsabilidades advindas da condição de membro permanente, se fosse chamado pela comunidade internacional, desempenhado a função de

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/82/IMG/N9718982.pdf?OpenElement>, acesso em 11 de novembro de 2008).

membro permanente como representante da América Latina e do Caribe (LAMPREIA, 1999, p. 368-369).

Entretanto, frente às restrições regionais, principalmente da Argentina, também apontaria que estar-se-ia encaminhando para a construção, senão de um consenso, de uma expressiva maioria a favor de algumas noções básicas acerca da reforma do Conselho, como a ampliação do número de membros permanentes, com vistas a contemplar o mundo em desenvolvimento, sendo que a prioridade deveria ser a definição do formato ideal de um Conselho ampliado (LAMPREIA, 1999, p. 369).

Pode-se, portanto, constatar uma mudança relativa no tocante ao discurso brasileiro em relação à reforma do CSNU, já não mais partia de um discurso generalista, no qual destacava a representatividade do Sul, mas sim do nível regional.

A partir de 1998, percebe-se uma inflexão em relação à candidatura brasileira a uma vaga de membro permanente do CSNU ampliado, fato que teria se arrastado pelos anos seguintes, devido a diversas questões.

A primeira seria que com o convite para participar do G-8 e o processo repentino de enfraquecimento da moeda brasileira bem como as crises no Sul, a diplomacia brasileira passaria a indicar a ampliação do G-8 como alvo diplomático, ou seja, trocava segurança pela economia, devido a coordenadas das políticas macroeconômicas (ARRAES, 2006, p. 32). A mudança de tal atitude pode ser comprovada pelo discurso do chanceler na 53ª Sessão da AGNU, em setembro de 1998, em que a ênfase estava na necessidade de que os governos buscassem fórmulas para evitar que o sistema financeiro se transformasse em uma ameaça ao desenvolvimento dos países e ao funcionamento da economia mundial, sendo necessário o abandono do caminho da globalização excludente – nos processos decisórios e na divisão dos benefícios – e a busca de uma globalização solidária em ambas as dimensões (LAMPREIA, 1999, p. 376, 381).

No tocante à reforma da ONU, o chanceler apontaria que, para o Brasil, reforma significaria a atualização do funcionamento e da composição do Conselho, com vistas a corrigir deficiências fundamentais de legitimidade, representatividade e eficácia, ou seja, a reforma como meio para transformar o sistema internacional em um ambiente de convivência pacífica, estável e construtiva (LAMPREIA, 1999, p. 381).

A segunda seria a falta de um consenso regional, principalmente com a Argentina, sendo que o processo regional, conforme ganhava importância dentro dos objetivos da política externa de FHC.

A terceira seria a resistência dos EUA à reforma nos moldes dos projetos apresentados, mantendo a posição de oposição a um Conselho com mais de 20 membros, além de da indefinição em relação aos seus candidatos a membros permanentes. Por último, havia a possibilidade de imposições de sobretaxas ao orçamento regular de operações de paz para futuros membros permanentes, o que pressionaria economias em desenvolvimento que desejavam ingressar no Conselho (OLIVEIRA, 2005, p. 130).

A Samuel Pinheiro Guimarães, parecia haver, no Brasil, uma oscilação de opiniões acerca da importância relativa do ingresso no CSNU. Para o diplomata, a participação brasileira no Conselho seria mais importante que a participação em qualquer outro organismo internacional ou a amizade de qualquer país, já que ao tornar-se membro permanente, o Brasil teria maiores possibilidades de tornar-se membro do G-7, além de que contaria, certamente, com a amizade e o respeito das demais nações. Tal modificação ocorreria, pois o poder de veto faria com que o seu poder político, no sistema internacional, aumentasse e pudesse defender e promover melhor os interesses nacionais (ARRAES, 2006, p. 33-34).

Dessa forma, entre 1999 e 2001, a questão da reforma do CSNU desapareceu dos discursos presidenciais e ministeriais, tanto que Lampreia afirmaria, em entrevista à Folha de São Paulo, que o programa “Brasil potência mundial” estaria arquivado, já que, para tê-lo seria necessário ter dimensão militar, ou seja, capacidade de atuação militar em conflitos fora de sua fronteira. E, com os desafios sociais que tinha e as graves carências populares não poderia gastar os recursos necessários ao desenvolvimento de tal projeto (ARRAES, 2006, p. 34).

Ademais, em agosto de 2000, em resposta ao embaixador norte-americano na ONU, Richard Holbrooke, acerca da maior participação brasileira em missões de paz como maneira de reforçar sua candidatura a uma vaga permanente, o Brasil apontaria a falta de recursos financeiros e a visão de que a reforma estaria realmente fora das prioridades das

grandes potências como justificativa a sua pouca participação em missões de paz¹⁴⁹ (ARRAES, 2006, p. 34).

No ano de 2001, com os atentados terroristas nos EUA, há uma reversão do declínio da aspiração brasileira a um assento permanente, já que a segurança volta a ser prioritária nas agendas internacionais e o Brasil vislumbrava, novamente, a possibilidade de reforma na ONU¹⁵⁰.

Em discurso na 56ª Sessão da AGNU, em 2001, logo após os atentados, FHC afirmaria que a força da ONU passava por uma Assembléia mais atuante e prestigiada, e por um CSNU mais representativo, cuja composição não poderia continuar a refletir o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido há mais de meio século. Assim como os que pregavam a democratização das relações internacionais, o Brasil também reclamava a ampliação do Conselho e considerava ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, de países em desenvolvimento com credenciais ao exercício das responsabilidades impostas pelo sistema internacional vigente (CARDOSO, 2001).

Aproveitando-se do momento favorável, o Brasil articulou, em janeiro de 2002, o apoio russo à candidatura brasileira, bem como o alemão no mês seguinte, em que, por ocasião da visita do então primeiro ministro alemão, Gerard Schröder, os dois países emitiram um plano de ação comprometendo-se a apoiar mutuamente o ingresso de seus países em um CSNU ampliado (ARRAES, 2006, p. 36; CARDOSO, 2002).

¹⁴⁹ Exatamente devido a essas deficiências, o Brasil concentraria suas contribuições a missões de paz mais nas modalidades de observadores militares, políticos e eleitorais do que com tropas propriamente ditas, participando da UNAVEM III, em Angola, de agosto de 1995 até julho de 1997, MONUA, em Angola, de julho de 1997 a fevereiro de 1999, ONUMOZ, em Moçambique, de janeiro de 1993 a dezembro de 1994, UNOMUR, em Uganda-Ruanda, de junho de 1993 a setembro de 1994, UNCRO, na Croácia, de maio de 1995 a janeiro de 1996, UNMOP, em Prevlaka, na Croácia, de 1996 a dezembro de 2002, UNPROFOR, na ex-Iugoslávia, de agosto de 1992 a março de 1995, UNTAES, na Eslovênia Oriental, de janeiro de 1996 a janeiro de 1998, das missões, já encerradas, em Timor Leste (UNAMET, INTERFET, UNTAET, UNMISSET), MINUGUA, na Guatemala, de novembro de 1994 a janeiro de 1997, MOMEPA, no Peru, março de 1995 a junho de 1999. Neste período também iniciou participação nas seguintes missões de paz em andamento: MINURSO, no Saara Ocidental, UNFICYP, em Chipre, desde 1995, MARMINCA, na América Central, desde 1996 (Disponível em <http://www.exercito.gov.br>. Acesso em 11 de novembro de 2008).

¹⁵⁰ Em outubro, em viagem à Espanha e França, Fernando Henrique clamaria por uma ordem internacional que pudesse ser querida por todos e não temida, realçando itens como a reforma financeira e a reformulação das instâncias decisórias dos organismos multilaterais. Dessa forma, FHC afirmaria, na França, que se justificaria a campanha pela democratização dos mecanismos decisórios de poder, incluindo o CS da ONU, que deveria ser ampliado e reformado com vistas a refletir melhor a realidade, pois havia chegado o momento de atualização dessas instituições às condições do século XXI. No mesmo ano, em reunião com o presidente norte-americano, George W. Bush, defenderia o fortalecimento da ONU e a entrada do Brasil no CS, entretanto, o norte-americano não revelaria sua posição (ARRAES, 2006, p. 35).

Apesar desses esforços, o principal obstáculo à candidatura brasileira, em âmbito regional, não seria a Argentina - desmobilizada e às voltas com a crise interna após desgaste do modelo econômico implantado - mas sim o México, que devido à aproximação com os EUA e ao fortalecimento econômico, sentia-se, naturalmente, um representante da América Latina, em uma possível reformulação do Conselho.

No ano seguinte, em discurso na abertura da 57ª Sessão da AGNU, o chanceler brasileiro, Celso Lafer, continuaria a defender a reforma do CSNU de forma a aumentar a sua legitimidade e criar bases mais sólidas à cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável, sendo que parte essencial da reforma deveria ser a expansão no número de membros do Conselho, tanto permanentes quanto não-permanentes (LAFER, 2002).

Segundo documentos da Divisão da ONU do MRE do Brasil, as discussões encontravam-se entre a persistência do impasse da reforma e a volta de um índice relativamente alto do número de países que participavam das deliberações do Grupo de Trabalho (GT) responsável pela discussão do tema¹⁵¹. Segundo o documento, o Brasil demonstrava não estar tão engajado nesta discussão, especialmente no segundo semestre de 2002, tendo mostrado um certo grau de ceticismo em relação à proposta japonesa feita ao Brasil, Índia e África do Sul, em novembro de 2002, com vistas à promoção de encontros entre Estados-membros da ONU de forma a discutir a questão e propor uma resolução na 58ª AGNU, buscando acomodar o princípio de expansão do Conselho nas categorias de membros permanentes e não-permanentes. Os três países em desenvolvimento relacionados na proposta mostraram-se céticos em relação a mesma, em grande medida devido à posição do *coffee club*¹⁵², resistente à discussão do assunto fora do GT (OLIVEIRA, 2005, p. 133-134). Sendo assim, o Brasil não estaria disposto a empreender esforços amplos junto a esses países, pois isto poderia comprometer o bom relacionamento com os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ademais, também, devido às eleições presidenciais daquele ano, a questão da modificação da estrutura dos organismos internacionais ficaria

¹⁵¹ Em 1999, faziam parte desse GT, cerca de 60 países, em 2000, esse número subiu para 93, com uma queda no ano seguinte, com cerca de 67 países e, aumentando, em 2002, para 90 países (OLIVEIRA, 2005, p. 133).

¹⁵² Este grupo seria formado por países que se opunham à entrada de Alemanha, Brasil, Índia e Japão como membros permanentes de um possível CSNU reformado, principalmente por rivalidades de cunho regional. Faziam parte do grupo: Paquistão – opositora à entrada indiana; Coreia do Sul – contrária à entrada japonesa; Argentina – contrária à entrada brasileira e; Itália – contrária à entrada alemã.

em segundo plano, apesar do fato de que a política externa ensejou fortes debates na campanha presidencial.

Pode-se avaliar que a postura do Brasil em relação à questão da ampliação e reformulação do CSNU não manteve uma continuidade ao longo dos mandatos presidenciais de FHC, já que, ora o Brasil se mostrava como representante latino-americano ora como representante do Sul, buscando alianças não só com os menos desenvolvidos, mas também com desenvolvidos de mesma aspiração.

Segundo Lampreia, as posições brasileiras se movimentavam conforme as correntes internacionais (OLIVEIRA, 2005, p. 135). Para o ex-ministro Celso Lafer, havia a percepção, no governo FHC, de que a voz do Brasil, como potência média, nas discussões do tema, tinha impedimentos para obter um reconhecimento formal nos planos multilateral e da legitimidade, sendo que o reconhecimento dificilmente ocorreria por meio de uma atribuição *a priori*, pela comunidade internacional, de uma categoria como de membro permanente do Conselho (GARCIA, 2006, p. 19-20).

Portanto, a questão da ampliação do CSNU, influenciou, apenas de forma marginal, a sua aproximação com o Sul, tendo até, em alguns momentos, sido fonte de desentendimentos, principalmente no plano regional e, exatamente devido a isso, a sua postura em relação ao tema, durante o período FHC foi marcada por avanços e recuos, mesmo na busca pelo apoio do Sul à candidatura brasileira a membro permanente em um CSNU reformado.

Outro assunto que, ao lado das conferências mundiais da ONU, marcou a diplomacia multilateral brasileira, no período, foram as negociações da Rodada Uruguai do GATT.

Conforme já apontado, no final da década de 80, já se tornara visível, na Reunião de Meio Período, uma reorientação da posição brasileira na Rodada Uruguai (RU), percebida por meio da flexibilização quanto às concessões em serviços e propriedade intelectual, e da importância atribuída à questão agrícola (MELLO, 1992, p. 136).

Essa reorientação teria sido condicionada por fatores conjunturais externos e internos. No plano externo, a quase paralisação das negociações, entre os anos de 1988 e 1991, devido, principalmente, ao impasse na agrícola, levou à concentração das negociações no Norte e à marginalização, e até esvaziamento, das esferas multilaterais do

GATT. Além disso, em conjunto a processos anteriores como a desarticulação do G-77, a crise econômica de vários países do Sul, a RU passou a ter um desdobramento bastante desfavorável a países como o Brasil, na medida em que seu poder de barganha e de presença significativa, no foro, viu-se fortemente reduzida (SENNES, 2001, p. 194).

Internamente, essa reorientação dever-se-ia à orientação geral da política econômica externa de Collor, para qual a remoção de áreas de atrito bilateral com os EUA havia se tornado objetivo prioritário, num contexto marcado pela liberalização comercial unilateral, ao lado da desregulamentação e tentativa de estabilização econômica, buscando restaurar a credibilidade externa do Brasil (MELLO, 1992, p. 136-137).

Portanto, principalmente a partir do governo Collor, o Brasil passou a definir objetivos mais pragmáticos, principalmente junto ao Grupo Cairns, abandonando, assim como outros países do Sul como a Índia, definitivamente, sua postura resistente aos novos temas, incorporando-os em suas pautas conforme seus lentos e graduais avanços na Rodada. Entretanto, o governo brasileiro apoiou o México na reivindicação por mais espaço nas negociações na condição de país “em processo de rápida abertura econômica” ou com relevo em alguns setores comerciais, mantendo também a reivindicação pela manutenção do tratamento especial e diferenciado aos PEDs (SENNES, 2001, p. 195).

Em relação aos serviços, logo no início de 1990, o Brasil, em conjunto com os membros do SELA¹⁵³, apresentou sua proposta¹⁵⁴, defendendo que o acordo deveria englobar todos os serviços comercializados, centrando-se na identificação das necessidades específicas dos países em desenvolvimento (MELLO, 1992, p. 141).

Neste tema, ao longo da década de 90, a estratégia do Sul, dentre eles, o Brasil, estava focada quase que exclusivamente na tentativa de obter condições mais flexíveis e na ênfase em suas necessidades específicas. Esses países tiveram uma participação circunscrita, essencialmente, a uma postura favorável à cobertura universal do acordo e à incondicionalidade do tratamento de nação mais favorecida (MELLO, 1992, p. 142).

¹⁵³ A Argentina, apesar de fazer parte do SELA, nesse momento, já havia se afastado dos países em desenvolvimento, mostrando-se disposta a fazer concessões nos novos temas, visando exclusivamente seus interesses na questão agrícola.

¹⁵⁴ Além da proposta latino-americana, outros 7 PEDs, liderados pela Índia, apresentaram sua proposta, prevendo também a cobertura para todos os serviços comercializados. Entretanto, a proposta excluía o estabelecimento e o investimento direto permanente, e destacava que a liberalização progressiva deveria ser iniciada com concessões apenas por parte dos PDs (MELLO, 1992, p. 141).

Em maio do mesmo, devido ao fato de que as maiores dificuldades à negociação decorriam, principalmente, da posição do Norte, estabeleceram-se grupos de trabalho setoriais específicos¹⁵⁵ para determinar as necessidades e as especificidades a serem consideradas em anexos setoriais (MELLO, 1992, p. 142).

Na reunião do Comitê de Negociações Comerciais, em julho de 1990, para examinar projetos dos grupos negociadores, a delegação brasileira, em nome do Sul, declarou-se frustrada e desapontada pela ausência de resultados substanciais, devido à falta de vontade política da maioria dos principais atores para debater os problemas substantivos em áreas-chave, como agricultura e têxteis. Em serviços, o chefe da delegação brasileira, Celso Amorim, procurou demonstrar uma postura mais conciliadora, apontando que o grupo havia avançado consideravelmente, destacando que a delegação brasileira teria empreendido todos os esforços possíveis para contribuir à elaboração do acordo-quadro, convicta de que um maior grau de liberalização no comércio de serviços poderia ser benéfico a todos, desde que se levassem em consideração as necessidades e interesses dos PEDs (MELLO, 1992, p. 144).

Em outubro do mesmo, na reunião do Grupo Negociador sobre Serviços (GNS), com vistas a identificar as principais dificuldades à elaboração do projeto de acordo que deveria ser apresentado em novembro¹⁵⁶, os participantes foram surpreendidos pela proposta norte-americana defendendo a eliminação da cláusula de nação mais favorecida que já havia sido incorporada ao projeto do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), passando a propor que o tratamento de nação mais favorecida fosse aplicado setorialmente, ou seja, apenas aos países que se comprometessem com regras liberalizantes aplicadas setorialmente. Tal proposta foi recusada por todos os países participantes. (MELLO, 1992, p. 146).

Ao final, o texto apresentado à reunião de Bruxelas possuía duas versões alternativas à cláusula da nação mais favorecida, pelas quais seria aplicada como obrigação

¹⁵⁵ Além dos setores já examinados no ano anterior, foram criados dois grupos, um para tratar da mobilidade do trabalho e outro para a questão dos serviços audiovisuais.

¹⁵⁶ Nesta reunião foram discutidas as possibilidades de derrogação setorial e horizontal para a cláusula da nação mais favorecida, sendo que a derrogação horizontal contou com menor grau de consenso entre os países, pois não se admitia a derrogação limitada no tempo. Dentre os setores candidatos a algum tipo de derrogação, estavam: transportes aéreos, marítimos e terrestres, telecomunicações, serviços audiovisuais e serviços profissionais, defendendo-se que, para alguns setores, como os transportes marítimos, a aplicação da cláusula da nação mais favorecida somente em relação a acordos futuros (MELLO, 1992, p. 145-146).

geral ou condicional; a elaboração dos anexos teria sido baseada na sua aplicação incondicional, não tomando nenhuma decisão acerca da questão de derrogações específicas; e a questão dos serviços financeiros continuava sem solução, já que não teria havido acordo quanto aos seus objetivos e conteúdo (GATT, Documento MTN.TNC/W/35 de 26/11/1990, p. 328).

Os países do Sul, dentre eles, Brasil e Índia, opuseram-se fortemente ao texto sobre serviços financeiros, apontando que este havia sido elaborado por um pequeno grupo de países do Norte, considerando que o texto previa um nível demasiadamente elevado de liberalização, além de defenderem a inclusão, neste anexo, de salvaguardas por motivo de dificuldades de balanço de pagamentos (MELLO, 1992, p. 147).

Embora as negociações no grupo sobre serviços tivessem avançado, as questões mais substantivas continuavam sem solução; e, na Reunião de Bruxelas, no final de 1990, o impasse nos serviços somar-se-ia ao já tradicional impasse agrícola (MELLO, 1992, p. 148-149).

Na questão agrícola, após terem sido superados os impasses da Reunião de Meio Período, os principais atores voltaram a apresentar propostas que, em sua essência, não apresentavam grandes diferenças de suas posições iniciais, mas que buscaram adequar-se ao programa de trabalho estabelecido na reunião de abril, que previa a discussão das seguintes questões: o uso de uma AMS para avaliar o nível de apoio concedido ao setor; o fortalecimento das regras do GATT; as modalidades ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento; a harmonização dos regulamentos sanitários e fitossanitários; as formas de adaptação do apoio e da proteção, bem como a tarifação (conversão de barreiras não-tarifárias em tarifas) e a desvinculação do pagamento direto aos produtores com relação ao apoio à produção; e as medidas para levar em conta os possíveis efeitos negativos do processo de reforma sobre os países em desenvolvimento importadores de alimentos (GATT, Documento MTN.TNC/11 de 21/04/1989).

No primeiro semestre de 1990, o impasse foi cristalizado, e vendo que as conversas informais não demonstravam qualquer possibilidade de diálogo, o presidente do grupo negociador sobre agricultura decidiu elaborar, por conta própria, uma versão preliminar

para um acordo¹⁵⁷, que pudesse permitir a obtenção de algum entendimento a ser apresentado na reunião do Comitê de Negociações Comerciais, em novembro daquele ano (MELLO, 1992, p. 152).

A reunião dos ministros da agricultura do Grupo Cairns considerou que, embora contivesse diversas insuficiências e imprecisões, o texto poderia ser considerado um ponto de partida às negociações. Em comunicado final, o Grupo renovou sua determinação de que a rodada não poderia nem seria concluída sem um resultado significativo na agricultura, já indicando que, ao menos, alguns países do grupo estariam dispostos a bloquear a rodada caso não fossem obtidos progressos na questão (MELLO, 1993, p. 153-154).

Na reunião do Comitê de Negociações Comerciais, a posição brasileira estaria orientada pela ênfase na firme posição favorável a uma substancial redução dos subsídios à exportação e sua eventual eliminação; pela convicção de que as negociações somente teriam resultados positivos se o conceito de rebalanceamento fosse recusado, pois tendia a anular os benefícios da liberalização; e pelo fato de que como potência comercial de porte médio, o Brasil teria interesse em praticamente todas as áreas de negociação, e gostaria de ver um conjunto equilibrado de resultados ao final dos trabalhos (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, n. 5, p. 19).

O Grupo Cairns estaria identificado com a proposta norte-americana¹⁵⁸ em seus pontos cruciais, não apoiada pelo Canadá, cuja posição, desde o início, mais reservada, foi então explicitada¹⁵⁹, rompendo pela primeira vez a unidade da coalizão (MELLO, 1992, p. 155).

¹⁵⁷ No documento, os problemas a serem considerados foram agrupados em três categorias: apoio interno (prevendo a redução progressiva de medidas como sustentação de preços e pagamentos diretos aos produtores, contemplando a possibilidade de exceções, e propondo a implementação dos compromissos baseados em uma medida agregada de apoio); proteção na fronteira (prevendo a tarifação e posterior redução de tarifas); e competição nas exportações (propondo a redução progressiva dos subsídios às exportações, com possíveis exceções) (Documento MTN.GNG/NG5/W/170 de 11/07/1990).

¹⁵⁸ A proposta apresentada, pelos EUA, defendia o corte nos subsídios às exportações em 10 anos, conforme proposta anterior do Grupo Cairns; a redução dos subsídios internos em 75% também no prazo de 10 anos; e na questão do acesso a mercados, contemplou a exigência europeia quanto à introdução de um “fator de correção” à proteção dos agricultores contra oscilações abruptas dos preços ou taxas de câmbio, prevendo a possibilidade de imposição de uma sobretaxa caso o preço de um produto importado caísse abaixo de seu preço médio de importação dos três anos anteriores (MELLO, 1992, p. 154-155).

¹⁵⁹ O Canadá apresentou proposta separada, apontando que, embora concordasse com o Grupo Cairns quanto aos subsídios às exportações, defendia uma redução de apenas 50% ao apoio interno que fosse distorcivo ao comércio agrícola internacional (MELLO, 1992, p. 155).

Neste momento, já estava descartada, para a reunião final de Bruxelas, uma possível conclusão efetiva da rodada, e esperava-se que fosse permitido, ao menos, a adoção de compromissos políticos que garantissem um quadro geral à continuidade das negociações específicas após dezembro de 1990 (MELLO, 1992, p. 156).

Os EUA buscaram estimular seus aliados latino-americanos, na questão agrícola, a recusarem-se, assim como na reunião de Montreal, a firmar qualquer acordo em Bruxelas caso não se chegasse a um resultado mais substancial na questão. Entretanto, a orientação brasileira, antes da reunião de Bruxelas, centrou-se, fundamentalmente, na questão do rebalanceamento, tema que mais afetaria o País a curto prazo, levando o representante brasileiro, embaixador Rubens Rícupero, a declarar que só seria assinado um acordo na agricultura caso esta questão fosse retirada da proposta da CEE (MELLO, 1992, p. 157).

Chegou-se à reunião final de Bruxelas, em dezembro de 1990, com um projeto de Ata Final¹⁶⁰ com inúmeros pontos, em muitos casos essenciais, ainda pendentes de decisões a nível ministerial, sendo que o principal impasse ainda encontrava-se na questão agrícola.

Devido a esse impasse, que já impedia maiores avanços nos demais grupos de negociação, a evolução da reunião acabou sendo marcada pela esperança de que os europeus reconsiderassem sua posição como maneira de evitar o fracasso da rodada, pois os norte-americanos já haviam conseguido debitar o malogro das negociações à postura intransigente da CEE (MELLO, 1992, p. 158).

No terceiro dia, Argentina, Brasil e Estados Unidos, apoiados por vários países, principalmente aqueles em desenvolvimento, frente à impossibilidade de qualquer avanço na questão agrícola, pediram a suspensão da reunião. Tentando salvar as negociações o presidente do grupo de trabalho em agricultura apresentou uma nova proposta¹⁶¹, rejeitada pela CEE, que a classificou de monstruosa e muito deficiente, além da oposição de Japão e Coreia do Sul (MELLO, 158-159).

O Brasil declarou que, frente a tais declarações, não havia sentido dar continuidade aos trabalhos do demais GTs, instruindo a retirada de sua delegação, atitude seguida por

¹⁶⁰ O projeto para a Ata Final continha cerca de 400 páginas, sendo que, aproximadamente, 4000 trechos encontravam-se entre colchetes.

¹⁶¹ A proposta do presidente previa um corte de 30% no apoio doméstico (número proposto pela CEE), em 5 anos (prazo menor do que 10 anos propostos pelos EUA), com cortes paralelos nas restrições de acesso a mercados, tendo como base o período de 89-90 (ao invés de 1986, como era defendido pela CEE), e reduzindo em 90% os subsídios às exportações, segundo proposta norte-americana, rejeitada pela CEE.

vários outros países. Além de demonstrar novamente a importância adquirida pela questão agrícola em seus interesses ativos nas negociações e atender aos apelos norte-americanos por uma postura mais explícita na área, a posição favorável à suspensão das negociações, O Brasil, baseava-se na avaliação das possíveis conseqüências de um acordo global assinado às pressas ao final da reunião, pois assim como outros PEDs, o Brasil temia que os EUA e a CEE chegassem a um consenso na área agrícola e, posteriormente, passassem a tentar impor um pacote pronto aos demais temas, sob a alegação de que esta seria a única forma de salvar a rodada (MELLO, 1992, p. 161).

Essa preocupação foi externada pela declaração do grupo informal dos PEDs do GATT, chefiado por Rubens Rícupero, que enfatizou a preocupação, desses, com a falta de atenção à negociação dos pontos específicos e com a falta de transparência no processo negociador, fortemente circunscrito em disputas bilaterais, afirmando que os países do Sul estariam dispostos a resistir a um pacote pronto de último minuto numa base de “pegar ou largar”. Para o Brasil, poderia ser preferível não se chegar a nenhum acordo do que correr o risco da anuência a uma negociação rápida sobre pontos que ainda necessitariam de uma discussão mais profunda, como o caso dos serviços, em que o País já havia se oposto à aceitação da última proposta norte-americana, que condicionava a inclusão da cláusula de nação mais favorecida no acordo-quadro à obtenção de compromissos substanciais de liberalização (MELLO, 1992, 161-162).

Em propriedade intelectual, apresentou-se um projeto de acordo, embora sem consenso ou compromisso de aceitação até mesmo quanto à organização internacional responsável por sua implementação. Brasil, Índia, Egito e Tanzânia, dentre outros PEDs, continuavam a opor-se a sua inclusão nos marcos do GATT, pela qual os desenvolvidos pressionavam intensamente (MELLO, 1992, p. 162-163).

Em têxteis, os PDs continuavam reticentes em relação à implementação da liberalização, e condicionavam seus resultados à aceitação, por parte dos PEDs, de suas propostas em outros temas, como a introdução de salvaguardas seletivas (MELLO, 1992, p. 163).

Em acesso a mercados, as ofertas continuavam condicionadas ao resultado global das negociações, e substancialmente muito modestas. As iniciativas de liberalização

unilateral, empreendidas por diversos países do Sul, dentre eles, o Brasil, não foram reconhecidas como concessões no processo de negociação (MELLO, 1992, p. 163).

Nas negociações sobre os artigos e funcionamento do sistema GATT, os países do Sul ainda não tinham sido atendidos em um aspecto tradicional de suas reivindicações, pois os países do Norte continuaram a insistir no objetivo de eliminação do artigo XVIII-B, que permitia ao Sul restringir suas importações em períodos de dificuldades de balanço de pagamentos¹⁶². A questão assumiu relevância nas declarações brasileiras, demonstrando que reivindicações tradicionais do Sul ainda faziam parte da agenda brasileira. Entretanto, em 1991, o Brasil abandonaria tal reivindicação, tanto que, no escopo do processo de abertura econômica de o Collor, deixou de invocar o artigo em questão, cessando a aplicação de restrições com base nessa cláusula, apesar de não ter renunciado, definitivamente, ao direito de recorrer à sua utilização, sendo interpretado como uma iniciativa de autograduação e uma medida relevante para levar o País em direção ao Primeiro Mundo (MELLO, 1992, p. 163-164).

Nas discussões acerca do fortalecimento institucional do GATT, os PDs propuseram a criação de uma Organização Multilateral de Comércio (MTO, em inglês). Brasil e Índia viam com certa reserva a proposta, mas estavam propícios, a princípio, a discutir a questão após a conclusão da Rodada e não durante a mesma. Esta postura devia-se ao fato de que, esses países, receavam que a instituição deixasse de fora temas caros ao desenvolvimento, como o acesso à tecnologia, acordo amplo sobre *commodities*. Tais países também viam com reservas a articulação de tal organização com outros órgãos econômicos, com o objetivo de aumentar o grau de coerência entre as medidas adotadas nos vários âmbitos da política econômica de cada país (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, n. 4, 1990, p. 31).

Aceitou-se, acerca da estrutura institucional à futura implementação dos acordos sobre serviços e propriedade intelectual – assunto que o Sul continuou a querer excluir da estrutura do GATT, como forma de impedir a possibilidade de barganhas cruzadas – devido à pressão dos PEDs, que a futura organização incorporaria o GATT, reformulado e

¹⁶² Além dessa questão, ainda continuava pendente, nesse grupo, a definição dos aspectos relacionados ao objetivo de obter maior coerência no estabelecimento de políticas econômicas globais, por meio do fortalecimento das relações do GATT com organismos internacionais responsáveis por assuntos monetários e financeiros, como Banco Mundial e FMI, no âmbito do qual deveriam ter sido considerados as relações comércio/dívida externa, de extrema importância a PEDs, como o Brasil (MELLO, 1992, 164).

acrescido dos códigos da Rodada Tóquio, e dos acordos sobre serviços e propriedade intelectual (MELLO, 1992, p. 164-165). Desde então, o Brasil, bem como outros países do Sul, requeriam certa cautela, para que o tema não avançasse sem que questões cruciais não tivessem sido solucionadas (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, n. 4, 1990, p. 49).

Com relação à atuação brasileira nas negociações da RU, sob Collor, existem opiniões divergentes. Para Abreu, a reunião teria marcado a consolidação da transição brasileira rumo a uma pauta positiva nas NCMs, pois o Brasil, apesar do fracasso da reunião, teria obtido, um prolongamento do tempo disponível à reorientação de sua diplomacia econômica multilateral rumo à discussão substantiva da agenda, além de ter desempenhado importante papel nas negociações relacionadas à agricultura temperada (ABREU, 1997, p. 348-349).

Batista aponta que, sob Collor, a representação brasileira que, segundo o autor, já havia se retraído consideravelmente ao final do governo anterior, teria deixado marginalizar-se, resvalando, de forma gradual, à posição de virtual observador. O Brasil teria preferido, claramente, o alinhamento aos EUA, cujas principais reivindicações Collor teria se mostrado disposto a atender bilateralmente, antes mesmo que a Rodada chegasse ao fim, por meio da legislação interna em setores como informática e patentes. Além disso, o Brasil também teria passado a apoiar os EUA em suas controvérsias com a CEE acerca dos produtos agrícolas temperados, que não possuía maiores interesses, sendo que, por tal postura, não obteve qualquer contrapartida de acesso dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano, além do que, tal apoio, teria dificultado o estabelecimento de um relacionamento mais profundo com os países-chaves daquela região, já que, para aqueles governantes a questão agrícola tinha importância vital em termos de sobrevivência política pessoal (BATISTA, 1993, p. 114-115).

Segundo avaliação deste autor, as autoridades brasileiras teriam continuado, talvez devido à inércia, a torcer, de forma discreta e resignada, sob a invocação de preocupações com a preservação do sistema multilateral de comércio, pelo sucesso, a qualquer preço da Rodada, esperando que um entendimento entre os EUA e a CEE pudesse ser mais benéfico, ou menos prejudicial, aos seus interesses, que um desentendimento. Tais posturas não teriam contribuído para uma inserção inteligente e vantajosa do Brasil na economia

mundial, com base em investimentos e tecnologia estrangeiros (BATISTA, 1993, p. 115-116).

Refutando tais argumentos, Abreu aponta que a convergência de interesses entre o grupo Cairns e os EUA teria representado um fator vital para que a coalizão lograsse êxito, mesmo que modesto. Para o autor, já que as divergências, em Bruxelas, ficaram concentradas em agricultura, seria inevitável a aproximação com os EUA, em detrimento da CEE, que, ao contrário de 1986, teria sido colocada na defensiva, não oferecendo qualquer contrapartida ao Sul que pudesse arrefecer o entusiasmo liberalizante em relação à questão (ABREU, 1997, 348-349).

Virtualmente deslocado da condição de atores relevantes capazes de influenciar, decisivamente, o desfecho do impasse criado, devido à crise de credibilidade, coube ao Sul explicitar de várias maneiras o caráter concentrador ainda exibido pelo GATT, frente ao sinal de que os dois atores estariam, isoladamente, impedindo o avanço das negociações multilaterais das quais participariam mais de 100 países. O Brasil, portanto, viu suas capacidades de barganha e de presença, na Rodada, fortemente reduzidas, tendo de buscar uma postura mais pragmática, procurando influenciar nos temas em que possuía interesses concretos, e a presença no Grupo Cairns representou uma importante via para que o País pudesse continuar a ter um papel de relevância nas negociações.

O governo Itamar, na RU, manteve a estratégia de atuação anterior, endossando a alteração da postura brasileira, no sentido de uma flexibilização de sua oposição à inclusão dos novos temas, tornando-se vigoroso arauto da institucionalização de um regime de comércio multilateral (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 13).

O Brasil, assim como outros países do Sul, frente à bilateralização entre EUA e CEE, concentrou-se em objetivos pragmáticos de seu interesse, já que não havia mais espaço para temas de caráter mais político. Como estratégia para transpor o cenário desfavorável, lançou mão de iniciativas de caráter regional, por meio de pronunciamentos conjuntos com o Grupo do Rio e o Mercosul. Entretanto tal estratégia teve baixo impacto real nas negociações (SENNES, 2001, p. 199).

O ambiente fortemente politizado, a partir da substituição do secretário-geral do GATT¹⁶³, perturbou as demandas e pontos de vista do Sul, reduzindo, por conseguinte, o espaço político e a viabilidade de modificações substantivas em favor deste. Ademais, teria gerado um ambiente mais adverso à já desgastada capacidade de barganha de países médios, como Brasil e Índia, restando a eles a negociação e a realização de ajustes seletivos e pontuais nos *drafts* já negociados anteriormente (SENNES, 2001, p. 198).

Para o ex-chefe da delegação brasileira, o Brasil teria aceitado uma abertura de mercado onde teria mais a oferecer do que a receber, como por exemplo, em temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos, em contrapartida à garantia de que um sistema jurídico de solução de controvérsias fosse implementado e de um reforço dos acordos em agricultura (SENNES, 2001, p. 198).

Segundo avaliação do então representante da Malásia e coordenador do Grupo Informal dos PEDs, a RU teria significado uma redução no comprometimento dos principais países com o tratamento especial e diferenciado aos PEDs; acordos frágeis em relação ao acesso aos mercados de têxteis, produtos tropicais e pesca; limitada atenção a esses países na questão agrícola; e uma redução da proteção no setor de serviços (SENNES, 2001, p. 201-202).

Como balanço da RU, Brasil e Índia, líderes do Sul, mantiveram uma postura relativamente constante nos novos temas, com alterações da postura e da tática de negociação. Em conjunto com boa parte dos PEDs, a delegação brasileira recusava-se a discutir investimentos e propriedade intelectual em outros termos que não aqueles definidos pela Declaração de Montevideu, segundo a qual, apenas a parte diretamente vinculada ao comércio entraria na mesa de negociações. Ademais, o Brasil manifestou-se pela necessidade de incrementar a capacidade do secretariado da instituição para levantar e organizar informações relevantes ao bom andamento das propostas (SENNES, 2001, p. 203-204).

Em relação à criação de mecanismos de política comercial, inicialmente, esses países a enxergavam com reservas, pois poderia significar um monitoramento do Norte da

¹⁶³ O novo secretário-geral do GATT, Peter Sutherland, adotou uma estratégia de mobilização de atores extra-GATT e além-governos no sentido de criar um clima favorável à conclusão da Rodada, mobilizando OCDE, BIRD, *think thanks*, a imprensa e grupos privados interessados, com o objetivo de reverter o impasse entre CEE e EUA.

política comercial do Sul. Entretanto, como, ao mesmo tempo, seriam também aplicadas nos países desenvolvidos e, desse modo, tenderiam a explicitar suas políticas em diversos setores obscuros, a desconfiança era atenuada, levando tais países a apoiarem as medidas (SENNES, 2001, p. 205).

No tocante às modificações nas Regras de Consenso para a Solução de Controvérsias, Brasil, Índia e outros PEDs, posicionaram-se favoravelmente, pois o fortalecimento dos mecanismos de solução de controvérsias sempre foi uma bandeira dos países de menor desenvolvimento relativo (SENNES, 2001, p. 206).

Ao final da Rodada, o Brasil aprovou o *Draft Final* que, embora não atendesse boa parte de suas demandas, assegurava acesso mais diversificado ao sistema de comércio internacional. Apesar de ter obtido vitórias substanciais na área de exportação de metais, café, chá, cacau, açúcar e óleos vegetais, o País abriu seu mercado de serviços sem uma contrapartida de redução substancial dos subsídios agrícolas, por parte dos desenvolvidos (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 13).

Na Rodada Uruguai, portanto, observou-se uma trajetória de crescente comprometimento do Brasil com vários dos aspectos centrais do regime comercial, paralelo a uma forte reforma econômica no âmbito doméstico (SENNES, 2001, p. 211-212).

Após a conclusão da Rodada, em 1994, os países-membros da recém criada OMC, voltariam a reunir-se, em nível ministerial¹⁶⁴, de 19 a 13 de dezembro de 1996, em Cingapura. Por ser a primeira, a reunião, estava cercada de expectativas, já que, em certa medida, os resultados a serem alcançados determinariam a própria credibilidade da nova organização como marco regulatório do sistema multilateral de comércio. A expectativa ocorria devido ao fato de que, após várias semanas de negociação preparatória, em Genebra, verificou-se a impossibilidade de levar, a Cingapura, um conjunto de textos previamente acordados, suscitando dúvidas sobre como uma reunião com 127 ministros chegaria a uma declaração consensual sobre temas diversos e politicamente sensíveis. Ademais, as principais economias buscavam inserir novos temas ainda não disciplinados multilateralmente (DORNELLES, 1997, p. 127-128).

¹⁶⁴ Segundo o Acordo Constitutivo da OMC, as reuniões ministeriais, bienais, seriam a instância decisória máxima na estrutura da nova organização. Estas teriam como papel central a avaliação da implementação dos diversos acordo multilaterais de comércio regidos pela organização.

O Brasil defendia, desde as reuniões preparatórias, em conjunto com o Grupo de Cairns, a antecipação das negociações agrícolas, o que, como era de se esperar, encontraria forte oposição da UE (DORNELLES, 1997, p. 128).

Na reunião, conforme as instruções do chanceler, Luiz Felipe Lampreia, a delegação brasileira deveria concentrar as suas energias na abertura dos mercados agrícolas – posição apoiada pelo Mercosul e simpática ao Grupo Cairns. A abertura de mercados seria a chave para aumentar as exportações e, com isso, conter o déficit recorde da balança comercial naquele ano, já que poderia produzir resultados de forma rápida e eficiente (MARQUES, 1997, p. 131-132; WTO, Documento WT/MIN(96)/ST/8 de 09/12/1996).

A insistência na questão seria uma cobrança justa de compromissos não cumpridos que as nações haviam acordado na RU em troca de importantes concessões feitas pelos países do Sul, como a extensão das regras internacionais do comércio em temas como serviços, investimentos e proteção da propriedade intelectual. Ao mesmo tempo, a demanda apresentar-se-ia como escudo contra as demandas do Norte por uma acelerada liberalização do comércio de bens (MARQUES, 1997, p. 132).

Desde a fase preparatória, bem como durante a Conferência, a delegação brasileira defenderia o início, em 1997, das discussões preliminares acerca da redução de barreiras ao comércio de produtos agrícolas, previstas, na agenda da OMC, conforme acordado durante a RU, para 1999. Entretanto, já no primeiro dia ficava claro que a reivindicação não seria atendida, pois contava com a oposição da UE, cujo comissário, Leon Brittan, avisou que bloquearia qualquer iniciativa de antecipação das negociações agrícolas (MARQUES, 1997, p. 132).

Além disso, o Grupo Cairns não mostrou muito entusiasmo pela proposta brasileira, pois teria outras prioridades. Os EUA, potenciais aliados brasileiros, teriam preocupações mais urgentes, chegando a Cingapura com objetivos bem definidos e uma estratégia para transformar a reunião num sucesso, o seu próprio sucesso¹⁶⁵ (MARQUES, 1997, p. 132-133).

¹⁶⁵ A delegação norte-americana estaria concentrada em 3 negociações importantes: abertura dos serviços básicos de telecomunicações, a eliminação de tarifas para produção tecnologia de informação e a liberalização dos serviços financeiros, com vistas à construção de uma infra-estrutura para uma economia global, mais interconectada (MARQUES, 1997, p. 132-33).

A delegação norte-americana foi bem-sucedida em seus propósitos, já que suas propostas dariam a tônica e a substância da reunião, já que após o encerramento, as negociações sobre serviços de telecomunicações estavam na reta final de um acordo¹⁶⁶. O Brasil, na questão, teria sido relegado à condição de quase observador, anunciando que o Mercosul não teria condições de aderir ao Acordo de Tecnologia da Informação (Information Technology Agreement – ITA – em inglês)¹⁶⁷, o que tornaria o isolamento do País ainda mais evidente, levando a delegação brasileira a contestar a substância e a própria legitimidade¹⁶⁸ do resultado que garantiria um dos grandes resultados positivos da Conferência (MARQUES, 1997, p. 133).

Outra questão polêmica - a cláusula social - que daria ao Norte o direito de colocar tarifas alfandegárias específicas se fosse constatado a exploração de trabalho infantil ou escravo, por exemplo, nas importações oriundas de países menos desenvolvidos. Mais próximo de outros países do Sul, o Brasil teria salientado sua preocupação sobre a possibilidade de que a proteção aos direitos trabalhistas, objetivo desejável por todos, pudesse transformar-se, no âmbito do comércio multilateral em pretexto para, indiretamente, atenuar o problema do desemprego estrutural no Norte, tratando do assunto de forma cautelosa e equilibrada, ressaltando a competência específica da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o tema, e ainda o trabalho construtivo que continuaria a ser desenvolvido entre a OMC e a OIT (WTO, Documento WT/MIN(96)/ST/8 de 09/12/1996).

No tocante à correlação entre comércio e meio ambiente, o Brasil defendia que o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente deveria continuar analisando as complementaridades entre comércio, desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

¹⁶⁶ 40 países responsáveis por cerca de 90% do comércio mundial de bens de telecomunicações assinaram o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, em inglês) e concordaram em reduzir a 0 suas tarifas sobre tais bens, em 4 etapas iguais entre julho de 1997 e janeiro de 2000 (ABREU, 2001, p. 101).

¹⁶⁷ O Mercosul não teria condições de aderir, pois possuía um acordo especial sobre tarifas de bens de tecnologia de informação, fora da Tarifa Externa Comum (TEC). Sendo assim, caso o acordo fosse mantido, no de 2006 os países-membros cobrariam uma média de 16% de composto alfandegário sobre tais bens. O Brasil não teria aderido ao ITA em virtude dos próprios propósitos da liberalização global do comércio do setor, pois o acordo seria um método de exportações de empregos, de outros países para os EUA, principais geradores de empregos naquele setor (MARQUES, 1997, p. 133-134).

¹⁶⁸ José Alfredo Graça Lima, chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, sugeriu que o ITA não deveria sequer ter sido tratado na reunião, pois representava “um furo no sistema multilateral”, porque, a rigor, um acordo setorial só deveria ser negociado numa rodada ampla, onde os países pudessem barganhar com ofertas de abertura em diferentes setores (MARQUES, 1997, 1997).

Para a delegação brasileira, em razão da complexidade dos temas envolvidos, o programa de trabalho do GT deveria continuar a enfatizar a questão da coordenação entre as políticas ambientais e de comércio, contribuindo para alcançar o desenvolvimento sustentável (WTO, Documento WT/MIN(96)/ST/8 de 09/12/1996). A postura obstrucionista entre o Sul era bem menos homogênea do que em relação à questão dos direitos trabalhistas, havendo dificuldades em relação à harmonização de políticas relativas a externalidades globais geradas pela emissão de gases oriundos do consumo de combustíveis e do desmatamento, o que colocava economias maiores, como o Brasil, em posição delicada (ABREU, 2001, p. 109-110)

O Sul defendia que o fato de um dano ambiental relativamente maior, por unidade de produção, resultar da atividade econômica de PEDs não seria argumento suficiente à adoção de políticas destinadas à minimização geral do impacto ambiental, não resultante de acordos multilaterais. Para esses países, um sistema eficaz de incentivos com vistas à diminuição, multilateral, da poluição não poderia incluir a criação de empecilhos ao comércio. A solução, necessariamente, deveria incluir recompensas, sobretudo financeiras, por parte do Norte, para incentivar a preservação de recursos que estariam se esgotando em ritmo acelerado, além do desejado (ABREU, 2001, p. 110).

Os novos temas, de grande interesse a países como o Brasil, devido ao seu tradicional perfil de país recipiente de tais recursos, foram objetos de prolongadas negociações. A delegação brasileira acreditava que a questão dos investimentos teria adquirido um peso suficiente para que fosse incluído na Declaração Ministerial, e para a criação de 2 GTs; um para analisar a relação entre comércio e investimentos e outro para examinar, em contrapartida, a relação entre comércio e política de concorrência. Ademais, também salientava o papel a ser desempenhado pela Unctad, apontando que a cooperação entre as duas organizações poderia contribuir para um melhor entendimento das conseqüências de um acordo negociado na OMC, permitindo que os membros da organização tomassem a decisão apropriada acerca do futuro tratamento ao tema (WTO, Documento WT/MIN(96)/ST/8 de 09/12/1996).

Apesar de a Conferência não ter sido satisfatória nas negociações agrícolas, principal tema de interesse do Brasil, a reunião teria permitido avanços e abordagens positivas a maior parte de seus interesses, confirmando a importância do processo de

consolidação da OMC para os objetivos brasileiros em termos de comércio exterior (DORNELLES, 1997, p. 130).

Também, a partir da Conferência, ficou claro o dilema que as mudanças das regras do jogo, acordadas na RU, colocavam ao país, não dando muito espaço para a postura defensiva que o Brasil teria tido no GATT. Dentre as novas regras, estariam o aumento do campo de atuação no qual os países passaram a participar de diferentes tabuleiros, o aumento da velocidade e complexidade do comércio internacional, exigindo melhor preparo dos países competidores, além do desaparecimento de preferências antes garantidas aos países mais pobres e do surgimento de um mecanismo para investigar e punir aqueles países que desobedecessem tais regras¹⁶⁹ (MARQUES, 1997, p. 136).

Em maio de 1998, ocorreu mais uma Reunião Ministerial na OMC, em Genebra, oportunidade em que seria comemorado o cinquentenário do GATT, em que seria avaliado o desempenho da organização desde a sua criação e decidir-se-ia sobre a agenda de trabalho da organização nos próximos anos.

O Brasil, representado pelo presidente FHC, teria, na reunião, como potência média, diversos interesses comerciais, fosse em termos da imensa variedade e grau de elaboração dos produtos exportados, fosse em termos do destino das exportações brasileiras e da origem de suas importações, acreditando que um sistema de regras estáveis e respeitadas por todos seria a melhor segurança de que esses interesses estariam sendo atendidos (LAMPREIA, 1999, p. 270).

Naquela ocasião, via-se que apesar dos diversos acordos de comércio negociados na RU serem extremamente inovadores, muitos governos ainda adotariam as suas medidas de forma tímida. Ademais, acreditava-se que havia pouca disposição, de alguns parceiros, principalmente desenvolvidos, de avançar na liberalização do comércio de produtos tradicionais como têxteis, calçados e produtos intensivos em mão-de-obra e de particular interesse dos PEDs.

A pauta da reunião previa negociações de alguns acordos em diversas áreas, sendo que as principais, seriam a agrícola, relações entre comércio e meio ambiente; relações entre padrões trabalhistas e comércio.

¹⁶⁹ O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), criado pelo Tratado de Marrakesh, no qual estabeleceu-se a estrutura da OMC, teria função de solucionar possíveis controvérsias, entre países, acerca das regras estabelecidas pela OMC.

Na questão agrícola, o Brasil defendia a retomada de negociações sobre comércio internacional de produtos agrícolas, incluindo tarifas de importação, subsídios à produção e à exportação. O presidente brasileiro apontaria que para países como o Brasil, com uma agricultura eficiente e grandes possibilidades de expansão, os subsídios distorceriam a concorrência no mercado internacional de produtos agrícolas. Os subsídios, aplicados principalmente pelo Norte, impediam que esses produtos fossem submetidos às mesmas regras válidas ao comércio internacional de produtos industriais (CARDOSO, 1998; LAMPREIA, 1999, p. 271-272).

Em relação ao lançamento de uma nova Rodada, o Brasil estaria disposto a estudar a ampliação dos temas de negociação previamente acertados, auxiliando na configuração de um arcabouço equilibrado de itens na agenda, sendo que os novos temas não poderiam interferir nas negociações, já acordadas, para agricultura nem permitir a escolha de setores específicos de interesse de alguns países, excluindo outros. Ademais, uma nova Rodada não poderia ocorrer antes da conclusão do programa de implementação dos acordos da RU (LAMPREIA, 1999, p. 272).

Dentre os novos temas em negociação para sua possível inclusão, os de maior polêmica eram as questões ambientais e trabalhistas em sua interligação com comércio. Em relação ao primeiro, compartilhando de uma visão muito próxima a outros PEDs, o Brasil acreditava que a OMC já estaria tratando do tema, pois um Comitê de Comércio e Meio Ambiente, presidido em seu primeiro ano pelo próprio ministro das relações exteriores brasileiro, vinha discutindo o assunto de maneira aprofundada, com ativa participação brasileira (CARDOSO, 1998; LAMPREIA, 1999, p. 272-273).

Em relação ao segundo, o Brasil não acreditava ser justo, devido à própria filosofia do sistema multilateral de comércio, a busca por garantias de aperfeiçoamento das condições de trabalho por meio de garantias comerciais punitivas, que só viriam a agravar a questão social, um desafio fundamental à cooperação internacional, que exigia ação ampliada e direta nos foros apropriados (CARDOSO, 1998). Ademais, o Brasil apontava que a questão já teria sido equacionada, com a decisão adorada na primeira Reunião de Cingapura, na qual ter-se-ia apontado a primazia da OIT na discussão da questão (LAMPREIA, 1999, p. 272-273).

Para o Brasil, portanto, o principal desafio da OMC era a promoção da integração do Sul – tanto as economias emergentes como as de menor desenvolvimento relativo – aos fluxos internacionais de comércio, de uma maneira que lhes permitisse alcançar os objetivos de estabilização e crescimento econômico, em um mundo globalizado que, muitas vezes, apresentava graves riscos e obrigava a um ajustamento com profundas consequências sociais. Os países da OMC teriam que esforçar-se para corrigir as assimetrias e promover o desenvolvimento econômico de maneira equânime (LAMPREIA, 1999, p. 273).

Em 1999, a severa crise no balanço de pagamentos brasileiro não afetaria, permanente, os seus objetivos na OMC bem como as expectativas de outros membros da organização quanto as suas políticas a serem ali apresentadas, mesmo com o claro comprometimento do poder de negociação e influência do Brasil (ABREU, 2001, p. 108).

O Brasil continuaria a tentar agir via Grupo Cairns que, desde o fim da RU, procurou manter-se unido, monitorando a implementação do Acordo de Agricultura e mantendo uma posição crítica em relação às distorções do comércio agrícola mundial.

Na preparação à Reunião Ministerial da OMC, a ser realizada no fim de 1999, na em Seattle, onde buscar-se-ia lançar a Rodada do Milênio, o Grupo procurou articular o seu principal objetivo em uma nova rodada de negociações, que seria a extinção de todos os subsídios distorcivos ao comércio agrícola, bem como a melhoria no acesso aos mercados da UE, Japão e Coreia, e de outros países protecionistas, por meio, por exemplo, do corte de tarifas que se encontravam em média de 40% e com picos tarifários que chegavam a 70% (VIZENTINI, 2006, p. 163).

Entre os anos de 1998 e 1999, o Brasil, em conjunto com Grupo Cairns, passou a concentrar seus esforços na definição de uma nova agenda agrícola para a Reunião de Seattle, formalizando várias propostas ao Conselho Geral da OMC, voltadas para a completa eliminação dos subsídios à exportação e o fim do protecionismo agrícola.

Na XIX Reunião Ministerial do Grupo Cairns, entre os dias 28 e 29 de agosto de 1999, para avaliar o impacto da evolução do comércio agrícola internacional, a reforma do setor e a implementação do Acordo Agrícola, decidiu-se quais seriam os principais pontos a serem discutidos em uma nova rodada, a saber: fim dos subsídios à exportação; melhoria das condições de acesso aos mercados; política diferenciada ao Sul; redução ou eliminação

do apoio interno aos produtores; aplicação das mesmas regras dos produtos industriais aos produtos agrícolas; e garantia de que as medidas sanitárias e fitossanitárias não seriam utilizadas como barreiras não-tarifárias (VIZENTINI, 2006, p. 164).

O grupo recebeu o apoio dos EUA contra os subsídios agrícolas – fato saudado por Lampreia - embora os praticassem extensivamente, como estratégia de pressão adicional sobre a Europa e grandes importadores de produtos agrícolas, bem como para desviar a atenção sobre os temas de serviços e investimentos, cuja discussão os norte-americanos procuravam evitar (LAMPREIA, 1999 (b); VIZENTINI, 2006, p. 164). Entretanto, antes da reunião de Seattle já se observava um vácuo entre as posturas do Norte e do Sul, no tocante às prioridades a serem consideradas em uma nova rodada, situação mantida até as vésperas da reunião, não permitindo, portanto, o avanço significativo das negociações (ABREU, 2001, p. 108; AMORIM, 2000, p. 103).

O Brasil, durante as reuniões preparatórias à Conferência Ministerial de Seattle, marcada por fortes clivagens entre as posições e por pouca ou nenhuma flexibilidade de diversos membros, apoiou a iniciativa de uma nova rodada, com três considerações. A primeira seria a convicção de que a rodada colaboraria ao aperfeiçoamento do sistema multilateral de comércio, corporificado na OMC, equilibrando e discutindo determinadas iniciativas regionais, ou mesmo inter-regionais, sendo que o Brasil, por ter uma estrutura de comércio exterior geograficamente equilibrada, teria extremo interesse na preservação e fortalecimento deste sistema (AMORIM, 2000, p. 109-110).

Em segundo, percebia que uma rodada ampla contribuiria para tornar mais significativa, e conducentes a uma real liberalização, as negociações mandatadas em agricultura, setor em que o País era forte competidor. Por fim, um novo ciclo de negociações poderia, em tese, propiciar modificações em determinados setores dos acordos da rodada, que não davam um tratamento justo aos interesses brasileiros, como o acordo sobre medidas antidumping (AMORIM, 2000, p. 109-110).

A delegação brasileira teria tido uma participação ativa nas reuniões preparatórias, em Genebra, bem como nas reuniões formais e informais do Conselho Geral, nas reuniões dos demais conselhos e dos grupos que se formaram para negociar os temas da nova

rodada, além de ter sido membro ativo nas reuniões do chamado *green room*¹⁷⁰, apresentando propostas e sugestões que buscavam aproximar as posições extremadas e contribuir para o consenso (AMORIM, 2000, p. 109).

Em agricultura, em conjunto com grandes exportadores de produtos agrícolas, como os membros do Grupo Cairns, o Brasil apresentou propostas¹⁷¹ – em alguns casos, complementadas por propostas submetidas pelo Mercosul – com o objetivo de liberalizar o comércio agrícola em mercados fortemente protegidos, como UE e Japão, e eliminar ou reduzir o impacto de medidas distorcivas ao comércio, sobretudo os subsídios às exportações (AMORIM, 2000, p. 104).

Um dos conceitos polêmicos, introduzido pela CEE, foi o de “multifuncionalidade”, segundo o qual a agricultura deveria ser entendida não apenas como atividade econômica, mas também como instrumento para proteger o meio ambiente, preservar as características da vida do agricultor no campo e assegurar o bem-estar dos animais. Os membros do Grupo Cairns perceberam, na iniciativa, uma tentativa de garantir de forma permanente, um tratamento aos produtos agrícolas diferente do recebido pelos industriais, legitimando e perpetuando o protecionismo agrícola.

Em serviços, de maior interesse aos desenvolvidos, a nova etapa de liberalização deveria ampliar, entre outros, os setores de finanças, telecomunicações, serviços de consultoria e transportes, assim como o início das negociações da área de transporte marítimo, cujas modalidades e a data de início das negociações seriam determinados em Seattle. Neste tema, ao Sul interessaria manter a gradualidade e o arcabouço flexível do GATS oriundo da RU (AMORIM, 2000, p. 104-105).

Neste tema, o Brasil, defendendo os seus interesses como país do Sul, fez uma proposta na qual procurou condicionar os objetivos de liberalização progressiva à

¹⁷⁰ São reuniões de pequenos grupos de países, requisitadas pelo Diretor-Geral, para formar consenso acerca de determinados temas. Normalmente, incluem o quarteto de PDs (EUA, UE, Canadá e Japão) e outros países que tenham interesse vital pela discussão.

¹⁷¹ A proposta brasileira tentava equiparar o tratamento agrícola àquele dispensado aos bens industriais. Buscava reduzir os picos tarifários e a escalada tarifária por meio de fórmula adequada que evitasse a diferença existente entre os produtos pouco processados e os produtos de maior valor agregado, eliminar as quotas tarifárias e a permanência das taxas de importação vigentes durante o último período em que havia cotas; eliminar a cláusula de salvaguarda especial para a agricultura, incorporar à agricultura as regras de subsídios às exportações; definir critérios para disciplinar as operações de crédito agrícola, assim como existia para os bens industriais; reduzir os apoios internos ao setor (WTO, Documento WT/GC/W/334, WT/GC/W/335, WT/GC/W/336, de 23/09/1999).

observação da flexibilidade aos países em desenvolvimento e enfatizar a importância de finalizar o trabalho normativo – salvaguardas e subsídios – para que se pudesse dar continuidade a negociações equilibradas¹⁷² (AMORIM, 2000, p. 110).

Na questão do acesso a mercados de bens industriais, de especial interesse dos PDs, que viam numa nova etapa de redução das barreiras tarifárias uma oportunidade à expansão de suas exportações de produtos industriais. Os PEDs tinham restrições, pois acreditavam ser necessário preservar certa margem de proteção à produção doméstica por meio de tarifas. Nesse ponto, ao mesmo tempo em que defendeu um texto que contemplasse a redução dos picos tarifários e da escalada tarifária pelos PDs, o Brasil procurou evitar o estabelecimento de uma agenda de negociação excessivamente ampla, com vistas a assegurar a possibilidade de manutenção de níveis de proteção tarifária compatíveis às necessidades da indústria brasileira, evitando-se um segundo “choque de liberalização”, impulsionado de fora. O País, assim como outros PEDs, estava em um processo de adaptação de suas indústrias às reduções impostas pela RU, a qual havia limitado consideravelmente a possibilidade de recursos a outros instrumentos de política industrial, como TRIMS e subsídios (AMORIM, 2000, p. 105, 110).

Nos novos temas, o Brasil manteve uma posição de “cautelosa abertura”, procurando influenciar nas negociações, dentro de suas possibilidades limitadas, já que tais temas contrapunham os “dois grandes”, procurando tomar as decisões mais importantes quando já tinha mais claro o panorama nos temas de seu maior interesse¹⁷³ (AMORIM, 2000, p. 110-111).

No tema relacionado ao antidumping, o Brasil procurou a melhor definição de certas regras mais permissivas, para limitar a aplicação arbitrária do instrumento, que seria

¹⁷² Baseada nessa idéia, a proposta brasileira destacava a importância de negociar salvaguardas emergenciais, subsídios, compras governamentais e regulamentos nacionais de serviços. Sempre sob o princípio do *single undertaking*, recomendava dividir a negociações em 2 fases: na 1ª, complementar a regulamentação do GATS e, depois, iniciar nova rodada de liberalização, sendo que esta deveria respeitar os objetivos de política doméstica e reconhecer as especificidades dos PEDs (WTO, Documento WT/GC/W/333 de 23/09/1999).

¹⁷³ Na ocasião, o Brasil chegou a sugerir, com boa chance de que fosse aceito, se as discussões tivessem evoluído de maneira favorável em outras áreas, que os temas de investimento e concorrência pudessem ser objeto de uma “semeadura tardia” (uma referência, de sentido contrário, ao conceito de “colheita precoce”, frequentemente defendido pelos EUA e outros em áreas prioritárias para eles). Neste sentido, o tema continuaria a ser discutido, sem prejulgamento se o mesmo se integraria ou não à agenda negociadora, o que seria decidido na Revisão de Meio Período, que deveria realizar-se na IV Conferência Ministerial (por volta de um ano e meio depois de Seattle), caso tudo tivesse corrido bem (AMORIM, 2000, p. 111).

isento de exame substancial pelo sistema de solução de controvérsias¹⁷⁴ (AMORIM, 2000, p. 110).

Em relação aos subsídios¹⁷⁵ e TRIMS¹⁷⁶, a delegação brasileira buscou introduzir um grau mais elevado de flexibilidade aos acordos e atender aos interesses do Sul. Para o Brasil, no tocante aos subsídios, a experiência do contencioso com o Canadá tornara clara a insuficiência dos mecanismos sobre tratamento especial e diferenciado do respectivo acordo e deixara evidente outros aspectos que colocavam os países em desenvolvimento em desvantagem material face aos desenvolvidos (AMORIM, 2000, p. 110).

O tema ambiental ainda estava no estágio de análise. Os PDs, maiores interessados, procuravam satisfazer as pressões de setores da opinião pública, fazendo com que cada acordo da OMC passasse a refletir a preocupação ambiental, enquanto que alguns PEDs percebiam as tentativas de aprofundamento do tema como uma maneira de aumentar a margem para medidas protecionistas, em detrimento da importação de produtos em que esses países seriam competitivos (AMORIM, 2000, p. 106). A delegação brasileira encontrava-se aberta à discussão, desde que tal fato não significasse um pretexto a medidas discriminatórias, inconsistente com as normas multilaterais (AMORIM, 2000, p. 111).

Outro tema caro aos PDs - os padrões trabalhistas - ardorosamente defendido pelos seus sindicatos, que alegavam que o não cumprimento de direitos trabalhistas básicos por partes dos PEDs seria uma ameaça aos postos de trabalho nos países ricos. Os PMDRs, por sua vez, viam o tema com desconfiança e até hostilidade, percebendo a inclusão deste na OMC como mais uma maneira de justificar medidas protecionistas (AMORIM, 2000, p. 106). O Brasil, mais próximo ao Sul, mantinha a posição de que a OMC não seria o foro apropriado à discussão do tema, que deveria ser tratado na OIT (AMORIM, 2000, p. 111).

¹⁷⁴ A proposta brasileira, na questão, solicitava modificações nos critérios de imposição e cobrança de sobretaxas, na metodologia de cálculo e nos procedimentos de revisão, bem como na definição da margem de dumping da cláusula sobre “cumulação”. Também requeria mudanças no sistema de solução de controvérsias, de maneira a possibilitar a contestação de qualquer parte do Acordo que tratava de antidumping (WTO, Documento WT/GC/W/269 de 29/07/1999).

¹⁷⁵ Em subsídios e medidas compensatórias, o Brasil reivindicava a inclusão de ressalvas no acordo em vigor no tocante à implementação de políticas com o objetivo de desenvolvimento regional, pesquisa tecnológica, diversificação da produção e implantação de métodos de produção mais limpos e de alta tecnologia no Sul. Ademais, solicitava a revisão da lista de subsídios para que fosse possível a concessão de financiamentos às exportações no Sul, com vistas a tornar compatíveis as condições internas àquelas vigentes no mercado internacional ou em PDs (WTO, Documento WT/GC/W/270 de 29/07/1999).

¹⁷⁶ A proposta brasileira pleiteava mecanismos que permitissem a implementação de políticas de desenvolvimento social, regional, econômico e tecnológico no Sul (WTO, Documento WT/GC/W/271 de 29 de julho de 1999).

Chegou-se a Seattle com uma posição muito rígida por parte dos principais atores, havendo divergências quanto à amplitude e a substância das negociações, não apenas entre os países ricos e pobres, mas também entre os ricos.

Segundo Celso Amorim, embaixador-chefe da delegação permanente do Brasil em Genebra, de 1991 a 1993 e de 1999 a 2001, certos fatores teriam sido decisivos para que as perspectivas para a reunião fossem pouco animadoras. Dentre esses fatores, havia a atitude ambivalente por parte dos EUA, relutantes em relação a uma rodada ampla¹⁷⁷; a postura desconfiada e relutante de um número significativo de PEDs, como Índia, Paquistão e Egito, bem como de vários centro-americanos, africanos e asiáticos, que consideravam inoportuna uma nova rodada, no memento em que ainda estavam adaptando suas economias às regras negociadas na RU, ao passo que não percebiam ganhos consideráveis de uma empreitada semelhante¹⁷⁸, sendo que a idéia de uma nova rodada só encontrava apoio ativo - no Sul - entre os membros de Cairns e México e nos países relativamente avançados, como Coréia do Sul e Cingapura. Ademais, havia a atitude contraditória da UE, que, apesar de ter sido o grande arauto de uma nova rodada e dos novos temas, passou a demonstrar, em cada fase preparatória, uma posição de profunda rigidez na área agrícola, com repercussões negativas sobre o conjunto das discussões¹⁷⁹ (AMORIM, 2000, p. 107-108).

Seria irreal esperar que poucos dias de negociação, mesmo em nível ministerial, permitissem superar divergências tão amplas e profundas, envolvendo temas particulares, a natureza (abrangente ou não) da rodada e, até mesmo, a conveniência de seu lançamento.

¹⁷⁷ Ao mesmo tempo em que defendiam uma temática restrita (basicamente, negociações mandatadas, acesso a mercados e alguns temas pontuais, como facilitação do comércio, compras governamentais e comércio eletrônico), advogavam a inclusão de temas de forte conteúdo político como padrões trabalhistas e meio ambiente. Essa postura talvez ocorresse devido ao fato de que a iniciativa do lançamento de uma nova rodada foi da CEE, sendo que determinados setores da administração norte-americana vislumbraram na possibilidade de os EUA sediarem a Conferência como parte de uma estratégia para engajar o governo num processo contínuo de liberalização comercial, sob os auspícios da OMC, realçando o perfil do tema perante seu público interno (AMORIM, 2000, p. 107).

¹⁷⁸ Esses países concentraram suas propostas nos temas de implementação e no cumprimento das cláusulas de tratamento especial e diferenciado existente nos acordos já estabelecidos pela RU, evitando, tanto envolver-se numa nova rodada (AMORIM, 2007, p. 107).

¹⁷⁹ Além da postura resistente em relação à eliminação dos subsídios à exportação, a CEE, sob o nome geral de preocupações não-comerciais, procurou ampliar os motivos para exceções à liberalização, com conceitos como segurança e qualidade dos alimentos, bem-estar animal e, sobretudo, com o de multifuncionalidade (AMORIM, 2000, p. 107-108).

Na Conferência, a delegação brasileira manteve a postura das reuniões preparatórias, ou seja, uma atitude construtora, convencida de uma nova rodada colaboraria para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, podendo tornar mais relevante as negociações agrícolas e permitiria modificações nas regras e disciplinas da organização que conflitavam com os interesses nacionais, como o acordo antidumping, os subsídios e medidas compensatórias e as alterações no acordo sobre TRIMS (LAMPREIA, 1999 (c)).

Quando ficou patente que o tempo disponível não viabilizaria uma conclusão dos trabalhos, chegou-se a aventar que os ministros presentes apenas referendassem o início de negociações apenas para os temas já mandatados nos acordos da RU como agricultura e serviços, além das revisões dos artigos de certos acordos (AMORIM, 2000, p. 113).

Frente à rigidez das posturas dos maiores parceiros - EUA¹⁸⁰ e CEE¹⁸¹ - a solução encontrada foi “suspender” os trabalhos da Conferência e encarregar o Diretor-Geral de realizar consultas sobre a forma e a substância de eventuais futuras negociações, sendo que uma nova convocação para reunião ministerial só seria feita quando as discussões estivessem amadurecidas, gerando, ao mesmo tempo, frustração para alguns e satisfação para outros, além de críticas à organização dos trabalhos, especialmente à ausência de transparência dos *green rooms* (AMORIM, 2000, p. 112-113).

Ao Brasil, o fracasso das negociações era preocupante, representando, no mínimo, um adiamento na plena integração da agricultura às normas multilaterais de comércio e na elaboração de regras que impedissem o abuso do antidumping. Além disso, mais profundamente, refletia a força do protecionismo e o enfraquecimento da OMC. Esse fracasso, segundo o chanceler brasileiro, também teria efeitos em outras frentes de negociação, nas quais o Brasil estaria inserido (LAMPREIA, 1999 (d)).¹⁸²

A partir do ano seguinte, ocorreu, na OMC, uma série de reuniões, para avaliar a conjuntura do sistema multilateral de comércio bem como negociações com vistas à superação do impasse gerado anteriormente e à recondução da entidade a uma nova etapa

¹⁸⁰ Os EUA não queriam encerrar a conferência sem a inclusão de padrões trabalhistas.

¹⁸¹ A CE não desejava consagrar formalmente o início de uma nova rodada de negociações agrícolas sem a inclusão de novos temas.

¹⁸² Dentre os efeitos estariam a desaceleração das negociações para o estabelecimento da Alca e para a criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a UE, condições desfavoráveis à canalização de esforços e recursos para o fortalecimento do Mercosul e de seus laços comerciais com os demais vizinhos sul-americanos, sendo que o desapontamento com o impasse em Seattle, transformar-se-ia, na região, em ânimo renovado à integração regional (LAMPREIA, 1999 (d)).

de atividades. Os trabalhos iniciaram-se em diversas frentes, sendo elas, as negociações mandatadas nos setores agrícola e de serviços; as negociações de revisões mandatadas dos acordos existentes em setores específicos; negociações sobre a implementação dos acordos existentes; e negociações de um pacote de fortalecimento da confiança no sistema¹⁸³ (THORSTENSEN, 2000, p. 124).

Na questão de maior acesso a mercados aos PMDRs, o objetivo seria negociar medidas para dar acesso preferencial aos mercados dos PDs e PEDs para as exportações desses países, medidas negociadas como voluntárias, autônomas e não recíprocas, a serem notificadas ao Comitê de Comércio e Desenvolvimento. Ao final, alguns PDs concordaram em dar maior preferência às importações via isenção de tarifas ou de cotas não para todos, mas para essencialmente todos os produtos, que seria uma liberalização cautelosa de seus produtos sensíveis, o que decepcionou os PMDRs e foi alvo de pedido de monitoramento por parte de alguns PEDs, preocupados com os resultados de desvio de comércio que tais medidas pudessem causar nos fluxos comerciais dos países não beneficiados (THORSTENSEN, 2000, p. 124-124).

Em TRIMS, de interesse de vários países do Sul, que solicitavam a extensão dos períodos de eliminação dessas medidas, decidiu-se, em maio de 2000, que o Conselho de Bens deveria considerar, positivamente, os pedidos dos PEDs, e responder individualmente; que as preocupações dos países que ainda não haviam notificado ou que ainda não tivessem pedido a extensão fossem levados em conta; que deveria ser analisada a postura de vários membros que demonstraram a necessidade de se preservar o cunho multilateral do processo; e que o presidente do Conselho de Bens deveria prosseguir com consultas para fortalecê-lo¹⁸⁴ (THORSTENSEN, 2000, p. 128-129).

Em TRIPS, EUA e CEE vinham pressionando os países do Sul para que reforçassem os seus controles sobre a proteção dos direitos de propriedade intelectual,

¹⁸³ Os principais pontos discutidos nas reuniões, coordenadas pelo Conselho-Geral, para fortalecer a confiança no sistema, a saber: maior acesso a mercados para os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); capacitação técnica na área de política comercial entre os PMDRs; medidas para aumentar a transparência interna da organização e permitir a participação mais efetiva dos membros no processo decisório; e novos prazos de transição para a adoção de dispositivos estabelecidos em certos acordos, como Valoração, TRIMS e TRIPS (THORSTENSEN, 2000, p. 124).

¹⁸⁴ Para o Brasil, a questão afetava o Mercosul, já que Argentina e Uruguai, que haviam notificado medidas em 1995, pediram extensão de suas TRIMS, mas o Brasil havia se comprometido a encerrar as suas em 1999 (THORSTENSEN, 2000, p. 129).

principalmente contra pirataria e a contrafação¹⁸⁵ enquanto os PEDs vinham solicitando a extensão dos prazos de implantação do Acordo sobre TRIPS. Ademais, a questão havia se tornado ainda mais complicada, pois os EUA, desrespeitando o acordo de “due restraint”, entraram em consultas sobre práticas consideradas incompatíveis com o Acordo com o Brasil e a Argentina (THORSTENSEN, 2000, p. 129).

Nas negociações sobre a implementação dos acordos existentes, grande interesse aos PEDs e um dos mais discutidos nos trabalhos preparatórios. Por decisão do Conselho Geral, em maio de 2000, foi criado um mecanismo para discutir e propor recomendações sobre pontos específicos dos acordos ligados ao tema, a saber: Sessões Especiais do Conselho Geral, com uma agenda e um plano de trabalho já definido, e que deveria apresentar resultados para a Conferência seguinte (THORSTENSEN, 2000, p. 130).

Os PEDs, inclusive o Brasil, acreditavam que o exercício visava corrigir os desequilíbrios entre direitos e obrigações gerados com a implementação dos acordos da RU, e deveria levar à negociação de entendimento sobre os acordos, com vistas à eliminação dos desequilíbrios existentes. Por sua vez, os PDs acreditavam que os problemas de implementação não poderiam representar novas obrigações e deveriam ser vistos como um exercício para melhor se interpretar os acordos e definir formas de assistência e capacitação técnica que ajudassem os PEDs a solucionar os seus problemas de implementação (THORSTENSEN, 2000, p. 130-131).

Os temas discutidos nas Sessões Especiais foram: agricultura; medidas sanitárias e fitossanitárias; têxteis; barreiras técnicas; antidumping; subsídios; regras de origem; TRIMS e TRIPS. Ao Brasil, interessava a liberalização agrícola e a revisão de alguns acordos existentes, como antidumping e subsídios (LAFER, 2001).

Em Agricultura, as discussões ocorreriam acerca dos seguintes temas: cumprimento das medidas destinadas aos PEDs no tratamento especial e diferenciado; cumprimento das medidas relevantes às preocupações não-comerciais dos países importadores de alimentos e PMDRs; ampliação das medidas destinadas ao desenvolvimento e flexibilização do conceito de caixas verde¹⁸⁶; ampliação das medidas destinadas ao desenvolvimento e

¹⁸⁵ Falsificação de produtos com vistas a iludir a sua autenticidade.

¹⁸⁶ Medidas consideradas de efeito mínimo ou nulo no comércio. Incluem medidas de apoio como pesquisa, extensão, estoques alimentares de segurança, pagamentos por calamidades e programas de ajuste estrutural. Tais medidas não estariam sujeitas a compromissos de redução segundo o Acordo sobre Agricultura.

flexibilização do conceito de caixa verde de subsídios permitidos; discussão sobre crédito à exportação que estariam substituindo os subsídios à exportação e afetando o comércio de produtos agrícolas; e maior transparência na administração das cotas tarifárias (THORSTENSEN, 2000, p. 131).

Nesta questão haveria três grupos de interesse: o primeiro, formado por UE, outros países não membros na época e o Japão, que taxava a questão como sensível, devido a sua política de proteção ao setor; o segundo, formado grandes exportadores agrícolas, reunidos no Grupo Cairns, defensor da liberalização, principalmente a extinção dos subsídios à exportação; e o terceiro, de países importadores de alimentos, como Índia e vários PEDs, como Paquistão e Egito, defensor do aprofundamento das cláusulas de tratamento especial e diferenciado do Acordo sobre Agricultura (THORTENSEN, 2000, p. 135).

O Brasil, na Sessão Especial do Comitê de Agricultura, teria participado ativamente, com propostas ora sozinho, ora com o Grupo Cairns, ora com outros PEDs, ora com o Mercosul¹⁸⁷.

O Grupo Cairns, incluindo o Brasil, apresentou sua proposta, em 21 de dezembro de 2000, na qual defendia a redução do apoio doméstico, incluindo medidas agregadas e da caixa azul¹⁸⁸; com o estabelecimento de prazos para revisão das medidas da caixa verde e ampliação, com fórmulas diferenciadas, aos PEDs; fortalecimento da cooperação internacional e assistência técnica; corte de tarifas de importação de bens agrícolas; simplificação dos regimes tarifários; eliminação dos mecanismos de salvaguarda; disciplina a empresas estatais que tivessem o monopólio para exportação ou importação; e a relação entre queda na redução de restrições às exportações e a melhoria de acesso ao alimento, garantindo segurança alimentar (WTO, G/AG/NG/W/93 de 21/12/2000).

¹⁸⁷ Devido ao escopo desse trabalho, serão tratadas, aqui, apenas as propostas apresentadas em conjunto com o Grupo Cairns e outros PEDs, a saber: G/AG/NG/W/104/Corr. 1 de 14/02/2000; G/AG/NG/W/11 de 16/06/2000; G/AG/NG/W/38 de 27/09/2000; G/AG/NG/W/47 de 14/11/2000; G/AG/NG/W/54 de 10/11/2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30/11/2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30/11/2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30/11/2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30/11/2000; G/AG/NG/W/93 de 21/12/2000; G/AG/NG/W/93 de 21/12/2000; G/AG/NG/W/93 de 21/12/2000; G/AG/NG/W/93 de 21/12/2000; G/AG/NG/W/140 de 23/01/2001; G/AG/NG/W/104 de 23/01/2001; G/AG/NG/W/104 de 23/01/2001; G/AG/NG/W/139 de 20/03/2001; G/AG/W/50 de 20/03/2001; G/AG/NG/W/104/Corr. 1 de 14/02/2001.

¹⁸⁸ Medidas referentes a pagamentos efetuados pelo governo a título de apoio, diretamente vinculadas ao uso da terra ou ao número de animais na produção agrícola. Incluem esquemas de limitação da produção mediante a imposição de cotas de produção ou a exigência de que os produtores reservem parte de suas terras. Essas medidas constituem isenções da regra geral de que todos os subsídios vinculados à produção devam ser reduzidos ou mantidos em níveis mínimos definidos.

O Brasil, por meio do Mercosul, apoiado por Índia e Malásia, também apresentou proposta sobre crédito à exportação de produtos agrícolas, com vistas a trazer ao âmbito multilateral as discussões de regras acerca da concessão (WTO, G/AG/NG/W/139 e G/AG/NG/W/50 de 20/03/2001). Diferentemente do Brasil, a EU defendia que a questão deveria ser tratada na OCDE.

Os PEDs que não faziam parte do Grupo Cairns, em suas propostas, defendiam a agregação de todos os subsídios domésticos na caixa verde em uma única categoria geral; permissão à utilização de um percentual variável, como subsídio permitido, conforme o nível de desenvolvimento do país; eliminação da cláusula de devido comedimento ou “cláusula da paz” no caso de imposição de direitos anti-subsídios para subsídios notificados no apoio doméstico. Ademais, procuravam criar uma caixa de desenvolvimento que permitisse fortalecer a sua capacidade de produção quando destinada à geração de empregos rurais e à segurança alimentar (THORSTENSEN, 2000, p. 136).

Os EUA, devido a pressões domésticas protecionistas, preferia guardar para os governos nacionais a solução de problemas como segurança alimentar, proteção ambiental, desenvolvimento rural, etc, apresentando uma proposta ampla nos pontos que lhe interessavam, principalmente salvaguardas e subsídios¹⁸⁹.

A UE insistia na multifuncionalidade, solicitando tratamento especial, livre acesso, para quase todas as exportações dos PMDRs. Ademais, procuravam aumentar o acesso a mercados de produtos com especificação garantida pela proteção de nome de bebidas e alimentos. Continuava, em relação a acesso a mercado, preferindo as metodologias da RU (THORSTENSEN, 2000, p. 137).

Em serviços, as clivagens entre o Norte, interessado em sua exportação e no aprofundamento do processo de liberalização, e o Sul, com menores vantagens

¹⁸⁹ Os EUA defendiam: a redução substancial das tarifas, da escalada tarifária; a eliminação das salvaguardas especiais; aumento substancial das cotas tarifárias; eliminação dos direitos exclusivos das estatais importadoras e exportadoras; eliminação dos subsídios à exportação; proibição do uso de taxas sobre exportação; negociação de um acordo sobre programas de crédito à exportação na OCDE; redução substancial dos apoios domésticos; simplificação das disciplinas com a criação de 2 categorias de apoio: a) isentos a apoios de efeitos pouco distorcivos; b) não isentos, sujeitos à redução; tratamento especial e diferenciado aos PEDs por meio de redução tarifária; maior flexibilidade na utilização de apoio doméstico e assistência técnica; revisão dos compromissos sobre segurança alimentar com revisão das disciplinas sobre ajuda alimentar e crédito à exportação e a criação de um sistema de monitoramento às transações internacionais de grãos; e negociação zero-por-zero para setores específicos (THORSTENSEN, 2000, p. 136).

competitivas ou técnicas, que temiam pelos custos da abertura de seus segmentos de serviços, eram mais claras.

O Brasil, em conjunto com mais 24 PEDs, apresentava-se favorável à liberalização progressiva, de acordo com o GATS, respeitando políticas domésticas e com negociação de salvaguardas (THORSTENSEN, 2001, p. 447).

Dentre as propostas, estaria a da República Dominicana e outros países do caribe que desejavam a liberalização do setor de turismo e a avaliação do impacto de sua expansão à economia dos PEDs, apontando para práticas anticompetitivas existentes na prestação de serviços conexos, que impediam que seus benefícios permanecessem nesses países, defendendo a adoção de um anexo ao Acordo para a área de Turismo, da mesma forma que os anexos da área financeira e de telecomunicações (THORSTENSEN, 2000, 139).

Os EUA, UE e Japão apresentaram propostas sobre a utilização do conceito de agrupamento¹⁹⁰ de serviços inter-relacionados, para garantir a coerência dos compromissos específicos no processo de liberalização, argumentado que apenas a liberalização do núcleo do agrupamento, mas não a dos serviços conexos poderia inviabilizar o exercício (THORSTENSEN, 2000, p. 139).

Com as pressões do Norte, que gostaria de avançar rapidamente com a liberalização de serviços, os integrantes do Grupo Cairns, grandes interessados na liberalização agrícola, insistiam no paralelismo das negociações e no avanço das liberalizações dos produtos agrícolas e de serviços. A aceitação de novos compromissos e obrigações em um setor dependeria do progresso do outro setor, e, de uma maneira mais abrangente, condicionava o lançamento de uma nova rodada.

Em barreiras técnicas, buscava-se operacionalizar as medidas destinadas ao tratamento especial e diferenciado; assegurar a participação dos países em desenvolvimento nos organismos internacionais de normatização; tornar mandatória a obrigação de prestação de assistência técnica sobre produtos originários dos PEDs (THORSTENSEN, 2000, p. 131). O Brasil apresentou propostas unilateralmente, entretanto, estas e seus comunicados

¹⁹⁰ Como exemplo de negociações por agrupamento teríamos: turismo, energia, construção, finanças, telecomunicações e meio ambiente.

iam ao encontro das posturas dos demais PEDs, desejosos de maior regulação da questão¹⁹¹.

Outra negociação, ao lado de agricultura e serviços, que o Brasil participou mais ativamente foi a de TRIPS que buscava estender o escopo de proteção dos casos de indicação geográfica além de vinhos e bebidas espirituosas; incluir na lista de exceções de patentabilidade a lista de medicamentos essenciais elaborada pela OMS; assegurar que a cooperação técnica e a transferência de tecnologia previstas no Acordo de TRIPS fosse efetivada; esclarecer os conceitos de patentabilidade de microorganismos e processos não biológicos ou microbiológicos; e assegurar que os conhecimentos tradicionais das populações indígenas fossem também patenteáveis (THORSTENSEN, 2000, p. 132). Entretanto, as propostas brasileiras foram apresentadas unilateralmente e tratavam apenas de revisão de alguns artigos do Acordo de TRIPS.

Sobre o lançamento de uma nova rodada, UE, Japão e outros países europeus desenvolvidos continuaram a defender uma rodada ampla, incluindo não só agricultura e serviços, como revisões mandatadas e aprofundamento das regras existentes, mas também a inclusão de novos temas como concorrência, investimentos, meio ambiente e cláusulas sociais. Seu argumento relacionar-se-ia à sensibilidade das negociações agrícolas, que provocava grande incerteza aos grupos ligados a estas atividades, sendo que a compensação entre os setores agrícola e de serviços seria insuficiente, explicando a defesa de uma rodada mais ampla (THORSTENSEN, 2000, p. 140).

No lado oposto estaria os EUA, defensores de uma negociação mais restrita a uma agenda que contemplasse agricultura, serviços, redução de tarifas de bens industriais e regras de facilitação do comércio (THORSTENSEN, 2000, p. 130).

Entre o Sul, as posições estavam divididas. De um lado estariam os defensores, liderados por Índia, Paquistão e Egito, de que uma nova rodada só ocorreria após os resultados das negociações sobre implementação dos acordos existentes, recusando-se a discutir o lançamento de uma nova rodada, principalmente sobre novos temas, uma vez que ainda não haviam tido demonstrações concretas acerca das vantagens do acesso a mercados prometidos na RU. De outro, estariam PEDs, como Brasil, Argentina e México, com fortes

¹⁹¹ Para maiores informações consultar os seguintes documentos: G/TBT/W/140 de 28/07/2000; G/TBT/W/151 de 07/11/2000.

interesses na liberalização agrícola, mas cautelosos em relação a uma nova fase de liberalização em serviços, focados, portanto, nas negociações sobre implementação e revisão dos acordos existentes, mas receosos da negociação de novos temas que acreditavam sensíveis, pois poderiam ocultar medidas protecionistas (THORTENSEN, 2000, p. 140).

A IV Conferência Ministerial de Doha, capital do Catar, em novembro de 2001, representou um novo momento, já que foi lançada uma nova rodada de negociações multilaterais, a Rodada do Desenvolvimento, o que reforçou a imagem a OMC que, devido ao impasse em Seattle, havia ficado a idéia de que a instituição havia sido paralisada. O texto acordado seria o guia aos trabalhos seguintes, visando a conclusão de novos acordos, revisões das normas existentes e outras decisões sobre o comércio internacional, representando um compromisso entre os interesses de diversos atores: PDs, como UE e Japão, defensores de uma rodada abrangente com a introdução de diversos temas novos, ou como os EUA, interessados em fazer valer a sua “margem tecnológica” em áreas como comércio eletrônico e tecnologia da informação, e PEDs, defensores da correção de determinadas distorções da RU, com ênfase em temas voltados ao desenvolvimento ou ainda países que, como os do Grupo Cairns em agricultura, se articulavam em coalizões específicas.

Em relação às posturas nas reuniões preparatórias, os EUA, devido aos ataques terroristas, passaram a ter uma postura mais flexível em temas como negociações da Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública; antidumping que, anteriormente, não queriam reabrir; padrões trabalhistas, objeto de menção apenas no preâmbulo da Declaração Ministerial; facilitação do comércio, que ficou vinculada a uma decisão futura; e implementação, onde foram incluídos temas caros aos PEDs que os EUA, até aquele momento, resistiam em negociar (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 60-61).

A UE continuou a defender uma nova e ampla rodada, não podendo desempenhar a função de mediadora, já que teria ficado limitada pela necessidade de defender a Política Agrícola Comum (PAC), em razão de interesses de alguns de seus membros, principalmente a França, do “assalto liberalizante” do Grupo Cairns. Ademais, desejava novos acordos em áreas como investimentos e concorrência e comércio e meio ambiente (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 61).

Japão e Coréia do Sul estavam interessados na proteção de seus setores agrícolas, mas também defendiam a reabertura de regras como antidumping e medidas compensatórias (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 61).

A Índia, líder de diversos PEDs insatisfeitos com os resultados da RU, como Egito, Paquistão e membros da Asean, defendia o tema da implementação e se opunha fortemente à inclusão de novos temas na OMC, como meio ambiente, investimentos e concorrência (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 61-62).

Os PMDRs compartilhavam com outros PEDs o interesse por tornar mandatário o tratamento especial e diferenciado na OMC, de forma permitir-lhes flexibilidade no cumprimento de determinadas regras e, principalmente, facilidade de acesso a mercados, enfatizando a necessidade de maiores recursos à capacitação técnica. Ademais, temiam a introdução de novos temas e o estabelecimento de novas obrigações. Um fator interessante foi que esses países, tomados em conjunto, passaram a ter, com certas limitações, um certo destaque nas negociações (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 62).

O Brasil, por sua vez, teria interesses bem definidos em relação a quase todos os temas, mas estaria especialmente interessado na liberalização agrícola por meio de melhores condições de acesso a mercados e disciplinas que cerceassem os subsídios concedidos pelos PDs; na revisão das regras antidumping para restringir o seu uso como instrumento protecionista; na reabertura do tema subsídios, principalmente com vistas a obter regras mais equilibradas sobre créditos à exportação, à época baseados nos mecanismos da OCDE, da qual o Brasil não fazia parte; na possibilidade de rediscussão de certos acordos da RU, como subsídios e TRIMS, visando permitir maior flexibilidade a políticas de desenvolvimento. Em conjunto com outros PEDs, como Índia e países africanos, estava fortemente interessado em uma declaração política sobre as normas de propriedade intelectual e questões de saúde pública, de maneira a preservar a possibilidade de utilização, com certa flexibilidade, de instrumentos como a licença compulsória à fabricação doméstica de medicamentos a preços acessíveis (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 62).

Em suma, os principais pontos da posição brasileira seriam:

- fortalecimento do sistema multilateral de comércio;
- liberalização do setor agrícola;

- correção dos desequilíbrios e iniquidade das normas da OMC que afetavam os PEDs;
- revisão do acordo antidumping com vistas a impedir o seu uso para proteção do mercado doméstico;
- autorização da OMC para quebra do acordo de propriedade intelectual para a proteção da saúde pública;
- multilateralização do tratamento de créditos à exportação e revisão dos acordos sobre subsídios e medidas compensatórias;
- redução dos picos e escalada tarifários nos PDs (LAFER, 2001 (b)).

Ao final, foram aprovados três documentos: a Declaração Ministerial¹⁹²; a Decisão sobre Temas e Questões sobre Implementação, referente a acordos negociados na RU; e a Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 63).

A Declaração de Doha, portanto, reconhecia a importância do sistema multilateral de comércio para o crescimento da economia mundial, do desenvolvimento e do emprego, apontando que a maioria dos membros da organização era do mundo em desenvolvimento e a importância de incluir seus interesses na agenda de trabalho, representando uma excelente oportunidade a PEDs, como o Brasil.

O programa de trabalho para a nova rodada, lançado era bastante ambicioso.

Os temas relacionados à implementação eram tratados na Decisão sobre Implementação¹⁹³ e no parágrafo 12 da Declaração Ministerial. Com o impasse em Seattle, os PEDs, liderados por Índia, Egito e Paquistão, com crescente apoio brasileiro, conseguiram transformar o tema em um assunto tão importante quanto as negociações mandatadas em serviços e agricultura.

O Brasil estaria interessado, principalmente, na reabertura dos temas de antidumping, subsídios, créditos à exportações, e TRIMS, buscando a flexibilização de certas obrigações excessivamente onerosas aos PEDs e o reforço das disciplinas e

¹⁹² A Declaração Ministerial estabelecia o programa de trabalho para a OMC e tinha como objeto central o lançamento de negociações sobre uma ampla agenda, determinando que as negociações sobre temas nela presentes deveriam ser iniciadas em 2002 e estar concluídas até 01 de janeiro de 2005, consagrando o princípio do *single track* (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

¹⁹³ Para maiores informações consultar: WTO, Documento WT/MIN (01)/W/10.

fechamento das lacunas utilizadas, principalmente, pelos PDs (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 64-65).

A Decisão sobre Implementação incluía pontos de aplicação imediata e pontos enviados a novas discussões nos comitês e conselhos responsáveis, relacionados a interpretação e detalhamento de temas como: artigos do GATT 94; agricultura; medidas sanitárias e fitossanitárias, têxteis, barreiras técnicas, medidas sobre investimentos; antidumping; subsídios e medidas compensatórias; valoração aduaneira; regras de origem; propriedade intelectual e tratamento especial e diferenciado (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 65).

Outros 60 pontos, onde estavam os maiores interesses do Brasil, cujos esforços diplomáticos fizeram com que fossem incluídos no parágrafo 12 da Declaração Ministerial, por meio do qual os ministros decidiram que deveria ser parte integral do Programa de Trabalho da nova rodada¹⁹⁴ (AMORIM; THORTENSEN, 2002, p. 65; WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

Os PEDs, dentre eles o Brasil, interessavam-se, nesta questão, em pontos como revisão do artigo 18¹⁹⁵ sobre balanço de pagamentos, agricultura, barreiras técnicas, antidumping, subsídios, salvaguardas, valoração, propriedade intelectual e TRIMS. Muitos desses pontos estavam relacionados à maior flexibilização de regras quando usadas Poe esses países, como no caso de subsídios em geral, e TRIMS, em outros, a questão era obter maior equilíbrio nas obrigações existentes, como créditos à exportação, ou de garantir que a interpretação de determinados dispositivos não possibilitasse a manutenção de práticas protecionistas, como nas questões de antidumping e subsídios. Ademais, ainda existiam pontos que buscavam esclarecer a relação entre as normas da OMC e as de outros acordos, mais favoráveis aos PEDs, como relação entre propriedade intelectual e biodiversidade (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 66).

¹⁹⁴ Para evitar manobras obstrucionistas, na Declaração Ministerial, foi feita distinção entre os pontos sobre os quais havia mandato específico (antidumping, subsídios, dentre outros), que seriam tratados nos respectivos órgãos negociadores e os demais, que deveriam ser tratados nos comitês e conselhos da OMC, e seriam objeto de relatório ao Comitê de Negociações Comerciais, até o final de 2002 (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 65).

¹⁹⁵ A Seção B do artigo 18, relacionada a exceções para que governos, principalmente de PEDs, pudessem restringir importações para efeitos de balanço de pagamentos, segundo esses países não deixava muito claro as condições a tais exceções (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

Portanto, o tema implementação adquiriria grande importância à maioria dos membros da OMC, formada PEDS, que jogariam boa parte de suas fichas na rodada.

Outro de grande importância ao Brasil, a agricultura, na Declaração Final, os ministros lembravam os objetivos de longo prazo constantes do Acordo sobre Agricultura, de instituir um mecanismo justo e orientado pelo mercado, mediante um programa de reforma profunda que levasse em consideração regras reforçadas e compromissos específicos sobre apoio e proteção, com vistas a prevenir as restrições e distorções no mercado agrícola mundial. À luz dos trabalhos já realizados, sem prejudicar os resultados das negociações os ministros se comprometiam a uma abrangente negociação, com vistas a um avanço significativo no acesso a mercados; redução, objetivando a eliminação progressiva de todas as modalidades de subsídios à exportação; e redução substancial nos apoios domésticos distorcivos ao comércio (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

O texto final também confirmou que as questões não-comerciais seriam consideradas, conforme previsto no Acordo sobre Agricultura, mas não seriam, como desejavam alguns membros, como UE e Japão, um novo “pilar” das mesmas (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

Já ficava claro, para a rodada, que as negociações agrícolas seriam das mais complexas, pois PDs, como UE e Japão, tentariam produzir interpretações que restringissem o alcance do exercício. Devido a isso, o Brasil e outros PEDs do Grupo Cairns, pois Austrália e Canadá possuíam interesses diversos dos brasileiros em outros temas, teriam a dura missão de garantir que a agricultura ditasse o ritmo de outras negociações, evitando-se avanços muito rápidos em outras áreas, sem que o mesmo ocorresse nas negociações agrícolas. Além disso, o Grupo Cairns deveria ampliar suas alianças com outros PEDs, já que alguns importadores líquidos de produtos agrícolas tinham potencial exportador, sendo limitados, pelo protecionismo das grandes economias¹⁹⁶ (AMORIM; THORTENSEN, 2002, p. 68).

Neste contexto, a posição norte-americana seria de grande importância, já que eram grandes subsidiadores, mas desejavam a diminuição do protecionismo europeu, tendo

¹⁹⁶ Esta questão aponta para uma mudança de perfil que ocorrerá no governo seguinte, quando o Brasil deixará de lado o Grupo Cairns, devido à liderança australiana e formará outro bloco, o G-20, em conjunto com os PEDs exportadores agrícolas, para atuar na Rodada Doha.

oscilado entre uma postura agressiva e manifestações conciliadoras, sendo que sua postura global dependeria tanto de fatores políticos internos quanto da conjuntura do comércio agrícola, no momento da negociação.

Em serviços, a reunião ocorreu sem maiores controvérsias. O mandato aprovado reconhecia o trabalho realizado e reafirmava as diretrizes e procedimentos de negociação adotados, como gradualidade e atenção especial aos PEDs, tendo como novidade o estabelecimento de junho de 2002 aos pedidos sobre compromissos específicos, e março de 2003 às ofertas iniciais (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

A questão do paralelismo entre negociações agrícolas e de serviços continuava importante, entretanto o viés exclusivamente bilateral da ligação entre serviços e agricultura ficava atenuado, devido à decisão de lançar uma rodada ampla, com diversos temas (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 68).

Em acesso a mercados, foram deixados de lado certos aspectos mais incômodos como as negociações “zero por zero”, de caráter setorial, sendo que o mandato definido pela Declaração Final apontava as negociações teriam o objetivo de reduzir ou, quando apropriado, eliminar tarifas, inclusive redução ou eliminação dos picos tarifários, tarifas altas e escalada tarifária, bem como barreiras não-tarifárias, em especial, sobre produtos de interesse dos PEDs, sendo que a cobertura deveria ser ampla e sem exclusões (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

A novidade encontrava-se na introdução do conceito de tarifas altas ao lado dos picos tarifários, pois desde a RU o pico tarifário vinha sendo entendido como cobrindo tarifas acima de 15%, restando apenas definir acima de que valor uma tarifa deveria ser considerada “alta”. O primeiro ponto a ser considerado seria a definição das modalidades de negociação, ou seja, conceitos básicos, formas de apresentar propostas, possibilidade de uso de fórmula etc., sendo que uma questão importante seria definir se reduções mínimas estariam incluídas ou não na área agrícola e na área industrial, ou apenas uma média seria determinada como alvo (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 69).

Os PDs estariam interessados na redução das tarifas dos parceiros em desenvolvimento de forma ampla, enquanto que PEDs buscavam reduções nos picos e escalada que ainda protegiam setores importantes como alimentos e têxteis naqueles países. Ademais, Brasil e outros PEDs interessar-se-iam em assegurar que a base das negociações

fosse dada pelas tarifas consolidadas e não as aplicadas, de forma a preservar um determinado “colchão amortecedor” que evitasse um novo choque de liberalização na área industrial (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 69).

Em TRIPS, o aspecto mais importante e polêmico que tratava da relação entre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública foi tratado por uma Declaração separada da qual a Declaração de Doha se limitava apenas a tomar conhecimento, de maneira positiva (AMORIM; THORTENSEN, 2002, p. 69).

A Declaração Ministerial afirmava o compromisso da RU, de negociar o estabelecimento de um sistema multilateral de notificação e registro de indicação geográfica para vinhos e bebidas espirituosas até a V Reunião Ministerial, sendo que a extensão da proteção a outros produtos seria tratada no Conselho de TRIPS, dentro do tema implementação (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

Essa era uma área em que o Brasil ainda não tinha bem definidas as suas prioridades, sendo que a maioria dos seus parceiros do Grupo Cairns, assim como os EUA, temiam uma onda de ataques a denominações correntes de produtos alimentícios por parte da UE¹⁹⁷.

Os ministros também orientaram o Conselho de TRIPS a dar continuidade à revisão do artigo sobre patenteabilidade de microorganismos e seu processo de produção. Reiterava-se o compromisso, dentro do tema implementação, de examinar a relação entre o Acordo de TRIPS e a Convenção de Biodiversidade, a proteção ao conhecimento tradicional (plantas medicinais indígenas) e o folclore, sendo uma vitória ao Brasil e outros PEDs que, conjuntamente, defenderam tais pontos na fase preparatória (AMORIM; THORTENSEN, 2002, p. 70).

Em relação antidumping, subsídios e medidas compensatórias, os ministros decidiram negociar com o objetivo de esclarecer e aperfeiçoar suas regras, embora preservando os conceitos básicos, princípios e efetividade dos acordos, bem como de seus mecanismos e objetivos, considerando as necessidades dos PEDs, sendo que, na fase inicial, os membros deveriam indicar os instrumentos, incluindo regras sobre práticas

¹⁹⁷ Por outro lado, havia, no Brasil, um movimento de proteção a certas indicações, como cachaça de São Paulo ou queijo de Minas (AMOTIM; THORSTENSEN, 2002, p. 69-70).

distorcivas ao comércio, que buscariam esclarecer e aperfeiçoar na fase posterior (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

No tema “regras”, os ministros concordaram com negociações visando o esclarecimento e melhora de disciplinas e procedimentos nos dispositivos da OMC sobre acordos regionais (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 74).

Em solução de controvérsias – muito interessante ao Brasil que enfrentava disputas com outros países – a Declaração Ministerial apontava que as negociações sobre o aperfeiçoamento e esclarecimento do Entendimento de Solução de Controvérsias, à luz do trabalho já realizado e das propostas dos membros, visava a um acordo até maio de 2003, quando seriam tomadas as medidas necessárias para que os resultados entrassem em vigor o mais cedo possível (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

O tema ambiental, de grande interesse da UE, foi utilizado para que esta aceitasse o mandato agrícola, estabelecendo-se uma dupla trilha, ou seja, de imediato negociação de alguns itens e estudos, que poderiam vir a ser objeto de negociação, de temas que já vinham sendo considerados no Comitê de Comércio e Meio Ambiente¹⁹⁸ (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 75).

Ao satisfazer as pretensões europeias, a “venda” interna de um mandato em agricultura mais ambicioso poderia ser facilitada. Por sua vez, os PEDs conseguiram postergar, pelo menos até a V Reunião Ministerial, a decisão acerca das negociações sobre rotulagem, que poderia vir a introduzir normas não apenas aos produtos mas também aos processos de proteção, com forte potencial protecionista (AMORIM; THORTENSEN, 2002, p. 76).

¹⁹⁸ Decidiu-se, com vistas ao reforço da relação entre comércio e meio ambiente, negociações sobre: 1) relações entre as regras da OMC e as obrigações específicas estabelecidas nos Acordos Multilaterais sobre Meio Ambiente (MEAS, em inglês), sendo que tais negociações estariam limitadas em abrangência à aplicabilidade de tais regras aos signatários de cada MEA, e não deveriam prejudicar os direitos dos membros da OMC que não seriam membros do MEA em questão; 2) procedimentos para a troca de informações entre os secretariados dos MEAs e os Comitês da OMC, bem como critério para administração de observadores; e 3) a redução ou eliminação, quando conveniente, de tarifas e barreiras não-tarifárias para bens e serviços ambientais (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001). Também orientavam o Comitê de Comércio e Meio Ambiente a continuar seu trabalho em todos os itens de sua agenda, dando especial atenção: 1) aos efeitos das medidas ambientais sobre acesso a mercados e para ocasiões em que a eliminação ou redução das restrições e distorções pudessem beneficiar o comércio, a ambiente e o desenvolvimento; 2) aos dispositivos do Acordo de TRIPS; e 3) às exigências de rotulagem com fins ambientais, sendo que o relatório do Comitê deveria ser apresentado à V Reunião Ministerial (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

O Brasil, em conjunto com os seus parceiros do Mercosul, conseguiu introduzir no texto a mesma linguagem cautelosa exigida pela EU em agricultura, segundo a qual os ministros acordavam em negociar, sem prejudicar os resultados das negociações, criando, um paralelo, a favor do Brasil e dos PEDs, entre agricultura e meio ambiente (AMORIM; THORTENSEN, 2002, p. 76).

Devido aos crescentes apelos, tanto da mídia quanto da sociedade civil à exclusão de muitos países dos benefícios do comércio internacional e das conseqüências daí oriundas em termos de crescimento e combate à pobreza, boa parte da Declaração dedicou-se ao desenvolvimento, já que todos os parágrafos dedicados aos temas de negociação referiam-se ao desenvolvimento (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 77).

Além disso, a Decisão sobre Implementação e o parágrafo 12 da Declaração Ministerial¹⁹⁹ solucionavam questões pontuais ou conferiam mandato negociador a muitas das preocupações dos PEDs. O Programa de Trabalho também considerou uma série de temas de interesse direto desses países dos países, como pequenas economias, dívida e finanças, transferência de tecnologia, PMDRs e tratamento especial e diferenciado. Por fim, confirmava-se a prioridade que a OMC, em coordenação com outros organismos internacionais, deveria dedicar à cooperação técnica e capacitação (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001)

Acerca do tratamento especial e diferenciado - de interesse brasileiro - os ministros reafirmaram que os respectivos dispositivos eram partes integrantes dos Acordos da OMC e concordavam com sua revisão, visando seu fortalecimento, tornando-os mais precisos, efetivos e operacionais, endossando o programa de trabalho estabelecido na Decisão sobre Implementação (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001). Os PEDs, com isso, viam fortalecidos os seus desejos de que as disputas emergentes da aplicação de tal cláusula (ou

¹⁹⁹ Conforme expresso no parágrafo 12 da Declaração Ministerial, os ministros reiteravam a importância dos temas e preocupações relacionados à implementação manifestados e estariam determinados a encontrar soluções apropriadas a eles. Ligado a isso, adotavam a Decisão sobre Questões e Preocupações relacionadas à Implementação para solucionar problemas de implementação enfrentados por diversos membros. Concordavam que negociações sobre implementação deveriam ser parte integral do Programa de Trabalho e os acordos alcançados nos estágios iniciais deveriam ser tratados conforme às provisões do artigo 47, devendo proceder da seguinte forma: a) onde fosse concedido, na declaração, um mandato de negociação específico, os assuntos relacionados à implementação deveriam ser levados em conta, sob esse mandato; b) o restante dos assuntos sobre implementação deveriam ser encarados como prioridade pelos principais órgãos da OMC, que deveriam reportar ao Comitê de Negociações Comerciais, conforme estabelecido pelo parágrafo 46, até o fim de 2002 para ação apropriada (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

falta de aplicação) pudessem ser submetidas ao OSC (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 78).

O Brasil também desempenhou um papel de líder dos PEDs na questão da relação entre o Acordo de TRIPS, em especial a proteção das patentes, e a exigências das políticas de saúde pública, inclusive em relação ao suprimento de medicamentos à população em condições acessíveis, sendo que o documento final foi considerado uma vitória dos países em desenvolvimento²⁰⁰ (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 78-79).

O Brasil, líder dos países em desenvolvimento, fez da questão uma de suas prioridades em Doha, indo à reunião disposto a conseguir uma declaração política que reforçasse a liberdade dos governos de produzir medicamentos mais baratos em casos relacionados à saúde pública (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 79-80).

O texto aprovado foi saudado como uma vitória dos PEDs, que enfrentaram até o penúltimo dia pressões por parte dos PDs. Os ministros reconheceram a seriedade dos problemas de saúde pública, e a necessidade de que o Acordo de TRIPS considerasse tais questões. Também reconheciam a importância da proteção ao desenvolvimento de novos medicamentos, além de acordarem que o Acordo de TRIPS não impedia e não deveria impedir os membros de tomarem medidas para proteção da saúde pública. Ao mesmo tempo, reiteraram o compromisso com o Acordo de TRIPS, afirmando que este poderia e deveria ser interpretado com vistas a apoiar os direitos dos membros da OMC de usar, de forma plena, os seus dispositivos que ofereciam flexibilidade para tal finalidade²⁰¹ (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

²⁰⁰ Havia uma clara clivagem de interesses. De um lado, as grandes multinacionais produtoras de produtos farmacêuticos, desejosas em garantir o que receberiam, por meio de patentes, dos ganhos que apontavam como necessários à cobertura dos custos com a pesquisa e desenvolvimento de produtos que, segundo os PEDs seriam lucros extraordinários, desproporcionais aos custos de produção, vendas e despesas com P&D. Do outro lado, estavam PEDs, com sérios problemas de saúde pública, como epidemias e outras situações que necessitavam de atenção especial, carentes de instrumentos de barganha para negociar os valores dos medicamentos. Um desses instrumentos, previsto no Acordo, era a licença compulsória - direito, de cada membro da OMC, de determinar os casos de emergência nacional ou outros de extrema urgência, reduzindo o preço dos medicamentos, mas que vários PDs, pressionados por suas indústrias farmacêuticas, tendiam a interpretá-lo de forma restritiva, retirando, na prática, seu valor como elemento de barganha (AMORIM; THORSTENSEN, 2002, p. 79).

²⁰¹ Conforme, a Declaração, as flexibilidades ao Acordo de TRIPS incluíam que: 1) cada dispositivo do Acordo deveria ser lido à luz do objetivo e propósito expresso no mesmo, em especial, seus objetivos e princípios; 2) cada membro tinha o direito de conceder licenças compulsórias e a liberdade de determinar as razões segundo as quais tais licenças eram concedidas; 3) cada membro tinha o direito de determinar o que seria uma emergência nacional ou outras situações de extrema urgência; e 4) o efeito dos dispositivos do

Em conjunto, os acordos de Doha abriram perspectivas razoavelmente promissoras em várias áreas de interesse dos PEDs, desde as mais tradicionais, como agricultura, até a busca de flexibilização e revisão de disciplinas que haviam se revelado desequilibradas ou de difícil cumprimento, em áreas como antidumping, subsídios e TRIPS.

O Brasil, portanto, na reunião, defendeu os interesses de liberalização de seu setor econômico mais competitivo, a agricultura; o tratamento especial aos PEDs; tendo postura cautelosa em relação à liberalização de serviços; avaliação e revisão de alguns aspectos dos acordos da RU e contrário aos temas que relacionavam comércio e meio ambiente e comércio e padrões trabalhistas. Tais interesses eram muito semelhantes aos de outros PEDs, sendo que o País procurava desempenhar um papel de líder destes em temas de forte convergência, conforme demonstrado pela questão da relação entre TRIPS e saúde pública. Entretanto, a postura menos defensiva fazia com que se afastasse de alguns desses países, totalmente contrários a uma nova rodada, expondo, portanto, dentre os próprios países do Sul uma certa divisão, o que impedia a formação de grandes coalizões.

Outro fator a ser levado em consideração acerca da postura brasileira na OMC deve-se ao fato de que desde a RU, o Grupo Cairns vinha se enfraquecendo, recebendo críticas em relação a sua timidez em condenar o protecionismo dos PDs²⁰². Sentindo-se desconfortável com a posição moderada do Grupo, pois se encontrava em uma posição intermediária, entre os PDs e os PEDs, no tocante à competitividade de sua agricultura, o Brasil era um dos poucos em condições efetivas de denunciar as políticas de subsídios consolidadas na *Farm Bill* dos EUA e na PAC europeia²⁰³ (VIZENTINI, 2006, p. 164).

Outro fator a tal modificação na estratégia brasileira, ao longo da década de 90, no tocante ao seu posicionamento nas NCMs, seria, em certa medida, o fato de que a política

Acordo que eram relevantes para a exaustão dos direitos de propriedade intelectual era deixar cada membro livre para estabelecer seu próprio regime (WTO, WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de 14/11/2001).

²⁰² Em certa medida, aponta-se que tal enfraquecimento teria ocorrido sob a liderança da Austrália, vista como bastante conservadora em seu ataque às práticas distorcivas dos dois principais blocos agrícolas mundiais. Ademais, os interesses no Grupo tornaram-se cada vez mais díspares, sendo difícil o consenso, já que seus membros têm posições muito divergentes entre si, pois se encontravam em níveis diferentes de desenvolvimento (VIZENTINI, 2006, p. 164).

²⁰³ Como estratégia, o Brasil passou a denunciar as violações ao sistema da OMC por parte dos PDs, recorrendo ao OSC em situações específicas, como da soja e do algodão, acionando os EUA e a UE, apesar da determinação da Cláusula de Paz que impedia, até o fim de 2003, qualquer recurso contra medidas de defesa comercial tipo antidumping e/ou medidas compensatórias na área agrícola, a não ser que os países não estivessem respeitando ao menos o Acordo sobre Agricultura, como teria sido as disputas nas questões da soja e do algodão (VIZENTINI, 2006, p. 164-165).

de comércio exterior nacional passou a ser encarada, cada vez mais, como uma questão estrutural, generalizando-se a percepção de que a posição do País no cenário internacional dependeria, cada vez mais, do profissionalismo e das condições dos produtos brasileiros em si mesmos. Além disso, a margem para a adoção de medidas que pudessem compensar as deficiências estruturais e falta de competitividade, no acionamento dos instrumentos de solução de controvérsias para as disputas específicas e nas rodadas mais gerais e de caráter mais político, vêm diminuindo, consideravelmente, desde então (SATO, 2006, p. 153).

Portanto, percebe-se, no período em questão, que a diplomacia brasileira foi abandonando aos poucos, devido a mudanças em seu modelo econômico-comercial e a transformações no seio do próprio GATT/OMC, a sua postura terceiro-mundista nas NCMs, sendo que afasta-se gradualmente dos PEDs, exceto em temas de seu interesse, definindo, portanto, uma pauta diversificada que combinava temas caros a esses países com temas próprios à sua condição de potência média recém-industrializada.

Em relação às coalizões Sul-Sul, em novembro de 1992, o Brasil participou da III Reunião de Cúpula do G-15²⁰⁴, coalizão de PEDs com vistas à cooperação em áreas como investimentos, comércio e tecnologia. Na ocasião, o presidente em exercício, Itamar Franco, reafirmou o apoio brasileiro a essas coalizões e à cooperação Sul-Sul, como forma de superar as dificuldades que vinham sendo enfrentadas por esses países, desde a década anterior (BOLETIM DE DIPLOMACIA ECONÔMICA, n. 13, 1992, p. 7-10).

Em 10 de fevereiro de 1999, durante a IX Reunião de Cúpula do G-15, o vice-presidente brasileiro, Marco Maciel, reiterou que o grupo seria um mecanismo para dar maior coesão às posições comuns de seus membros. O vice-presidente apontou que a globalização havia lançado desafios de escala mundial, gerando no Sul um certo sentimento de desconfiança, devido a formas irracionais de competição e à volatilidade de capitais (MACIEL, 1999).

Como tônica da mudança de perfil entre o primeiro e o segundo mandato no tocante às visões da globalização, devido principalmente às crises financeiras nos principais PEDs, Maciel apontou a assimetria entre a crescente interdependência financeira mundial e capacidade dos mecanismos internacionais existentes, à época, para corrigir seus distúrbios,

²⁰⁴ Fazem parte do G-15, além do Brasil, Argélia, Argentina, Chile, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, Nigéria, Malásia, México, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbábue.

demonstrando que esses países, apesar das medidas liberalizantes implantadas na década de 90, ainda pareciam mais vulneráveis ao contágio da crise, com grave impacto sobre seu crescimento (MACIEL, 1999).

Apesar do quadro desfavorável, Maciel acreditava que era preciso partir para a ação, nas questões financeiras e comerciais. Na primeira, fazia-se necessário um esclarecimento acerca dos interesses entre PDs e PEDs em assegurar adequado funcionamento aos mercados financeiros mundiais, ou seja, uma modernização do processo decisório que propiciasse um real tratamento intergovernamental das questões que se colocavam. Em relação à segunda, dever-se-ia continuar fortalecendo o sistema multilateral de comércio, de maneira a torná-lo benéfico a todos, não apenas às grandes potências (MACIEL, 1999).

Os países ali reunidos, portanto, deveriam levar em conta não apenas as consequências financeiro-comerciais da “globalização assimétrica”, mas também os efeitos sociais negativos - principalmente o desemprego - mais graves nos PEDs (MACIEL, 1999).

Em 30 de outubro de 2000, o Brasil participou da XXI Reunião de Chanceleres do G-15, na Cidade do México, na qual o embaixador brasileiro, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, apontou que o grupo ainda estaria longe dos objetivos propostos quando da sua formação, sendo que seus membros deveriam discutir formas de incrementar o nível de consistência interna no grupo de maneira a transformá-lo num fator efetivo de dinamização e revitalização do sistema internacional vigente (CÔRREA, 2000).

O embaixador apontava que aquele seria um momento favorável aos PEDs, já que vinha ganhando terreno a percepção de que as assimetrias da globalização, que operavam contra esses países, deveriam merecer maior atenção e ser objeto de medidas criativas, citando a reunião de Seattle como um momento no qual ter-se-ia cristalizado uma nova atitude em relação à globalização (CÔRREA, 2000).

Apesar do cenário favorável, o diplomata brasileiro indicava que ainda faltava, aos países do Sul, uma melhor concertação, a apresentação de propostas comuns e a ação conjunta, sendo que o G-15, por sua própria composição, poderia ser o condutor de um processo de reconciliação e de redirecionamento das demandas dos PEDs, que ainda se encontravam à margem da globalização. Para o Brasil, portanto, o G-15 deveria, em sua atuação, priorizar o fortalecimento de sua identidade como grupo de consulta sobre temas

de interesse mútuo, aproveitando a projeção externa de seus membros para dar maior visibilidade, na agenda internacional, a determinados temas, principalmente às questões do desenvolvimento, sendo que o País estaria disposto a contribuir na consecução de tal objetivo (CÔRREA, 2000).

Na XI Reunião de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos Países do G-15, em nome dos países da América Latina e do Caribe, o vice-presidente brasileiro, Marco Maciel, enfatizou a questão do acesso ao conhecimento, apontando que o acesso equânime ao conhecimento poderia ser uma excelente ferramenta ao desenvolvimento daqueles países, bem como para habilitá-los à competição do mundo globalizado, visando assim a superação das assimetrias que separavam os PDs dos PEDs (MACIEL, 2001).

Como parte da superação das assimetrias entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento, o vice-presidente defendeu uma ordem internacional mais equilibrada e harmoniosa por meio de uma maior participação dos PEDs nas instâncias decisórias mais relevantes, ressaltando os avanços que vinham sendo promovidos na América Latina e exortando os países do Norte a um diálogo mais profícuo com o Sul, a promover e aprofundar a coordenação de políticas macroeconômicas, a possibilitar o acesso dos exportadores do Sul aos seus mercados e a contribuir para a solução de crises financeiras geradas no exterior (MACIEL, 2001).

Ao fim, o vice-presidente brasileiro urgia a retomada do diálogo Norte-Sul em novas bases, sem confrontações estéreis, com caráter construtivo e disposição para abandonar posições maximalistas, que dificultariam o consenso, sendo que o G-15 não admitiria rigidez nem excluiria interlocutores (MACIEL, 2001).

Percebe-se, portanto, que no âmbito multilateral, no período, o Brasil vai tendo, cada vez mais, uma postura pragmática, ou seja, de acordo com os seus próprios interesses, aproximando-se dos PEDs quando isso, de alguma forma, ia ao encontro de seus interesses, abandonando a postura totalmente otimista em relação à nova ordem internacional e à globalização, do início da década de 90, para uma postura mais crítica desses processos, procurando quando possível influenciar na construção de tais processos de maneira a torná-los mais favoráveis ao País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar do relacionamento brasileiro com o Sul nos foros multilaterais bem como em foros reivindicatórios, como o G-77 e o G-15, a idéia que permeou todo o trabalho foi de que a política multilateral de um país, por ser o momento em que o nacional entra em contato com o estrangeiro, está fortemente influenciada pelo contexto internacional, ou seja, pela ordem internacional vigente, já que esta, de certa maneira, impõe determinadas opções aos formuladores da política externa de um Estado.

Conforme demonstrado, apesar de certas modificações, principalmente nos governos Castelo Branco e Collor, com a tentativa de retomada do paradigma de alinhamento especial aos Estados Unidos, a política externa brasileira sempre teve como vetor-chave o desenvolvimento nacional, ou seja, seu objetivo seria apoiar o desenvolvimento do Brasil, construindo parcerias que permitissem a inserção internacional do País de forma autônoma. Dessa forma, as alianças com os países do Sul seriam interessantes para que o País pudesse aumentar o seu poder de barganha com vistas à construção de uma ordem internacional que fosse ao encontro desse objetivo-síntese, ou seja, que não obstaculizasse o desenvolvimento nacional.

A Política Externa Independente, implementada nos governos Quadros e Goulart, aproveitando-se do cenário internacional favorável devido à conformação de grupos de países em desenvolvimento de questionamento da ordem internacional vigente – como o Movimento dos Não-Alinhados e a Unctad – e da relativização da bipolaridade com o entendimento entre as duas superpotências após o fim da crise dos mísseis em Cuba e do processo de reconstrução dos países da Europa Ocidental, iniciou o processo de universalização das relações internacionais do Brasil ao empreender a aproximação com os países do Sul, principalmente do continente africano e asiático.

Ademais, a economia do País crescia, após a industrialização empreendida no governo de Kubitschek, necessitando de novos mercados para os produtos brasileiros e condições mais favoráveis à comercialização desses produtos no mercado internacional, sendo muito mais interessante ao País que a ordem internacional estivesse baseada na clivagem Norte-Sul do que na Leste-Oeste, já que na segunda os problemas de segurança seriam os norteadores da política internacional e não o desenvolvimento econômico, como

na primeira. Dessa forma, o Brasil assumiu cada vez mais, ao longo da década de 60, a defesa de reformas estruturais na economia mundial.

A partir de então, portanto, nos foros multilaterais, o Brasil aproximar-se-ia, cada vez mais do Sul e de seus grupos, defendendo que os países do Norte deveriam, naquele momento, passar a contribuir para o desenvolvimento do Sul, com a transferência de capitais e tecnologia.

Com a emergência do governo militar, em 1964, ocorre um certo retrocesso na aproximação do Brasil com o Sul, devido, principalmente, a questões ideológicas. Como o principal objetivo para realização do golpe teria sido afastar o Brasil da “ameaça comunista”, o novo governo acreditava que a dinâmica internacional estava baseada na clivagem Leste-Oeste e, portanto, o País deveria, internacionalmente alinhar-se à superpotência capitalista, ou seja, aos Estados Unidos. Dessa forma, para Castelo Branco, o desenvolvimento nacional só teria continuidade caso houvesse esse alinhamento, já que os Estados Unidos seriam a única fonte capaz de fornecer o auxílio econômico e tecnológico que o País necessitava.

À luz dessa visão acerca do sistema internacional e das possibilidades de inserção do Brasil no mesmo, ocorreu um abandono do discurso terceiro-mundista de contestação da ordem internacional vigentes. Entretanto, a diplomacia brasileira continuou a defender as demandas dos países do Sul como melhores condições para a exportação de produtos primários – base das economias em desenvolvimento – e acesso aos mercados desenvolvidos, passando a cobrar do Norte o cumprimento das decisões tomadas em foros como a Unctad.

Dessa forma, na política multilateral, nas questões relativas ao desenvolvimento, não ocorreram, no discurso, mudanças significativas, apesar de as diretrizes gerais da política externa de Castelo Branco apontarem para o alinhamento especial aos Estados Unidos. Esta contradição aponta que o alinhamento seria relativo, já que nestas questões, como as comerciais, por estar em situação semelhante aos demais países do Sul, o Brasil não abandonou tais demandas, apenas evitou alinhar-se a esses grupos, mas, no discurso, continuou, nesses temas, a defender as mesmas questões que os demais países em desenvolvimento.

À medida que se percebeu que o aporte de capitais e tecnologia da superpotência norte-americana não seguiu conforme o esperado, a diplomacia brasileira foi se afastando, gradualmente, dos Estados Unidos e aproximando-se do Sul, adotando, nos foros multilaterais um discurso cada vez mais próximo das demandas deste e de denúncia da ordem internacional vigente, já que o Sul passou a ser visto como essencial ao crescimento brasileiro como receptor dos produtos nacionais.

Essa aproximação também é facilitada pelo cenário internacional, com a coexistência pacífica e o aprofundamento da multipolarização do sistema internacional, com a descolonização, a emergência competitiva dos Estados da Europa Ocidental, do Japão e dos *NICs*, já que os países do Sul tiveram suas margens de manobra ampliadas, favorecendo o alargamento das relações e da cooperação entre os países em desenvolvimento e, por conseguinte, o seu desenvolvimento.

Frente a esse cenário, o governo do presidente Costa e Silva, viu-se livre das limitações de caráter ideológico da Guerra Fria, empreendendo uma política voltada ao desenvolvimento. Dessa forma, a diplomacia brasileira buscará, no plano multilateral, a reformulação das regras do comércio internacional, o acesso à tecnologia e ao capital.

Sendo assim, neste governo, o Brasil retomou a aproximação com os países do Sul, tentada na PEI, participando de foros de países em desenvolvimento como o G-77, nos quais aponta as suas semelhanças com os demais países daquele grupo, buscando, portanto, angariar aliados para as suas demandas por um sistema de comércio multilateral mais justo que levasse em conta as necessidades de países como o Brasil, carentes de maior abertura dos mercados desenvolvidos e de condições mais favoráveis às exportações de produtos primários, já que ficava cada vez mais claro que as demandas do Sul não seriam prontamente atendidas pelos países desenvolvidos, devendo os países do Sul estruturarem-se não apenas como bloco reivindicatório em relação ao Norte, mas também como uma alternativa às relações Norte-Sul.

Entretanto, aproximação não queria dizer alinhamento ao Sul, pois a diplomacia brasileira via tal aproximação como uma das dimensões de suas relações internacionais, já que buscava manter as opções em aberto, empreendendo alianças de acordo com o contexto e os interesses internacionais.

No governo de Médici, auge do milagre econômico brasileiro, em que o País passa a crer mais em seu próprio potencial e a enfatizar as relações bilaterais, acreditava-se que a ordem internacional vigente não seria o problema, mas sim a posição ocupada pelo Brasil na mesma, sendo que o ingresso no mundo desenvolvido seria uma questão de tempo, à medida que se desenvolvesse e aproveitasse as oportunidades abertas pelo sistema internacional, apostando, portanto, na idéia de que o Brasil já começava a ter um perfil diferenciado do restante dos países do Sul.

Com vistas a demonstrar esse perfil, a diplomacia brasileira questionou a validade de alguns conceitos relacionados ao Sul, criticando e rejeitando a idéia de Terceiro Mundo, já que por considerá-la estática e paternalista, impedia que os países em desenvolvimento pudessem influenciar a ordem internacional. Ao criticar e rejeitar tais conceitos, o Brasil buscava, com isso, diferenciar-se no sistema internacional e, por conseguinte, uma maior parcela de poder no mesmo, emprestando, portanto, apoio às demandas do Sul por uma nova ordem internacional na qual o Brasil pudesse exercer, por completo, seu poder de potência intermediária.

Ao questionar, exatamente, a tentativa de congelamento do poder mundial, por parte dos países do Norte, a diplomacia brasileira, nos foros multilaterais, enfatizou a crítica ao sistema de comércio multilateral, com vistas a obter condições mais favoráveis à comercialização de seus produtos no mercado internacional, principalmente nos mercados desenvolvidos, altamente protecionistas, afastando-se, portanto, de temas de caráter político. Em foros como Unctad e ONU, denunciou a assimetria entre o Norte e o Sul, retomando a defesa do conceito de segurança econômica coletiva, criado à época da PEI, de que a superação de tais assimetrias contribuiria, fortemente, para um mundo mais seguro. Neste sentido, o Sul obteve vitórias substanciais como a aceitação, por parte dos países desenvolvidos, do SGP, aprovado na I Unctad, em 1964.

A denúncia do congelamento do poder mundial e a busca por um desenvolvimento autônomo permearam, portanto, a política externa de Médici, fato que pode ser comprovado pela utilização do tema ambiental como plataforma para a tentativa das grandes potências de obstaculizarem o desenvolvimento dos países Sul por meio da idéia de que esses seriam uma espécie de “reserva” ecológica mundial, devendo permanecer intocados.

No governo seguinte, os dois vetores supracitados continuariam iluminando a conduta multilateral brasileira, entretanto, condicionantes externos, como a crise do petróleo, e internos, como o processo de redemocratização e os primeiros sinais de deterioração do modelo econômico, fizeram com a diplomacia aprofundasse, ainda mais, a sua aproximação com os países do Sul, não só nos organismos multilaterais, mas também no plano bilateral.

Naquele momento, o governo brasileiro acreditava que o Brasil, devido a sua posição na economia e no sistema internacionais, já poderia construir uma política externa baseada em seus próprios interesses, aproveitando-se das oportunidades que se apresentavam, não mais tendo que se alinhar a determinados grupos ou países.

Devido a essa visão, Geisel e seus formuladores de política externa compartilhavam com o governo anterior a visão de que a categorização de países, fosse no sentido Leste-Oeste ou Norte-Sul, seria inadequada, pois não comportaria as diferenças. Dessa forma, o Pragmatismo Responsável adotou o conceito de dupla inserção, ou seja, de que o Brasil pertenceria tanto ao Primeiro Mundo, por compartilhar dos valores e ideais ocidentais, quanto do Terceiro Mundo, por ainda conviver com algumas assimetrias internas e, assim como outros países dessa categoria, por desejar maior parcela do poder mundial.

Com o conceito de dupla inserção, portanto, o Brasil deixava todas as opções abertas em seu relacionamento internacional, não necessitando alinhar-se a qualquer grupo de países *a priori*, podendo aliar-se de acordo com seus próprios interesses e prioridades, implementando, dessa maneira, uma política externa autônoma e pragmática.

A visão pragmática acerca das possibilidades brasileiras nos organismos multilaterais, ainda paralisados pela dinâmica bipolar e comandados pelo Norte, fez com que o Brasil adotasse uma postura mais flexível em relação ao Sul. Entretanto, continuou, em diversas oportunidades e foros, a criticar o protecionismo dos países desenvolvidos, fortalecido, ainda mais, após a crise do petróleo, sendo necessária, portanto, a construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional que levasse em contas as modificações recentes na economia mundial e as novas categorias de países.

Dessa forma, pode-se dizer que nas décadas de 60 e 70, o Brasil, devido às condições favoráveis do sistema internacional vigente e do progresso de seu modelo de desenvolvimento econômico, se aproximou dos países do Sul, nos foros multilaterais, com

vistas a conquistar parceiros em sua luta por uma ordem internacional que fosse ao encontro de seus anseios, ou seja, que permitisse a continuidade de seu desenvolvimento, por meio de regras mais justas, favoráveis à comercialização dos produtos brasileiros, fosse com o Sul ou com o Norte. Essa aproximação no âmbito multilateral, não se pode esquecer, também teria o objetivo de conquistar mercados para os produtos brasileiros, já que com a diversificação de sua economia, o Brasil necessitava de consumidores para a sua produção industrial, desempenhando o Sul, portanto, uma função complementar no modelo de desenvolvimento implantado.

Na década de 80, com a desagregação do Sul, devido ao recrudescimento da Guerra Fria e à deterioração do cenário econômico internacional, e com questões internas, como o processo de redemocratização e o esgotamento do modelo desenvolvimento econômico, ocorreu uma reorientação no tocante ao relacionamento com o Sul. Dessa forma, o Brasil adotou, nos foros multilaterais, uma postura ainda mais pragmática em relação às demandas dos países em desenvolvimento, procurando, em relação à questão da dívida externa – principal assunto da política externa no período – mostrar um caráter diferenciado em relação ao restante do Sul, chegando até, em alguns momentos, a descartar a possibilidade de tratar a questão de forma multilateral ou por meio de alianças com outros países, principalmente latino-americanos.

Entretanto, na esfera multilateral, houve continuidade no tocante à aproximação brasileira em relação ao Sul, pois acreditava-se que este grupo poderia ser interessante ao atendimento das demandas brasileiras, nesses foros, continuando a denunciar o protecionismo do Norte, atuando, cada vez mais, por meio de alianças e coalizões com esses países, adotando, dessa forma, um multilateralismo seletivo, já que atuava apenas nas negociações econômicas e tecnológicas, ou seja, aquelas que poderiam trazer benefícios para a superação da condição de subdesenvolvimento que o Brasil se encontrava.

No período em questão, nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira, utilizando-se desses organismos para expor e defender as suas concepções acerca dos seus problemas e daqueles enfrentados pelo sistema internacional, denunciou a “crise do multilateralismo”, já que as potências do Norte demonstravam-se cada vez menos interessadas nas instâncias multilaterais, buscando, até, em alguns momentos, esvaziar esses foros, apontando para a estrutura antidemocrática da ordem internacional vigente.

Contudo, a sua postura terceiro-mundista, ao longo da década, foi se flexibilizando, conforme demonstraram as negociações da Rodada Uruguai do GATT, nas quais o Brasil foi abandonando, gradualmente, as plataformas tradicionais do Sul, devido à ofensiva dos países do Norte e à maior exposição dos produtos brasileiros no mercado internacional – diversificando os interesses brasileiros e, portanto, afastando-o do Sul. Nesse sentido, a participação brasileira no Grupo Cairns, composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento, demonstra essa mudança, já que o Brasil filiou-se ao grupo não por questões ideológicas, mas sim pragmáticas, pois o grupo estava interessado na liberalização do principal setor exportador brasileiro – o agrícola – que, a partir de então, seria um dos principais focos do Brasil nas negociações comerciais multilaterais.

Dessa forma, a década de 80, representou, no marco da política multilateral brasileira em relação ao Sul, o momento de ajustamento da política externa brasileira à realidade e às potencialidades nacionais no cenário internacional, com o afastamento de coalizões e foros de caráter apenas retórico, concentrando nos foros nos quais poderia superar a sua situação econômica deficiente.

Na década seguinte, o pragmatismo em relação ao Sul e suas coalizões intensificou-se, devido a mudanças internas e externas. No cenário internacional, com o fim da Guerra Fria, emergiu uma ordem internacional mais complexa, onde não seria possível caracterizá-la como unipolar, já que a superpotência vencedora – os Estados Unidos – não teria a supremacia em todos os campos de atuação ou como multipolar, já que as outras potências não rivalizariam com os Estados Unidos no campo militar, onde esta seria bem superior aos seus rivais.

Ademais, houve uma diversificação da economia internacional, com diversos países intermediários com papel de destaque na mesma, impedindo, portanto, uma caracterização homogênea acerca do que seria o Sul, pois este passou a conformar interesses diversos, como de países exportadores de produtos agrícolas como o Brasil, de países exportadores de serviços, como a Índia, de países exportadores de produtos industrializados, como a China, além dos países menos desenvolvidos da África que ainda não haviam conseguido inserir-se.

No plano interno, houve a consolidação da democracia brasileira, a diversificação da economia nacional e a retomada do crescimento interno, com o Plano Real e negociação da dívida externa brasileira.

Com todas essas mudanças, a política externa também passou por modificações e, em certa medida, tendo postura, por vezes, confusas e, até mesmo, contraditórias. No período, a política externa brasileira teria experimentado a tentativa de retomada do paradigma de alinhamento especial à superpotência vencedora da Guerra Fria, no início do governo Collor, e o resgate do paradigma universalista, já no fim do governo Collor, sendo que os governos seguintes mantiveram as linhas mestras desse paradigma, mas tentaram atualizá-lo, com a introdução de conceitos como *global trader* e *global player*, conceitos esses que buscavam apontar para o novo perfil do Brasil que, a partir de então, teria interesses diversificados.

Entretanto, pode-se dizer que, apesar dessas mudanças, a política externa brasileira, no período em questão, ter-se-ia orientado pelos objetivos de afirmação da democracia brasileira no sistema internacional e, por conseguinte, a democratização da ordem internacional, a tentativa de inserção do Brasil na economia mundial por meio da assimilação dos valores da globalização, ou seja, defesa do livre mercado e respeito aos direitos humanos e meio ambiente.

Neste sentido, por meio da análise da política multilateral brasileira foi possível demonstrar a linha de continuidade em relação aos vetores norteadores da política externa brasileira, no período, e as mudanças de ênfase de cada governo, buscando, a partir de então, não mais substituir a ordem internacional vigente mas sim influenciar na construção de seus padrões.

Devido ao desejo, cada vez mais crescente, de fazer parte do *mainstream* internacional e por considerar-se uma potência intermediária de economia emergente, o Brasil abandonou, ao longo do período, o ideário terceiro-mundista, procurando ganhar, por meio de sua atuação multilateral, prestígio internacional que reconhecesse essa sua auto-imagem.

Como exemplo dessas considerações, pode-se apontar a campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, ganhou força a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente do Itamaraty. Neste sentido, portanto, ficou

demonstrado que o Brasil não queria mudar a ordem internacional vigente, mas sim poder influenciar nos seus desdobramentos, utilizando-se da sua condição de membro do Sul para tal objetivo, conforme ficou demonstrado durante a campanha em questão, na qual, em determinados momentos, para conseguir a anuência da comunidade internacional buscou o apoio do Sul e apresentou-se como representante do mesmo.

Devido a diversificação cada vez maior de sua economia, também houve mudanças no tratamento das questões comerciais, conforme fica patente na atuação brasileira no sistema GATT/OMC, onde abandonou a sua resistência aos novos temas, concentrando-se nos temas em que possuía maior interesse e possibilidade de influenciar as decisões como a questão agrícola, via Grupo Cairns. Entretanto, a partir do momento em que percebeu que este grupo estaria dominado pela Austrália, com interesses mais próximos dos países desenvolvidos, a diplomacia brasileira procurou o apoio de outros países em desenvolvimento, principalmente em temas como meio ambiente e padrões trabalhistas, fortemente sensíveis aos países do Sul e que contavam com a defesa conjunta por parte dos países do Norte, atuando em determinados momentos via Mercosul.

Por meio dessa dissertação, portanto, foi possível verificar que a aproximação entre países em desenvolvimento, nos organismos multilaterais, ocorre não apenas por vontade desses países, mas sim pelos condicionantes do sistema internacional que, em determinados momentos, favorece tal aproximação, principalmente naqueles momentos de relativização da ordem internacional, nos quais ocorre uma diversificação nos seus pólos de poder.

No que tange à política externa brasileira, também ficou claro que em determinados momentos, por mais que houvesse vontade política, essa aproximação não era possível, como ocorreu na década de 80, em que ficou impossível aos governos brasileiros, apesar de sua vontade, aprofundar as relações com os países em desenvolvimento, já que, naquele momento, os foros multilaterais eram fortemente dominados pelos países desenvolvidos.

Ademais, também foi possível apreender que, ao longo de sua atuação multilateral, devido a questões internas como processo de redemocratização, a crise do modelo de desenvolvimento econômico e a inserção na economia globalizada, o Brasil foi, cada vez mais, buscando uma atuação própria, livre de qualquer alinhamento com blocos de países, atenta aos interesses nacionais, denotando a mudança da posição relativa do País no sistema de poder internacional, que passou a se considerar e, principalmente, ser considerado por

seus pares, uma potência intermediária de economia diversificada. Essa mudança ficou clara ao se ver, nesta dissertação, a quantidade de temas nos quais o Brasil foi se inserindo ao longo do período analisado, bem como a sua importância cada vez maior nos padrões construídos para os mesmos.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Livros e artigos

ABDENUR, Roberto Pinto Ferreira. “A Política Exterior do Brasil e o ‘Sentimento de Exclusão’”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs). *Temas de Política Externa Brasileira II*, Brasília: Funag, SP: Editora Paz e Terra, 1994.

ABREU, Marcelo de Paiva. “O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1. Brasília: FUNAG, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

_____. “O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas”. *Política Externa*, v. 9, n.2, 2000.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 1, São Paulo, Cultura/USP,1996.

_____. *Diplomacia para o Desenvolvimento*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 2, São Paulo, Cultura/USP,1996.

_____. “Novos rumos na Política Externa Brasileira?” *Carta Internacional*, n.59, janeiro 1998.

_____. “Um Método para a Política Externa Brasileira?” *Carta Internacional*, n.83, janeiro 2000.

_____. “Os desafios de uma ordem internacional em transição” In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1. SP: Saraiva, 2006.

ALSINA JR., José Paulo Soares. “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003.

ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

AMADO, Rodrigo. “A Política Externa de João Goulart”. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.), *Crescimento, modernização e política externa*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 1, São Paulo, Cultura/USP,1996.

AMORIM, Celso. “O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas”. *Política Externa*, v. 3, n. 4, 1995.

_____. “Uma diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia”, In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, v.1, São Paulo, Paz e Terra, 1997.

_____. “A OMC pós-Seattle”. *Política Externa*, v. 8, n. 4, 2000.

_____; THORSTENSEN, Vera. “Uma avaliação preliminar da Conferência de Doha – as ambigüidades construtoras da agenda do desenvolvimento”. *Política Externa*, v. 10, n. 4, 2002.

A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995.

ARBILLA, José Maria. “A Diplomacia das Idéias: A Política de Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)”. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-RJ, 1997.

ARRAES, Virgílio. “O Brasil e a ONU, de 1990 a Nossos Dias: das grandes conferências às grandes pretensões”. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. SP: Saraiva, 2006.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. “A Política Externa do Governo Collor”. *Série Assuntos Internacionais*. USP: Instituto de Assuntos Avançados, março de 1991.

_____. “O Brasil e a Conferência do Rio”. *Política Externa*, São Paulo, v. 1, n. 1, junho de 1992.

BANDEIRA, Moniz. *Brasil-Estados: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*. São Paulo, Ensaio, 1993.

BARBOSA, Rubens. “O Brasil e Suas Opções Internacionais: A Articulação entre o Universal e o Regional”. *Política Externa*, v.3, n.3, dezembro de 1994/fevereiro de 1995.

_____. “O lugar do Brasil no mundo”. *Política Externa*, v.5, n. 2, 1996.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o Traço Todo da Vida*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1992.

- BARROS, Alexandre de S. C. “A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores”. In: Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin (orgs.), *A América Latina e a Política Mundial*, São Paulo, Editora Convívio, 1986.
- BARROS, Sebastião do Rego. “O GATT de Havana a Punta del Este” *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 9, jan./fev. 1987.
- _____. “Política Exterior e as Questões de Alta Tecnologia” in: FONSECA JR., G.; LEÃO, V.C. (org.). *Temas de Política Externa Brasileira*. 1989, p. 62-63.
- _____. “A Execução da Política Externa Brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.41, n.2, 1998.
- BATISTA, Paulo Nogueira. “Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?”. *Política Externa*, v.1, n.4, março de 1993.
- _____. “O Mercosul e os Interesses do Brasil”. *Estudos Avançados*, v.8, n.21, 1994.
- BERNAL-MEZA, Raul. “A política externa do Brasil: 1990-2000”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, v. 1, 2002.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., 2002.
- _____. “A Política Multilateral Brasileira”. In: CERVO, A.L. *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- CAMARGO, Sônia de; OCAMPO, Jose Maria Vasquez. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (uma década de política exterior: 1973-1984)*. 1a. ed. São Paulo: Editora Convívio, 1988.
- CAMPOS, Domar. “Resposta a uma acusação injusta” *Revista da Civilização Brasileira*, v. 15, p. 199, set. 1967.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “Política Externa: A Opção Universalista”. *O Estado de São Paulo*, 24 de janeiro de 1993(a).
- _____. “A África e o Brasil”. *Jornal do Brasil*, 18 de março de 1993(b).
- _____. “Política Externa: Fatos e Perspectivas”. *Política Externa*, v.2, n.1, junho de 1993(c).
- _____. *Discurso do Senhor Presidente da República na sessão comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio*. Genebra, 19 de maio de 1998. Disponível em:

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1286. Acesso em 25 de novembro de 2008.

_____. Entrevista: “FHC propõe eixos estratégicos para o País”. *O Estado de São Paulo*, 30 de janeiro de 2000.

_____. *Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do debate geral da 56ª Assembléia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 10 de novembro de 2001 (a). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1115. Acesso em 21 de novembro de 2008.

_____. *Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião de almoço oferecido ao Chanceler Federal da República Federal da Alemanha, Senhor Gerard Schröder*. Brasília, 14 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1081. Acesso em 21 de novembro de 2008.

CARNEIRO, Dionísio Dias. “Perspectivas do endividamento externo brasileiro (1986-90)”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, n. 3, 1986.

CASTRO, João Augusto de Araújo. “O congelamento do poder mundial” *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 33, 1972.

CERVO, Amado Luiz. *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EDUnB, 1994.

_____. “Tendências da Política Exterior do Brasil”. In: CERVO, Amado Luiz. *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EDUnB, 1994.

_____. “Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, número especial “40 anos”, 1998.

_____. “Relações Internacionais do Brasil: um Balanço da Era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.45, n.1, 2002.

_____. “A Política Exterior: de Cardoso a Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, 2003.

_____. “A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)”. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1. SP: Saraiva, 2006.

_____. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMISSÃO SUL. *O desafio ao Sul: relatório da comissão Sul*. Porto: Edições Afrontamento, 1990.

COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA:
<http://www.cplp.org/Default.aspx>.

CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. “A política externa de José Sarney” In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 1, São Paulo, Cultura/USP, 1996.

_____. “O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.42, n.1, 1999.

_____. *Texto de intervenção do Secretário-Geral, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, na XXI Reunião de Chanceleres do G-15*. Cidade do México, 30 de outubro de 2000. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1639. Acesso em 02 de dezembro de 2008.

COSTA e SILVA, Artur da. “Mensagem ao Congresso Nacional” *Imprensa Nacional*, 1968.

CRUZ, Sebastião Velasco e. *Comércio Internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Cedec, 2005. (Monografias).

CRUZ JR, Ademar Seabra de; CAVALCANTE, Antonio Ricardo F; PEDONE, Luiz. “Brazil’s Foreign Policy Under Collor”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 35, n. 1, 1993.

CUNHA, Lílían Fernandes. *Em busca de um modelo de cooperação sul-sul: o caso da área espacial nas relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)*. Dissertação de Mestrado, UnB, 2004.

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DANESE, Sérgio França. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DORNELLES, Francisco. “A Reunião Ministerial de Cingapura”. *Política Externa*, v.5, n.4/v. 6, n. 1, 1997.

ECO-92: PRIMEIRA AVALIAÇÃO DA CONFERÊNCIA. *Política Externa*, São Paulo, v. 1, n. 2, setembro de 1992.

FERREIRA, Oliveiros. “As relações Brasil-Estados Unidos” *Digesto Econômico*, v. 255, p. 77-86, mai./jun. 1977.

FONSECA JR, Gelson; LAFER, Celso. “Questões para a diplomacia no contexto internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)” in: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs). *Temas de Política Externa Brasileira II*, Brasília: Funag, SP: Editora Paz e Terra, 1994.

_____. “Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável” in: ALBUQUERQUE, J.A.G. (org), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira /1930-1990 – Crescimento, modernização e política externa*, São Paulo: Cultura/USP, 1996.

_____. *A legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

_____. “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI”. *Política Externa*, v.7, n.4, março-maio 1999.

FURTADO, Celso. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GATT. “Declaração Ministerial da Rodada Uruguai”. GATT FOCUS, outubro de 1986.

_____. Documentos L/5647 de 04 de maio de 1984; L/5744 de 23 de novembro de 1984; C/W/479 de 18 de julho de 1985; L/5835 de julho de 1985; MTN.GNS/W/3 de 24 de fevereiro de 1987; MTN.GNS/W/34 de 30 de março de 1988; MTN.GNS/W/21 de 26 de outubro de 1987; MTN.TNC/7 (MIN) de 09 de dezembro de 1988; MTN.TNC/11 de 21 de abril de 1989; MTN.TNC/W/35 de 26 de novembro de 1990.

_____. GATT FOCUS, janeiro-fevereiro de 1987.

GONÇALVES, José Botafogo. “Uma nova proposta de integração latino-americana”. *Carta Internacional*, n.43, setembro de 1996.

GONÇALVES, Williams; MYAMOTO, Shiguenoli. “Os militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984” *Estudos Históricos*, 1993.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. “Linhas básicas de Implementação da Política Externa Brasileira”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 54, jan. 1982.

HIRST, Mônica. "The Foreign Policy of Brazil: From the Democratic Transition to Its Consolidation". In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. (orgs.), *A América Latina e a Política Mundial*, São Paulo, Editora Convívio, 1986.

_____.; PINHEIRO, Letícia. "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*. Rio de Janeiro, v. 16, 1961; n. 17, 1962; n. 19, set. de 1962; n.n. 27, 1964; n. 33-34, 1966; v. 43.44, 1968; n. 55/56, 1971; n. 57/58, 1972; v. 111-112, 1985; v. 123-124, 1988.

JAGUARIBE, Hélio. "A Nova República e Política Externa" *Política e Estratégia*. SP: v. 3, n. 1, 1985.

_____. "Introdução Geral". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 1, São Paulo, Cultura/USP, 1996.

LAFER, Celso. "Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 10, n. 39-40, set. 1967.

_____. "A Diplomacia Brasileira e a Nova República". *Política e Estratégia*, v.III, n.1, janeiro a março de 1985.

_____. "O Brasil entre o Ocidente e o Terceiro Mundo" In: LAFER, C. *O Brasil e a crise mundial*, 1984, p. 121-128.

_____. "A política externa brasileira no governo Collor". *Política Externa*, v. 1, n. 4, março de 1993.

_____. "Política Externa Brasileira: Três Momentos". *Papers*, n.4, Fundação Konrad Adenauer, 1993.

_____. "Discurso de Posse do Professor Celso Lafer no Cargo de Ministro das Relações Exteriores". *Política Externa*. V. 9, n. 4, 2001.

_____. *Entrevista Coletiva concedida pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, sobre a atuação do Governo brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC)*. Palácio Itamaraty, Brasília, 05 de setembro de 2001 (a). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1396. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

_____. *Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, por ocasião da IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC)*. Doha, Catar, 09 de novembro de 2001 (b). Disponível em:

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1367. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

_____. *Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, na sessão de abertura da 57ª Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU)*. Nova York, 12 de setembro de 2002. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1089. Acesso em 21 de novembro de 2008.

_____. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “A Política Externa do Governo Fernando Henrique” *Jornal do Brasil*, 08 de janeiro de 1995.

_____. *Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados – A política externa no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 11 de abril de 1996. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1557. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

_____. “Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores, por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe Seixas Côrrea no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, Em 04 de Janeiro de 1999”. *Política Externa*, v. 7, n. 3, dezembro de 1998.

_____. “Os bons resultados da Política Externa em 1997”. *Carta Internacional*, n.59, janeiro de 1998 (a).

_____. “A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.41, n.2, 1998 (b).

_____. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Editora Lacerda, 1999 (a).

_____. *Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Gazeta Mercantil, de 01 de julho de 1999*. – “Concentração para a Rodada do Milênio”, 1999(b). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1453. Acesso em 27 de novembro de 2008.

_____. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, durante a III Sessão da Conferência Ministerial da OMC*. Seattle, 30 de novembro de 1999 (c). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1435. Acesso em 29 de novembro de 2008.

_____. “Por dentro e por fora da OMC”. *Gazeta Mercantil*, de 20 de dezembro de 1999 (d). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1429. Acesso em 29 de novembro de 2008.

LIMA, Maria Regina Soares; MOURA, Gerson. “A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira”. *Dados*, v. 25, n.3, 1982.

_____. *Interesses e solidariedade: o Brasil e a crise centro-americana*. Trabalho apresentado no XI Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro, outubro de 1987,

_____. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileira”, *América Latina/Internacional*, v.1,n.2, outono-inverno 1994.

_____. “Instituições Democráticas e Política Exterior”, *Contexto Internacional*, v.22, n.2, julho/dezembro, 2000.

_____. “As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume/Nupri-USP, 2000.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. “Diplomacia e Comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70” In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Diplomacia para o Desenvolvimento*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 2, São Paulo, Cultura/USP, 1996.

LOPES, Dawisson Belém e JUNIOR, Joelson Vellozo. “Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil”. *Contexto Internacional*, v.26, n.2, julho/dezembro, 2004.

MACIEL, George A. “O Brasil e o GATT”. *Contexto Internacional*. 1986, p. 84.

MACIEL, Marco. *Discurso do Senhor Vice-Presidente da República na cerimônia de abertura da IX Reunião de Cúpula do Grupo dos Quinze*. Jamaica, 10 de fevereiro de 1999. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1052. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

_____. *Notas para intervenção de Sua Excelência, o Senhor Vice-Presidente da República, Marco Maciel, em nome dos países da América Latina e do Caribe, na XI Reunião de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos Países do Grupo dos Quinze*. Jacarta, 30 de maio de 2001. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2064. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

- MAIOR, Luiz Augusto P. Souto. “O pragmatismo responsável” In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira /1930-1990 – Crescimento, modernização e política externa*, São Paulo: Cultura/USP, 1996.
- _____. “Desafios de uma política externa assertiva”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.46, n.1, 2003.
- _____. “A ordem mundial e o Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, n. 2, 2003.
- MARQUES, Paulo Sotero N. “O Brasil derrapa na largada: Conferência Ministerial da OMC expõe as vulnerabilidades do país” *Política Externa*, v.5, n.4/v.6, n.1, 1997.
- MARTINIÉRE, Guy. “O novo diálogo América Latina-África: fundamentos das relações Sul-Sul”, *Estudos Afro-Asiáticos*, n.5, 1980.
- MARTINS, Carlos Estevam. “A evolução da política externa brasileira na década de 64/74” *Estudos Cebrap*, v. 12, p. 58-59, abr./jun. 1975.
- MATTOS, Carlos de Meira. *Projeção Mundial do Brasil*. São Paulo: Leal, 1961.
- MELLO, Flavia de Campos. *O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas Negociações Comerciais Multilaterais*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-RJ, 1992.
- _____. *Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da Política Externa Brasileira nos anos 90*. Doutorado, USP, 2000.
- MENEZES, Henrique Zeferino. *A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (1974-1987)*. Mestrado, Unicamp, 2008.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico : geopolítica e política externa no Brasil pos-64*. Doutorado, USP, 1985.
- _____, Shiguenoli. “O Brasil e as negociações multilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 1, 2000.
- MOURA, Gerson. “O 3º Mundo à deriva: crise e conflitos” In.: VIZENTNI, Paulo Fagundes (org). *A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos anos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- OLIVEIRA, Daniel França. *A Política Externa do Brasil nas Questões de Ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (1989-2005)*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais (PUC-SP, UNESP, UNICAMP), 2005.

OUR GLOBAL NEIGHBORHOOD: <http://www.libertymatters.org/chap7.htm>.

PAIVA, Marcos Caramuru. “A dívida externa e as questões financeiras internacionais” In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Diplomacia para o Desenvolvimento*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 2, São Paulo, Cultura/USP, 1996.

PEREIRA, Analucia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PINHEIRO, Letícia. “A omissão pragmática: a diplomacia brasileira na Guerra das Malvinas”. *Política e Estratégia*, v. 4, n.4, out./dez. 1986.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL:
<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=diretrizes>

POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: UM BALANÇO. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v 1, mar. 1965.

QUADROS, Jânio. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

RELATÓRIO BRUNTLAND: <http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>.

RENEWING THE UNITED NATIONS: A PROGRAMME FOR REFORM: REPORT OF THE SECRETARY GENERAL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/82/IMG/N9718982.pdf?OpenElement>.

RODRIGUES, José Honório. *Interesse Nacional e Política Externa*. São Paulo, Civilização Brasileira, 1966.

ROETT, Riordan; PERRY, William. “Recent Trends in Brazilian Foreign Policy”. *Third World Today*, agosto de 1977.

SALES, Camila Maria Risso. *Relações Internacionais e Política Externa nos governos FHC e Lula*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 2007.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 2000.

SANTANA, Carlos Ribeiro. “Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula”. *Carta Internacional*, v. 1, n. 3, 2006.

- SARDENBERG, Ronaldo Mota. “O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança da ONU” In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs). *Temas de Política Externa Brasileira II*, Brasília: Funag, SP: Editora Paz e Terra, 1994.
- _____, Ronaldo Mota. “O Brasil e as Nações Unidas” In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (org). *Prioridades, atores e políticas*. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 2, São Paulo, Cultura/USP, 1996.
- SCHILING, Paulo. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamaraty*. São Paulo: Global: 1981.
- SELCHE, Wayne. *Brazil's Multilateral Relations: between First and Third Worlds*. Boulder: Westview Press 1978.
- SENNES, Ricardo Ubiraci. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho da ONU: um estudo sobre os países intermediários*. Doutorado, USP, 2001.
- _____. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- SILVA, G. E. do Nascimento. e. “O meio ambiente e a política exterior”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 30, n. 117-118, jan./jun. 1987.
- SOUTO, Cíntia Vieira. *A Diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do governo Médici*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- THORSTENSEN, Vera. “OMC – A retomada dos trabalhos após o impasse de Seattle” *Política Externa*, v. 9, n.3, 2000.
- _____, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. 2ª edição. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “Posição Internacional do Brasil no plano multilateral”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 5, n. 2, 1981.
- _____. “O Brasil e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: as duas últimas décadas (1985-2005)” In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. SP: Saraiva, 2006.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT:
<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>
- VALENTINO SOBRINHO, Raphael. “A Política exterior do Brasil”. *Digesto Econômico*, v. 310, p. 53, jan./fev. 1985

VELLOSO, Gilberto C. Paranhos. “III UNCTAD – UMA AVALIAÇÃO”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 15, n. 57/58, jan./jun. 1972.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata de Carvalho. “Idéias e Instituições: Uma Reflexão sobre a Política Externa Brasileira do Início da Década de 90”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 23, n.2, julho/dezembro de 2001.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. “Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social*, novembro de 2003.

VIOLA, Eduardo. “A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998”. Paper preparado para o XXI International Congress of Latin American Studies Association, setembro de 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a Política Externa Independente, 1951-1964*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *A Política externa do regime militar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

_____. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais”. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. SP: Saraiva, 2006.

YOUNG, J.W.; KENT, J. *International Relations since 1945: A Global History*. New York: Oxford University Press, 2004.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Documento WT/MIN(96)/ST/8 de 09 de dezembro de 1996. Disponível em http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/st8.htm. Acesso em 24 de novembro de 2008.

_____. Documentos WT/GC/W/269 de 29 de julho de 1999; WT/GC/W/270 de 29 de julho de 1999; WT/GC/W/271 de 29 de julho de 1999; WT/GC/W/333 de 23 de setembro de 1999; WT/GC/W/334 de 23 de setembro de 1999; WT/GC/W/335 de 23 de novembro de 1999; WT/GC/W/336 de 23 de novembro de 1999; WT/GC/W/337 de 23 de novembro de 1999; G/ADP/AHG/W/90 de 25 de abril de 2000; G/ADP/AHG/W/104 de 26 de outubro de 2000; G/ADP/AHG/W/102 de 25 de outubro de 2000; G/AFPAHG/W/103 de 25 de outubro de 2000; G/AG/NG/W/104/Corr. 1 de 14 de fevereiro de 2000; G/AG/NG/W/11 de 16 de junho de 2000; G/AG/NG/W/38 de 27 de setembro de 2000; G/AG/NG/W/47 de 14 de novembro de 2000; G/AG/NG/W/54 de 10 de novembro de 2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30 de novembro de 2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30 de novembro de 2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30 de novembro de 2000.

novembro de 2000; G/AG/NG/W/54/Corr. 1 de 30 de novembro de 2000; G/AG/NG/W/93 de 21 de dezembro de 2000; G/AG/NG/W/93 de 21 de dezembro de 2000; G/AG/NG/W/93 de 21 de dezembro de 2000; G/AG/NG/W/140 de 23 de janeiro de 2001; G/AG/NG/W/104 de 23 de janeiro de 2001; G/AG/NG/W/104 de 23 de janeiro de 2001; G/AG/NG/W/139 de 20 de março de 2001; G/AG/W/50 de 20 de março de 2001; G/AG/NG/W/104/Corr. 1 de 14 de fevereiro de 2001; S/CSS/W/2 de 14 de abril de 2000; S/CSS/W/13 de 24 de novembro de 2000; S/CSS/W/13/Corr. 1 de 06 de fevereiro de 2001; G/RO/W/58 de 21 de julho de 2000; G/TBT/W/140 de 28 de julho de 2000; G/TBT/W/151 de 07 de novembro de 2000. Disponíveis em: [http:// docsonline.wto.org](http://docsonline.wto.org). Acesso em 01 de dezembro de 2008.

_____. *Ministerial Declaration*. Documento WT/MIN (01)/DEC/W/1 de 14 de novembro de 2001. Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm Acesso em 01 de dezembro de 2008.

_____. *Decision, Implementation Related Issues and Concerns*. Documento WT/MIN/(01)/W/10. Disponível em: <http:// docsonline.wto.org>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

Documentos oficiais:

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Boletim de Diplomacia Econômica*. Brasília, n. 10, 1992.

_____. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – relatório da delegação brasileira – 1992*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993(a).

_____. *Documentos de Política Externa (DPE)*. Brasília, v. 3, 1967/1968; v.4, 1969/1970; v.4, 1972; v. 5, 1971; v. 6, 1972; v. 7, 1973; DPE, v. 8, 1973.

_____. *Itamaraty*. Brasília, v. 1, n. 9, 1964.

_____. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993(b).

_____. *Resenha de Política Exterior (RPEB)*. Brasília, v. 2, 1974; v. 4, 1975; v. 5, 1975; v. 6, 1975; v. 7, 1975; v. 8, 1976; v. 10, 1976; v. 11, 1976; v. 12, 1977; v. 15, 1977; v. 18, 1978; v. 21, 1979; v. 22, 1979; n. 24, 1980; v. 26, 1980; v. 29, 1981; v. 32, 1982; v. 37, 1983; v. 38, 1983; edição suplementar, 1984; v. 42, 1984; v. 45, 1985; n. 46, 1985; v. 50, 1986; v. 52, 1987; v. 54, 1987; v. 70, 1992.

_____. *Textos e Declarações de Política Externa (TDPE)*. Brasília, ab. de 1964 a ab. de 1965; 1965.

_____. *O Brasil e a Rodada Uruguai*. Divisão de Política Comercial, Brasília, 19 de novembro de 1987.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Metas e bases para a ação do governo*. IBGE: Rio de Janeiro, 1970.

_____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979*. IBGE: Rio de Janeiro, 1974.