

Diplomacia e estratégias de crescimento nas nações em desenvolvimento: oportunidades e limitações em debate¹

EIITI SATO²

A discussão acerca da relação entre os fenômenos da política internacional e a ordem interna das nações é tradicional no estudo das relações internacionais. Mesmo nos casos em que essa questão não é discutida diretamente, há sempre, de forma implícita, percepções ou pressupostos acerca do entendimento a respeito de algum aspecto importante dessa relação. O objetivo deste trabalho não é o de retomar o debate sobre até que ponto a ordem internacional influi na determinação dos fenômenos da ordem doméstica. O principal foco da presente análise é a discussão dos efeitos da incompatibilidade entre a orientação presente nas instituições e nas práticas que compõem os regimes em vigor na ordem internacional e as linhas que orientam as ações e as políticas praticadas por países como o Brasil na esfera das relações exteriores e seus impactos no plano doméstico. Essa incompatibilidade aparece também nos recursos postos à disposição da diplomacia que, em geral, se revelam inadequadas às demandas exigidas para que essa conexão entre a política conduzida no plano doméstico e a ação na esfera internacional se desenvolva de modo produtivo para o País.

O pressuposto desta análise é o de que a construção e o funcionamento de regimes internacionais dependem das condições sistêmicas da ordem internacional e que as nações estão sujeitas às forças que orientam essas condições, que distribuem desigualmente os custos e os potenciais benefícios das transações internacionais. Nesse contexto, ao contrário do que a maioria das análises deixa transparecer, alternativas de política externa não constituem possibilidades afeitas apenas às preferências e visões dos governantes. A história tem mostrado que uma nação, mesmo sendo uma grande potência, dificilmente pode contrapor-se às forças que agem no substrato do sistema internacional. Por outro lado, a base industrial e tecnológica, os recursos naturais disponíveis, assim como outros elementos mais difusos como o nível de instrução da população e a capacidade de governabilidade das autoridades por meio das instituições do Estado conformam o conjunto de fatores que podem orientar as escolhas de alternativas de política exterior de uma nação. Além disso, a ação diplomática vem se tornando cada vez mais complexa e dispendiosa. Ao lado da chancelaria e das Embaixadas, agen-

¹ Trabalho apresentado no IX Encontro da Brazilian Studies Association, New Orleans, março/2008.

² EIITI SATO. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Cambridge. Diretor e Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Foi presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) de 2005 a 2007.

tes por excelência da ação diplomática, as relações exteriores de um país hoje se distribuem por um grande número de instâncias: organismos internacionais de variados propósitos, conferências especializadas, comunidades epistêmicas, imprensa e opinião pública, organizações empresariais, etc. Marcel Merle lembra o fato de que entre o Congresso de Viena, em 1815, e a Conferência de Versailles, após a Primeira Guerra Mundial, o número de Estados ativos no sistema internacional passou de 25 para uma centena e o número de organizações internacionais formalmente estabelecidas chegava a 200 em 1919 enquanto ao final das guerras napoleônicas não havia nenhuma.³ Hoje, o Ministério das Relações Exteriores de um país como o Brasil, apenas na Chancelaria, conta com 55 unidades entre subsecretarias, departamentos e divisões regionais ou tematicamente especializadas.⁴ Isto é, além de manter cerca de uma centena de representações diplomáticas as relações exteriores de um País como o Brasil precisa acompanhar e tomar parte em questões temáticas variadas exigindo elevado grau de conhecimento especializado. Além disso, na atualidade, todos os Ministérios e agências governamentais possuem suas assessorias internacionais e alguns Ministérios como o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior desenvolvem atuação expressiva na esfera internacional. Ao tempo de Rio Branco o conhecimento especializado necessário para uma diplomacia de resultados ia pouco além da cartografia, da história e do direito internacional.

O fato é que, ao não se levar em conta a relação entre as características do país, com os recursos de que dispõe, e a ordem internacional, uma nação se incompatibiliza com as forças que dão sustentação a essa ordem e o resultado dessa incompatibilidade tem aparecido sob diversas formas de dificuldades políticas e, principalmente, de prejuízos econômicos para a nação. Contrariamente, os dados têm mostrado que um bom nível de coerência com a ordem internacional pode ser benéfica e que a busca dessa coerência não significa, necessariamente, abrir mão de sua identidade e nem de sua autonomia, mas significa, em essência, evitar que as forças em ação no meio internacional atuem contra si. Em outras palavras, buscar agir de forma coerente com a ordem internacional não quer dizer submissão e nem aceitação de acordos e condições ofensivas à integridade material e moral da nação.

Todos os casos expressivos de sucesso desde o fim da Segunda Guerra Mundial confirmam esse pressuposto: a reconstrução da Europa, o Japão, os Tigres Asiáticos e, mais recentemente, a China e a Índia. Assim, se é verdade que nem todas as nações que procuraram formular políticas coerentes com a ordem internacional colheram os frutos do sucesso, como foi o caso do Brasil no pós-guerra imediato, também é verdade que não há caso de sucesso expressivo obtido por nações que, deliberadamente, buscaram fórmulas dissonantes com a ordem internacional.

³ Marcel Merle, *Sociologia das Relações Internacionais*. Editora UnB, Brasília, 1981.(p. 256)

⁴ Dados de pesquisa realizada por Andrés Rivarola Puntigliano, do Institute of Latina American Studies (Stockholm University). A pesquisa ainda não publicada intitula-se *Going Global: a Study of Brazilian Foreign Policy Organization* (2007)

Sob essa perspectiva, este ensaio discute três momentos da política brasileira, depois da Segunda Guerra Mundial, nos quais podem ser identificados os efeitos dessa incompatibilidade. O primeiro momento é o do imediato pós-guerra até o fim da década de 1950, onde os resultados foram pouco favoráveis ao Brasil.⁵ O segundo momento é o da primeira fase dos governos militares na qual se verificou uma revisão bastante radical da ordem interna no sentido de torná-la mais coerente com a ordem internacional. O terceiro momento, por sua vez, refere-se ao período mais recente em que as incompatibilidades entre a ordem interna e os padrões prevalentes na ordem internacional têm dificultado especialmente o desempenho da economia brasileira.

O terceiro momento, que desperta maior interesse por se referir a questões mais atuais, uma particular dimensão dessa incompatibilidade chama atenção: enquanto a diplomacia brasileira investe no multilateralismo, lutando por posições em organismos internacionais e aumentando suas apostas em instâncias de negociação multilateral, o cenário da política internacional mostra que, nessas instâncias, as forças que dão sustentação à capacidade das nações de obstruir a ação das organizações internacionais têm aumentado. Cada vez mais, essas forças revelam ser maiores e mais efetivas do que a capacidade de implementação de iniciativas e programas de cooperação gerando sucessivos impasses que, virtualmente, paralisam a ação das instituições e limitam a eficácia dos regimes internacionais.⁶ Nesse quadro, investir nas instâncias multilaterais tem se tornado um exercício improdutivo não apenas para as nações desprovidas de recursos de poder, mas até mesmo para as grandes potências e, nesse ambiente, cada vez mais as nações têm passado a agir de forma unilateral. As freqüentes referências ao “unilateralismo americano” devem ser, na verdade, estendidas a todas as demais grandes potências e até mesmo às nações de menor expressão. Cada governo, por diferentes razões, vê na cena internacional uma instância na qual pretende obter ganhos ou vitórias diplomáticas que fortaleçam suas posições ou legitimem suas demandas. Nesse quadro, os foros multilaterais são vistas muito mais como cenários para manifestações de nacionalismos de diferentes matizes do que como instâncias de negociação para resolver divergências e reduzir tensões. Por razões óbvias, chama muito mais a atenção quando os Estados Unidos agem unilateralmente do que quando países como a França, a China ou o Brasil o fazem. O fato é que, na ordem internacional, o teor anárquico do ambiente político tem aumentado, reduzindo o potencial de viabilidade de projetos que

⁵ Cabe observar que o Governo JK, em grande medida, foi beneficiário da expansão das empresas multinacionais, que constituía importante componente da ordem internacional. Uma das obras mais discutidas na segunda metade da década seguinte foi “*O Desafio Americano*” de J.-J. Servan Schreiber, que destacava a enorme expansão das empresas americanas na Europa.

⁶ A capacidade de veto pode ser formal ou informal. No âmbito das Nações Unidas o veto formal pode ser exercido pelos países do P-5, isto é, pelos cinco países que possuem um assento permanente no Conselho de Segurança. Num sentido mais geral pode-se falar na existência também de um veto informal, que se refere à capacidade difusa que a grande maioria das nações possui no sentido de obstruir a aprovação de resoluções, de medidas ou de acordos nas várias instâncias internacionais. A maioria dessas instâncias opera por consenso e, nesse sentido, mesmo governos representando nações de limitados recursos de poder são capazes de obstruir processos de negociação.

dependem diretamente da cooperação espontânea das nações. Os freqüentes e sucessivos impasses nas negociações comerciais e nas questões ambientais são os reflexos mais visíveis desse ambiente internacional pouco favorável ao multilateralismo.

Neste ensaio, procurar-se-á cotejar essas alternâncias com eventos significativos ocorridos na ordem internacional a partir de duas facetas ou vertentes: de um lado, as aspirações e as políticas do Brasil voltadas para o desenvolvimento econômico e social e, de outro, as relações do País com os temas da agenda internacional. A expectativa é que essa análise possa ajudar no entendimento do processo pelo qual os padrões que têm orientado a articulação do País com a ordem internacional foram formados, transformados ou mesmo abandonados. Esses padrões incluem questões permanentes na política externa brasileira como as relações com os Estados Unidos, com a Europa e com os países da América do Sul, em especial com a Argentina, e também incluem a participação nas organizações internacionais e nas iniciativas voltadas para questões como o comércio, a proteção do meio ambiente e a promoção dos direitos humanos.

O DESENCONTRO DE PERCEPÇÕES NO PÓS-GUERRA IMEDIATO

O Brasil que emergiu da Segunda Guerra Mundial era ainda uma sociedade pouco industrializada, embora o processo de urbanização já demandasse, desde algum tempo, a criação de empregos nas cidades e a modernização de sua economia. Ao final da guerra a população brasileira era de 40 milhões com uma expectativa de vida bastante baixa, em torno de 45 anos de idade. Enquanto o setor agropecuário, que no ano de 1900 representava 44,57%, se reduzia para 29,42% do PIB brasileiro em 1940, a indústria, ao contrário, no mesmo período passava de 11,59% para 18,74% do PIB.⁷ A modernização, contudo, demandava investimentos mais significativos em condições de elevar o patamar da base produtiva e, por essa razão, a implantação da indústria siderúrgica se afigurava tão importante. À época, a indústria siderúrgica constituía indicador de maturidade econômica e garantia de viabilidade futura como nação moderna. Assim, a negociação com os Estados Unidos tendo em vista a instalação da primeira siderúrgica no País foi acompanhada com grande interesse e expectativa.

As expectativas brasileiras e americanas e a coerência política

Na ordem política, a Segunda Guerra Mundial trouxera consigo uma onda irresistível de democratização. A derrota do nazismo e do fascismo na Europa representara um golpe profundo nos regimes autoritários, dando um substancial impulso às forças democráticas nas nações que haviam se alinhado na luta contra as potências do Ei-

⁷ Dados extraídos de *Estatísticas do Século XX*, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Rio de Janeiro, 2003).

xo. Quando os integrantes do contingente da Força Expedicionária Brasileira (FEB), que haviam lutado nos campos da Europa, desembarcavam de volta ao Brasil, a situação política evoluíra tornando difícil para o Governo Vargas protelar a convocação de eleições democráticas e, além disso, aceitar o compromisso de produzir uma nova constituição que proporcionasse uma ordem institucional democrática em substituição ao Estado Novo.

Os princípios enunciados em documentos como a Carta do Atlântico apareciam em manifestações políticas e serviam de base para a formação de movimentos contra regimes ditatoriais e autoritários. O *Manifesto dos Mineiros* de outubro de 1943, assinada por importantes lideranças como o ex-presidente Artur Bernardes, declarava "... Se lutamos contra o fascismo, ao lado das Nações Unidas, para que a liberdade e a democracia sejam restituídas a todos os povos, certamente não pedimos demais reclamando para nós mesmos os direitos e as garantias que as caracterizam".⁸ Assim, a renúncia de Getúlio Vargas, a eleição de Eurico Gaspar Dutra e a promulgação da Constituição de 1946 marcaram o realinhamento da ordem política do Brasil aos padrões internacionais que valorizavam a liberdade individual, a liberdade econômica e o voto livre baseado na ação de partidos políticos livremente organizados. No entanto, apesar desses avanços no que tange ao alinhamento da orientação política no plano internacional, os anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial foram marcados pela dissonância de percepções e expectativas.

Com efeito, o Governo Dutra é freqüentemente identificado pela historiografia como o de uma administração marcada por um subserviente "alinhamento automático" à política externa dos Estados Unidos. Essa identificação, embora pertinente na sua expressão política, merece reparo no que se refere à condenação moral e ao seu significado econômico e político. No mundo que emergiu da Segunda Guerra Mundial as circunstâncias e a experiência histórica produzia uma clara dissonância entre as percepções tanto da diplomacia americana quanto da brasileira acerca da política internacional que, como se verá adiante, deu origem a grande parte das dificuldades do Brasil nas suas relações exteriores, em especial porque, desde Rio-Branco, a política externa brasileira tinha construído canais e formas de ação tendo por padrão a centralidade das relações com os Estados Unidos. Estrategicamente, não havia dificuldades no "alinhamento", uma vez que os dois países faziam parte da mesma aliança tradicional em termos regionais e também da aliança global que começava a ser chamada de "ocidental" em termos de segurança internacional. A dissonância tornava-se aparente no campo da diplomacia econômica, onde a "relação especial" do Brasil com os Estados Unidos revelou-se, de fato, um mito.

No Brasil, muito embora nas negociações que antecederam a entrada do País na guerra o Governo Vargas já houvesse considerado aproximações diplomáticas com outras potências, notadamente Alemanha e Itália, o desfecho da Segunda Guerra Mundial

⁸ J. W. F. DULLES, *Getúlio Vargas. Biografia Política*. Editora Renes, R. de Janeiro, 1967 (p. 268)

apenas serviu para confirmar a validade da tradicional aliança com os Estados Unidos. Se por um lado Alemanha e Itália estavam militar e economicamente derrotadas, por outro, os Estados Unidos emergiam como a grande potência vencedora e única, na esfera internacional, com reservas econômicas em condições de financiar a reconstrução e o desenvolvimento aqui e em qualquer parte do mundo. Além disso, do ponto de vista da tecnologia, a guerra também havia dado um impulso substancial à já dinâmica indústria americana colocando-a muito à frente da combalida economia européia. Assim, tudo conspirava para reforçar a percepção de que o velho paradigma, que colocava os Estados Unidos como elemento central da política externa, era acertado. Com efeito, no cenário do pós-guerra imediato, além dos Estados Unidos, não havia alternativa capaz de proporcionar os recursos financeiros e tecnológicos de que o País necessitava mas isso, obviamente, não significava que muitos dos velhos padrões não deveriam ser mudados e ajustados às novas circunstâncias. Se essas mudanças e ajustes eram efetivamente passíveis de serem feitos não é objeto desta análise.

Outro elemento importante na formação dessa percepção brasileira era a expectativa de que a participação do País na Segunda Guerra Mundial, enviando tropas e juntando-se ao esforço de guerra aliado na Europa, deveria resultar em alguma forma de retribuição no pós-guerra, entre elas o suporte financeiro às suas pretensões de industrialização. É óbvio que, do ponto de vista do conjunto das operações militares na Europa, não se esperava que o contingente enviado pelo Brasil pudesse vir a ser um reforço decisivo aos aliados, todavia, as tropas brasileiras significavam bem mais do que simples apoio simbólico. A adesão do Brasil à causa aliada trazia pelo menos dois elementos importantes: do ponto de vista do ambiente psicológico das nações combatentes, a entrada do Brasil significava a incorporação de um aliado de 40 milhões de habitantes e 8,5 milhões de km² e, conseqüentemente, uma fonte de suprimentos de substancial importância; do ponto de vista estratégico, significava a entrada na guerra do maior país sul-americano cuja situação geográfica (especialmente norte e nordeste) se afigurava aos estrategistas americanos como de extrema importância para a defesa da rota do Atlântico para o Mediterrâneo e o norte da África.

Ao final da guerra, como confirmação dessa percepção, a siderúrgica de Volta Redonda surgia como um símbolo visível desse potencial de cooperação dos Estados Unidos. Stanley Hilton conta que, logo após tomar posse, o Presidente Dutra teria enviado correspondência para o Presidente Truman propondo um empréstimo de US\$ 1 bilhão, com o que pretendia dar início a um vasto programa de industrialização: foi uma iniciativa frustrada uma vez que, afinal, o empréstimo não se materializou.⁹ Como se verá adiante, a principal razão porque essas expectativas foram frustradas era o fato de que o Brasil e os países da região haviam deixado de estar entre as prioridades dos Estados Unidos no cenário que se configurou depois da Segunda Guerra Mundial. Es-

⁹ S. E. HILTON, “*The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1960: End of a Special Relationship*”. *Journal of American History*, Dec. 1981, 599-623.

ses fatos ilustram como a percepção americana seguiu um rumo diametralmente oposto em relação à América Latina e, em particular, em relação ao Brasil, diante da conjuntura internacional.

Os EUA e a construção da ordem internacional

Entre os desenvolvimentos que tiveram lugar na ordem internacional um deles teve destacada importância para a formação da dissonância de percepções entre o Brasil e os Estados Unidos no que tange ao meio internacional: a mudança de papel dos Estados Unidos no sistema internacional, que a guerra ajudara a consolidar. Da tradicional condição de grande potência regional os Estados Unidos passaram à condição de primeira potência mundial. Na verdade, antes da guerra os Estados Unidos já possuíam os meios para desempenhar um papel de potência mundial de primeira grandeza, mas foi somente a partir de meados dos anos 30 que a determinação de assumir claramente um papel de liderança no cenário internacional tornou-se cada vez mais manifesta nas instâncias decisórias de Washington. Até então, havia uma verdadeira tradição na política americana no sentido de rejeitar para si qualquer papel internacional mais ativo na estruturação e manejo da ordem internacional por julgar que o envolvimento internacional seria prejudicial aos seus interesses, mantendo-se, assim, na condição de potência pouco disposta a assumir compromissos que hoje passamos a denominar multilaterais, ainda à sombra da doutrina expressa por George Washington em seu discurso de despedida de 1796: “... A grande regra de conduta para nós a respeito de nações estrangeiras é, ao ampliar nossas relações comerciais, a de manter com elas a menor ligação política possível”.

Assim, as ações externas, que poderiam envolver o uso da força, deveriam ser pontuais, específicas para resolver problemas específicos. Na verdade, na prática, mesmo a doutrina Monroe ou a chamada política do “*big stick*” não constituíram envolvimento com compromissos no sentido de assumir liderança na construção de uma ordem nas relações internacionais.¹⁰ Na essência, significavam apenas intervenções reativas e pontuais na defesa do que, em cada circunstância, entendia-se como prejudiciais a seus interesses mais imediatos.

A ausência dos Estados Unidos na Liga das Nações é um reflexo dessa atitude. Não era apenas a herança histórica e a privilegiada soma de recursos naturais que apontavam essa direção para a diplomacia americana, era também a fé liberal que favorecia

¹⁰ A convocação da I Conferência Pan-Americana feita por James Blaine e realizada em Washington em 1889 geralmente é apontada como uma iniciativa voltada para a construção do que viria a ser chamado de Sistema Inter-Americano. No entanto é preciso lembrar também que essa iniciativa estava em harmonia com o fato de que o comércio dos Estados Unidos com as repúblicas americanas já estava superando a maior parte das nações européias, como ocorria com o café brasileiro. Com efeito, uma das resoluções tomadas na Conferência foi o estabelecimento de uma União Pan-Americana que serviria de escritório de representação comercial para as repúblicas americanas em Washington. Ver C. G. FENWICK, *A Organização dos Estados Americanos. O Sistema Regional Inter-Americano*. Edições GRD, R. de Janeiro, 1965.

os mercados e as economias mais fortes e dava sustentação à idéia de que os estados deveriam agir de modo absolutamente soberano. Muitos estudiosos da história das relações internacionais, utilizando os argumentos da abordagem da “estabilidade hegemônica” entendem que, na década de 1920, a recusa por parte dos Estados Unidos de participar mais efetivamente na administração da economia internacional constituiria uma das principais causas da instabilidade comercial, financeira e monetária que se abateu sobre os mercados internacionais e que acabou por produzir a crise que se estendeu pela década de 1930.¹¹

Com efeito, a Grande Depressão fora um passo decisivo no sentido de tornar evidente para os Estados Unidos a impossibilidade de a nação ficar alheia às oscilações e problemas da economia internacional. No início da crise, o que ficou conhecido como “*beggar-thy-neighbour policy*” é geralmente traduzido por “política de arruine-seu-vizinho”. No entanto, uma interpretação mais acurada indica que a expressão deveria ser mais apropriadamente traduzida como “política do salve-se quem puder”, uma vez que os Estados Unidos e todos os outros países às voltas com a recessão apenas tentavam livrar-se da crise, que acreditavam ter origem algures, em determinados países ou mercados e que, por via do comércio e das relações monetárias e financeiras, essa crise estaria sendo afinal “importada”.

A ineficácia das medidas protecionistas como a lei Smoot-Hawley, de 1930, mostrava, de modo cada vez mais dramático, que a economia havia se globalizado e que formas institucionalizadas de cooperação internacional seriam necessárias para se devolver a estabilidade à economia internacional. Assim sendo, se regras de convivência precisavam ser produzidas para se reduzir os efeitos negativos de um meio internacional anárquico, é óbvio que um país com a quantidade de recursos e de interesses como os Estados Unidos passaria a entender que essas regras ou regimes internacionais deveriam ser estruturadas em seu favor, isto é, não deveriam ser danosas aos seus imensos interesses dispersos globalmente por mercados, produtos e atividades econômicas.

O envolvimento dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial constituiu um segundo impulso importante para a mudança de atitude dos formuladores de política de Washington em relação ao entendimento do papel do país como protagonista central na política mundial. Na Europa, não se tratava apenas de alianças políticas que precisavam ser sustentadas, mas tratava-se da própria sobrevivência de uma ordem política, econômica e social coerente com a sociedade americana. Alguns historiadores como Paul Johnson argumentam que o Governo Roosevelt não confiava muito em seus aliados europeus. Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, argumenta Johnson, foram destacados embaixadores com visões notoriamente “anti-britânicas” para importantes postos como Londres (Joseph Kennedy) e Moscou (Joseph Davies). Para esses

¹¹ Uma obra que destaca essa abordagem tomando por base o período da crise da década de 30 é o estudo de C. P. KINDLEBERGER “*The World in Depression. 1929-1939*” (California University Press, 1986)

embaixadores, comenta Johnson, a política imperial britânica constituía séria ameaça aos interesses americanos, ou seja, aparentemente, esses embaixadores estavam nesses postos mais como observadores atentos do que como representantes de um grande aliado.¹² Por outro lado, a guerra no Pacífico punha em evidência que os Estados Unidos haviam se tornado a única potência efetivamente mundial, isto é, não apenas com interesses espalhados pelos vários continentes, mas também a única com capacidade de intervir militarmente em qualquer parte do mundo.

Tanto o desenrolar do conflito quanto a forma pela qual a Segunda Guerra Mundial encontrou seu desfecho serviram para colocar os Estados Unidos diante de uma posição jamais vista na história política do mundo. Roma havia dominado o mundo “civilizado”, que consistia essencialmente dos povos mediterrâneos somando-se mais algumas regiões um pouco mais afastadas na Eurásia e no norte da Europa, mas os Estados Unidos, pela primeira vez na história, haviam se tornado uma potência verdadeiramente global. Todas as regiões do mundo haviam sido, de algum modo, conectadas à civilização eurocêntrica e os Estados Unidos passavam a se constituir no principal ator dessa ordem.

Os dados econômicos mostram que nos fins dos anos 40 a produção americana havia se tornado várias vezes maior do que a de qualquer outra potência: era sete vezes a da Grã-Bretanha e três vezes a da União Soviética; na verdade a economia americana havia se tornado maior do que a soma das economias da Grã-Bretanha, França, Itália, Alemanha, Japão e URSS.¹³ Militarmente, a intervenção americana havia sido decisiva na Europa enquanto, no Pacífico, não contou com nenhuma potência aliada. Em 1944, quando o Brasil enviava para a Europa seu primeiro contingente da Força Expedicionária num total de 6.000 homens, entre oficiais e soldados (sobre uma moderna embarcação americana de transporte militar), os Estados Unidos tinham nada menos do que 11 milhões de homens em armas espalhados pelos principais teatros de guerra no mar, em terra e no ar.¹⁴ Assim, no pós-guerra imediato, a reestruturação da economia mundial era uma tarefa que ninguém tinha dúvidas de que não poderia ser feita a não ser sob a liderança americana.

Se a guerra forneceu enorme impulso no sentido dessa redefinição do papel dos Estados Unidos como ator central nas relações internacionais, o fenômeno da guerra fria haveria de ser outro fator decisivo para fortalecer a percepção americana de que a ordem mundial dependia diretamente da ação externa dos Estados Unidos. A guerra fria foi, ao longo de mais de um quarto de século, o jogo de forças um tanto difuso

¹² P. JOHNSON, “*A History of the Modern World. From 1917 to the 1980s*”, Weidenfeld & Nicolson, London, 1983. Ver capítulo 10.

¹³ Em 1950 o PNB dos EUA era de US\$ 381 bilhões enquanto as seis grandes potências somadas perfaziam apenas US\$ 356 bilhões. P. KENNEDY, “*The Rise and Fall of the Great Powers*”, Fontana Press, London, 1989 (p. 475).

¹⁴ F. L. BRAYNER, “*A Verdade sobre a FEB. Memórias de um Chefe de Estado-Maior na Campanha da Itália*”, Edit. Civilização Brasileira, R. de Janeiro, 1968.

mas condicionante dentro do qual as principais iniciativas internacionais haveriam de se desenvolver.

A rivalidade entre o mundo liberal capitalista e os países socialistas justificava não apenas ações voltadas especificamente para objetivos estratégico-militares, mas justificava também a formulação de programas de cooperação técnica, comercial e financeira. Nesse contexto, o Plano Marshall foi, sem dúvida, a iniciativa mais marcante e de maior envergadura realizada ainda nos primeiros anos da guerra fria. Com efeito, a reconstrução da Europa não foi um projeto de natureza apenas econômica, mas foi também parte igualmente importante na aplicação de uma doutrina de segurança estratégica que serviu de inspiração para muitas outras iniciativas de menor vulto levadas a efeito em outras partes do mundo consideradas estrategicamente importantes na disputa por áreas de influência com a URSS.

O Brasil na política externa dos EUA e os resultados frustrantes

Nesse contexto, o Brasil e, de uma forma geral, a América Latina passaram a ocupar uma posição ambígua na política externa americana. Ao mesmo tempo em que se reconhecia a importância da região, a percepção americana corrente era a de que ela não demandava grande atenção por parte dos Estados Unidos. Com efeito, a Conferência de Petrópolis (1947), que resultou na assinatura do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), mostra que Washington reconhecia efetivamente a importância estratégica da região para a estruturação de um sistema de segurança internacional mas, por outro lado, nessa mesma época, as demandas por cooperação econômica recebiam muito pouca atenção. Assim, curiosamente, a tradição de amizade em relação aos Estados Unidos, ao invés de servir como motivo de cooperação, no ambiente da guerra fria passou a servir como fator de descaso. Na conjuntura política do pós-guerra, os Estados Unidos passaram a se preocupar não com antigos e confiáveis aliados, mas sim com regiões problemáticas, onde a influência comunista pró-soviética deveria ser contraposta pela presença americana. Dessa forma, enquanto Berlim, Turquia, Sudeste Asiático e outras regiões turbulentas do globo se moviam para o centro das preocupações americanas, o Brasil e sua vizinhança próxima eram postos num segundo plano ironicamente devido à sua condição de "aliados naturais e confiáveis".

Adicionalmente, o Brasil, ao terminar a guerra como um dos raros aliados a desfrutar a condição de credor internacional naquelas circunstâncias, ao invés de ser interpretado como economia saudável e passível de receber investimentos, aos olhos de Washington, o Brasil revelava que não precisava de ajuda internacional. Fato ilustrativo foi a Missão Abbynk cuja concretização só foi possível por meio de demoradas e insistentes gestões diplomáticas do Brasil e, mesmo assim, em termos práticos, o que resultou da missão foi muito pouco, não indo além de avaliações e propostas de projetos (Plano SALT). Outro fato ilustrativo dessa percepção americana acerca do Brasil e de

outros países da região refere-se ao episódio lembrado por P. R. de ALMEIDA: por ocasião da Conferência de Petrópolis, o Brasil fazia gestões para que os Estados Unidos se dispusessem a financiar um programa de desenvolvimento que beneficiasse o Brasil e os demais países da região. O próprio Secretário Marshall teria reagido com certa exasperação argumentando que países como o Brasil e a Argentina, que haviam terminado a guerra como credores, ao invés de estarem pleiteando cooperação financeira dos Estados Unidos deveriam estar preocupados em ajudar a reconstrução da Europa.¹⁵

Esses fatos sugerem que a política do Governo Dutra não estava equivocada quando procurava a aliança com os Estados Unidos, uma vez que não havia outra alternativa viável. Os fatos sugerem que o grande problema nessa aproximação derivava de uma percepção equivocada acerca de como os Estados Unidos interpretavam a cena internacional e equivocava-se também a respeito de expectativas e visões recíprocas. Se a própria Europa precisou dos Estados Unidos para financiar sua recuperação, não se podia esperar que o Brasil pudesse contar com outras vias para suas pretensões de industrialização e modernização. Ao final da guerra, a situação de endividamento generalizado tornara a Europa dependente da ajuda americana e a impossibilitava de servir como alternativa para países como o Brasil. Além disso, o recrudescimento da guerra fria deixava no plano político uma margem de manobra muito pequena para o País.

Assim, o fracasso da política externa do Governo Dutra não deve ser atribuída tanto ao fato de procurar a aproximação com Washington, mas a equívocos na condução dessa aproximação e também a outros âmbitos da ação governamental, em especial na esfera da política econômica, particularmente na área cambial e na pouca atenção dada à industrialização. Com certeza, a ineficácia da política econômica muito contribuiu para a má reputação do Governo Dutra.¹⁶ O fato é que apenas no Governo JK, na segunda metade da década seguinte, o Brasil pôs em prática um programa efetivo de desenvolvimento e industrialização baseado não tanto em financiamentos externos, mas muito mais num processo de crescente endividamento. Os financiamentos externos deveriam vir de investimentos privados, notadamente as empresas multinacionais.

CASTELO BRANCO E O REALINHAMENTO DO BRASIL COM A ORDEM INTERNACIONAL

Em vista da importância relativa dos Estados Unidos e da bipolarização estratégica na política internacional, o alinhamento com a ordem internacional significava, em larga medida, alinhamento com a orientação da política americana, a menos que a nação estivesse disposta a se transferir para a órbita da hegemonia soviética. O movimen-

¹⁵ P. R. ALMEIDA, “*A Diplomacia do Liberalismo Econômico*”, publicado em J. A. GUILHON ALBUQUERQUE (org.), “*Sessenta Anos de Política Externa. 1930-1990. Crescimento, Modernização e Política Externa*”, Cultura Edit. Assoc./USP, 1996, pp. 171-210. O episódio é relatado a partir da biografia de G. Marshall escrita por R. A. Ferrell.

¹⁶ Idem. Nesse ensaio P. R. ALMEIDA analisa os vários aspectos em que a política econômica do Governo Dutra se mostrou equivocada.

to dos não-alinhados, formado a partir da Conferência de Bandung, em 1955, tinha um alcance bastante limitado, especialmente para um país como o Brasil, que buscava a modernização econômica e tecnológica. Nessa perspectiva, realisticamente, seus participantes mais ativos – Indonésia, Egito, Iugoslávia e Argélia – tinham muito pouco a oferecer. Na verdade, o movimento tinha um caráter muito mais político e defensivo do que “propositivo”, isto é, seu objetivo, expresso na própria denominação do movimento, era o de evitar o envolvimento no conflito leste-oeste da guerra fria e não o de oferecer alternativa na busca da modernização e do desenvolvimento econômico.¹⁷

O papel dos EUA na estratégia de crescimento do pós-guerra

Com efeito, para as nações que buscavam a modernização e o desenvolvimento econômico, o alinhamento com a ordem internacional liderada pelos Estados Unidos constituiu-se em ingrediente central. Na recuperação européia, por exemplo, até mesmo o estabelecimento da Comunidade Econômica Européia (CEE), formalizada no Tratado de Roma de 1957, teve não apenas o beneplácito americano, mas também recursos e apoio político muitas vezes decisivo para dirimir e arbitrar divergências entre as próprias nações européias, tradicionalmente rivais entre si. O mesmo pode-se dizer do Japão que, a partir da guerra da Coreia, iniciou sua marcha acelerada para a recuperação e modernização. Por várias razões, entre as quais a preocupação americana de fazer do Japão um aliado na Ásia, impedindo a ocorrência de algo semelhante ao que ocorrera na China com a deposição de Chiang Kai-Shek e a ascensão de Mao Tse-Tung. O fato é que a modernização das instituições econômicas e políticas do Japão foram feitas com o apoio decisivo americano que incluiu, além de ajuda financeira, a assistência na modernização do Estado e o treinamento de industriais, gestores empresariais e técnicos especializados.

De um ponto de vista mais geral, a importância dos Estados Unidos na construção da ordem internacional a partir da Segunda Guerra Mundial aparece não apenas nas dimensões de sua participação no conflito, mas também na construção das instituições internacionais do pós-guerra começando pela própria ONU. No caso das instituições de Bretton Woods, por exemplo, uma diferença central entre as propostas americana e britânica era a defesa da posição britânica de que a reconstrução econômica deveria ter prioridade e que, por meio da emissão de uma moeda escritural internacional denominada *bancor*, a instituição a ser criada deveria injetar algo em torno de US\$ 25 bilhões em créditos na economia internacional. Conta-se que Henry Morgenthau, que substituíra Harry Dexter White na chefia da delegação americana na Conferência de

¹⁷ O historiador P. JOHNSON está entre os estudiosos que apresentam uma visão bastante crítica do movimento dos não-alinhados. Referindo-se ao que ele chama de *geração de Bandung*, afirma "... Era ainda uma época de inocência, quando se acreditava confiantemente que o poder abstrato dos números e, mais ainda, das palavras, iria transformar o mundo" (*A History of the Modern World. From 1917 to the 1980s*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1983, p. 477)

Bretton Woods, incapaz de resistir aos argumentos de Keynes mas cioso da posição disciplinadora da proposta americana, simplesmente se opunha à proposta britânica dizendo que os Estados Unidos não poriam seus dólares naquela proposta e, com isso, a inviabilizava, encerrando dessa forma a discussão.¹⁸ Por outro lado, do ponto de vista dos padrões tecnológicos e da maturidade econômica, W. W. Rostow, na sua famosa obra *As Etapas do Crescimento Econômico*, quando define a quinta etapa – a etapa da era do consumo de massa – à qual, conforme sua tese, as nações deveriam chegar, avalia que na década de 1950, a Europa Ocidental e o Japão estariam "ingressando plenamente nesta fase ... que os Estados Unidos haviam vivido trinta anos atrás."¹⁹

O “modelo” de crescimento econômico implementado a partir da experiência do Plano Marshall, que havia obtido grande sucesso na reconstrução européia ao aliar ajuda externa com planejamento econômico, disseminava-se pelo mundo entre estadistas e especialistas, contando até mesmo com um verdadeiro corpo teórico a partir da base doutrinária proporcionada por W. W. Rostow. Para o melhor entendimento do que representava o alinhamento da ordem política brasileira com os padrões vigentes na ordem internacional cabe fazer algumas considerações sobre a base teórica dessa estratégia de desenvolvimento. Essa digressão pode ajudar também na compreensão do ambiente e das condições econômicas dentro dos quais se desenvolveu o processo de mudança do perfil da ordem política e econômica cujos reflexos aparecem nas relações exteriores do Brasil.

O livro de Rostow foi publicado em 1960 e era o resultado de uma série de conferências ministradas na Universidade de Cambridge em 1958 sobre o tema "O Processo de Industrialização". Rapidamente tornou-se uma das obras mais influentes da época. Basicamente, a tese difundida pelo livro dizia que sociedades de economia tradicional e primária podiam industrializar-se e adentrar o mundo da modernidade, típica dos países desenvolvidos, desde que realizassem os investimentos necessários. Também é notável, para efeito da presente análise, que o subtítulo da obra de Rostow tenha sido *A non-communist manifesto*, não deixando dúvidas quanto à opção política contida no modelo e, tal como havia feito o próprio Marx, sugerindo também que o processo tinha um caráter universal. Seus argumentos centrais referiam-se ao estágio da decolagem (*take-off*), no qual um aumento nos investimentos produtivos, pela injeção de capitais externos, poderia provocar o desenvolvimento de um ou mais setores manufatureiros mais dinâmicos. O crescimento seria transmitido para o restante da economia a partir desses setores, produzindo mudanças nos padrões industriais em termos de diversificação e de elevação da produtividade a ponto de tornar esse processo auto-sustentado.

¹⁸ Ver R. N GARDNER, *Sterling-Dollar Diplomacy*. Clarendon Press, Oxford, 1956.

¹⁹ W. W. ROSTOW, *As Etapas do Desenvolvimento Econômico. Um Manifesto Não-Comunista*. Zahar Editores, R. de Janeiro, 1978 (6ª ed. p. 24) .

Do ponto de vista dos reflexos sobre as contas externas desse processo de crescimento, é oportuno lembrar o trabalho do economista francês Raymond Barre, que sintetizava didaticamente “fases” no comportamento do balanço de pagamentos, que seriam percorridas à medida em que uma economia tradicional fosse avançando ao longo dos “estágios” de Rostow.²⁰ No início, o país seria tipicamente um “devedor novo”, isto é, o país apresentaria superávit na conta de capitais devido à entrada de “ajuda para o desenvolvimento” e déficit na conta de comércio de bens devido à importação de máquinas e insumos necessários à modernização da produção. Numa segunda fase, a conta de capitais continuaria sendo superavitária tanto pela entrada de investimentos diretos quanto pelo recebimento de mais recursos de agências de desenvolvimento. Nessa fase espera-se que alguma manufatura já esteja sendo exportada e que, pelo menos, tenha ocorrido um aumento nas exportações de produtos tradicionais a fim de começar a equilibrar a balança comercial. A partir da terceira fase, denominada por Barre de “credor novo”, o país iria entrando efetivamente na “maturidade econômica”. Nessa fase, a conta de capitais deixaria de depender das agências de fomento seja porque a economia teria se tornado suficientemente atraente aos investimentos produtivos, seja porque o mercado de capitais também já teria adquirido maturidade e sofisticação tornando-se capaz de dar continuidade à expansão da economia. Nessa fase, obviamente, a balança comercial deve ser, no mínimo, equilibrada ou coerentemente equilibrada em relação à conta de capitais e ao atendimento do serviço da dívida contraída ainda nas primeiras fases de industrialização. A partir daí, esse país estaria efetivamente entrando na categoria das economias maduras.

O Brasil e a estratégia de crescimento na ordem internacional

A reorientação da ordem política promovida no Brasil pelos governos militares significou, essencialmente, assumir os padrões econômicos e a estratégia de desenvolvimento implícita na ordem econômica internacional. As mudanças ocorridas no Brasil com a ascensão dos governos militares foram dramáticas. Nos fins dos anos 50 e início da década seguinte, a diplomacia econômica brasileira ocupava-se principalmente da negociação de acordos internacionais sobre produtos de base e até meados dos anos 60, quando se iniciou o primeiro governo militar, as exportações brasileiras não atingiam US\$ 1,5 bilhão estando fortemente concentradas no café, que ainda respondia por metade das exportações, e em mais uns poucos produtos primários. Uma pauta de exportações com essas características mostrava a grande vulnerabilidade da economia brasileira diante das oscilações internacionais. A modernização da economia brasileira conduzida pelos primeiros governos militares se refletiu nos números.

Quando Geisel iniciou seu governo, em meados da década de 1970, as exportações atingiam quase US\$ 9 bilhões, isto é, o valor das exportações já era seis vezes

²⁰ R. BARRE, *Manual de Economia Política*. Edit. Fundo de Cultura, R. De Janeiro, 1962 (v. 4 pp. 53-56).

maior do que no final do Governo Goulart. Além disso, paralelamente, houve uma substancial diversificação na composição da pauta das exportações e também uma diversificação dos mercados, ampliando assim as opções e oportunidades.²¹ Estruturalmente, em 1964 os bens primários representavam 85,4% do total das exportações, em 1975 essa proporção havia se reduzido para 58,0% revelando substancial avanço no processo de industrialização.²² Todavia, para se compreender adequadamente o significado do "realinhamento" do Brasil em relação à ordem internacional promovido pelo Governo Castelo Branco, afigura-se necessário analisar seus antecedentes imediatos.

A primeira parte do Governo JK foi marcada pelo desenvolvimento de acelerado processo de industrialização no âmbito de seu Plano de Metas, que previa "50 anos em 5". O otimismo decorrente do bom desempenho da economia, entretanto, trazia no seu substrato as dificuldades de uma economia que havia se endividado fortemente e que começava a sentir os efeitos, entre outras coisas, do desequilíbrio natural entre os prazos desse endividamento, de um lado, e o tempo de maturação dos investimentos, de outro. Esse cenário não havia sido previsto nas expectativas de evolução do balanço de pagamentos de Raymond Barre. Economias mais maduras podem apresentar prazos menores para a maturação de projetos para o desenvolvimento, entre outras razões, porque, ao contrário dos países pobres, exigem menos investimentos sociais (saúde, educação, saneamento básico, etc.) e também menor volume de investimentos em infra-estrutura. Realmente, no caso dos países em desenvolvimento, espera-se que os investimentos realizem verdadeiras mudanças no perfil da produção e até mesmo de hábitos de consumo e, assim, o processo exige muito mais tempo, tornando mais crucial a necessidade de fundos que operem com prazos mais alongados, genericamente chamados de ajuda econômica internacional. Em suma, o esforço de industrialização acelerada inevitavelmente haveria de se refletir em desequilíbrios nas contas externas, a menos que pudesse dispor de considerável volume de recursos oriundos de programas de ajuda ao desenvolvimento.

Os esforços frustrados de negociação do Governo JK já apontavam para a necessidade de uma nova postura na política externa. O lançamento da Operação Pan-Americana, em 1958, refletiu exemplarmente esses fatos. Geralmente considera-se que essa iniciativa foi de grande valia por seu pioneirismo e por ter servido, segundo muitos analistas, de inspiração para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e para a Aliança para o Progresso do Governo Kennedy. Entretanto, para o presente trabalho, talvez seja mais interessante destacar a forma como ocorreu seu lançamento. Ao contrário da prática habitual, não houve consultas prévias com Washington. Tratava-se de uma iniciativa inusitada que os termos da proposta de um vasto progra-

²¹ O setor agropecuário, que em 1950 representava 22,42% do PIB brasileiro, em 1970 havia se reduzido para 14,27%. A indústria, por outro lado, de 25,64% em 1950, evoluíra para 32,52% do PIB em 1970. (*Estatísticas do Século XX*, IBGE, 2003).

²² Dados sobre as exportações brasileiras são do MDIC/SECEX. Em números mais precisos, em 1963 as exportações somaram US\$ 1,4 bilhão e em 1975 totalizaram US\$ 8,7 bilhões.

ma de desenvolvimento em escala hemisférica fossem enviados simultaneamente para todas as chancelarias do Continente sem uma prévia consulta a Washington. Assim, num primeiro momento, provocou uma reação de desagrado por parte do Departamento de Estado americano que promoveu uma visita de emergência do Secretário Foster Dulles ao Brasil para discutir o assunto.

Tudo indica que esse fato tenha se juntado a outros, como os violentos protestos populares na visita do então vice-presidente Nixon a algumas capitais da América do Sul, no início de 1958, e a tomada do poder por Fidel Castro em Cuba em 1959, mudando a percepção americana sobre as relações com os países ao sul do Rio Grande. De fato, esses episódios mostravam que os tradicionais aliados do Continente poderiam, perfeitamente, transformar-se em focos de hostilidade à política americana, podendo, inclusive, passar para a órbita de influência soviética, como foi o caso de Cuba.

Na verdade, ao longo da primeira metade do Governo JK foram feitas tentativas no sentido de obter o apoio americano para os projetos de modernização e desenvolvimento. Essas tentativas, no entanto, revelaram-se infrutíferas e contribuíram para a moratória brasileira de 1959.²³ Esse progressivo distanciamento da política americana tornou-se mais explícito nos Governos Quadros e Goulart com a chamada Política Externa Independente. É nesse período que a idéia de uma postura externa essencialmente não vinculada aos Estados Unidos ganhou densidade nas formulações de personalidades influentes na política externa brasileira, notadamente Santiago Dantas e Araújo Castro.²⁴

Essas percepções são também fortalecidas por mudanças importantes no cenário internacional, em especial o avanço da descolonização, com a conseqüente formação de inúmeros focos de luta revolucionária na África e na Ásia, tornando praticamente impossível para os Estados Unidos participar ativamente em todos os focos de luta pelo rompimento de laços coloniais e, ao mesmo tempo, fornecer ajuda financeira para todas as nações em formação, ávidos dos benefícios da modernidade. A Conferência de Bandung (1955) e a criação da UNCTAD (1964) são episódios que refletem essa mudança e onde são visíveis essa demanda pelos benefícios da modernidade.

Apesar de tudo, a afirmação de uma diretriz de política externa brasileira em que Washington deixava de ser o foco para tornar-se apenas um parceiro, ainda que de destacada importância, sofria de um descompasso de meios que iria se revelar em toda sua extensão na inconsistência do Governo Quadros e na fragilidade do Governo Goulart. Quando os militares assumiram o poder em 1964, não apenas as contas externas se revelavam incompatíveis com pretensões de independência, mas a própria economia brasileira como um todo mostrava-se estagnada enquanto, praticamente todos

²³ Ver P. F. VIZENTINI, *A Política Externa do Governo JK (1956-1961)*. In J. A. GUILHON ALBUQUERQUE, *60 Anos de Política Externa Brasileira*. Cultura Editores Associados/NUPRI, S. Paulo, 1996 (v. 1 pp. 231-251).

²⁴ Ver RODRIGO AMADO (org.), *Araújo Castro*. Coleção Itinerários. Editora Universidade de Brasília, 1982.

os setores, quer fossem patronais ou sindicais, manifestavam suas frustrações por um processo de industrialização em vias de interrupção e mesmo de retrocesso. Os dados revelam que no Governo JK a taxa de crescimento do PIB atingira 9% e essa taxa no Governo Goulart reduziu-se para menos de 4% e, nessa trajetória de queda, em 1963 a taxa de crescimento cai para apenas 1% significando que, nesse ano, a renda per capita sofrera uma queda de 1,5% aproximadamente.²⁵ Esses números explicam o grande descontentamento popular que acompanhou o final do Governo Goulart.

O problema é que no início da década de 1960 a pauta de exportações do Brasil continuava basicamente a mesma dos fins dos anos 40 com o café e mais uns poucos bens primários representando a base das exportações brasileiras. Mesmo em termos de volume essa assertiva continuava perfeitamente válida. É notável o fato de que as próprias nações industrializadas reconheciam nos fins dos anos 50 as dificuldades existentes nas práticas do comércio internacional, que dificultavam a exportação dos países em desenvolvimento. O Relatório Haberler (1958) preparado sob o patrocínio do GATT reconhecia a existência de barreiras que dificultavam as exportações de bens manufaturados e mesmo de excedentes de produtos primários das economias que estavam sendo instadas a realizar esforço de industrialização. O Relatório recomendava às nações industrializadas a adoção de medidas que facilitassem o acesso aos seus mercados de produtos exportados por países em desenvolvimento. Por sobre esse quadro, o argumento de Raul Prebisch a respeito da existência de uma tendência secular no sentido da deterioração dos termos de troca dos países exportadores de bens primários, de certa forma, ajuda a explicar as dificuldades nas contas externas brasileiras da época.²⁶

O abandono da chamada política externa independente pelo Governo Castelo Branco teve, obviamente, um forte cunho ideológico mas também foi uma decorrência da aplicação de uma estratégia de desenvolvimento onde o acesso às instituições multilaterais e bilaterais de fomento e a atração de investimentos estrangeiros constituíam parte importante. Nessa perspectiva, essa reorientação da política externa era essencial para reverter o ambiente de ceticismo e desconfiança internacional em relação ao Brasil. Por outro lado, a dificuldade que explica, em grande medida, o que alguns historiadores chamam de retrocesso na implementação de uma política externa independente, era a situação precária da economia brasileira e que se agravava substancialmente nos últimos meses do Governo Goulart. Com efeito, no início de 1964, a economia brasileira não exibia um único indicador positivo: taxas crescentes de inflação, contas públicas deterioradas e taxas de crescimento – geral e setoriais – em franco declínio. Especificamente nas contas externas, a crescente expectativa de inadimplência dificultava iniciativas de renegociação da dívida e, mais complicado ainda, de obtenção de novos empréstimos para investimentos, isto sem falar nas crescentes restrições nas linhas de

²⁵ Dados extraídos de *Estatísticas do Século XX*, IBGE, 2003

²⁶ R. PREBISCH, *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*. American Economic Review - Paper and Proceedings vol XLIX, n. 2, May, 1959.

crédito internacional para a simples manutenção das atividades comerciais e financeiras regulares.

A política de apoio às ligas camponesas e ao sindicalismo notoriamente de esquerda, além da virtual perspectiva de adoção de medidas de nacionalização de empresas de capital estrangeiro, constituíam sinais de que o Brasil poderia perfeitamente derivar para a esfera de influência soviética. Assim, os Estados Unidos tinham ainda outra razão para restringir quaisquer programas de ajuda e cooperação com o Brasil. A Europa, por sua vez, ainda não se encontrava em condições de substituir os Estados Unidos como provedor de fundos para o desenvolvimento em larga escala e, além disso, em termos globais, a América Latina não se constituía em prioridade para a Europa. O fato é que no final do Governo Goulart todas as fontes multilaterais ou bilaterais de crédito estavam fechadas para o Brasil.

Ao assumir o Governo, Castelo Branco procurou reabrir as linhas de cooperação com os Estados Unidos seja por ser essa a única alternativa disponível para buscar recursos para a reorganização da economia e a retomada do esforço desenvolvimentista, seja porque a obtenção de créditos no Banco Mundial e em outras agências de fomento ao desenvolvimento também dependia da aprovação, formal ou informal, dos Estados Unidos.

Num contexto internacional condicionado pela guerra fria, esse apoio, obviamente, dependia muito mais de considerações político-estratégicas do que de uma súbita retomada de interesse e confiança no desempenho da economia brasileira. Por outro lado, o “realinhamento” da política externa brasileira com os Estados Unidos era uma ação coerente com o perfil ideológico do novo governo, que havia sido constituído a partir de um movimento de reação à influência comunista, e também uma ação coerente com a disposição dos formuladores de política de Washington que, desde a administração Kennedy, passaram a assumir a tese insistentemente defendida pela diplomacia brasileira, particularmente na Operação Pan-Americana, de que desenvolvimento e democracia constituíam duas demandas que não podiam ser dissociadas.

Com Castelo Branco, portanto, deixa de existir a problemática dissonância de percepções e, à semelhança do que havia ocorrido no âmbito do chamado Paradigma Rio-Branco, os Estados Unidos voltavam a se constituir no elemento central de conexão do Brasil com o meio internacional. A retomada do conceito de independência como elemento pragmático inerente à política externa começou a assumir expressão a partir do Governo Costa e Silva e passou a apresentar maior visibilidade no Governo Geisel. Essa inflexão teve por fundamento uma realidade nacional e internacional que se configurava completamente diferente daquele em que se moveram os governos Quadros e Goulart. A economia havia se diversificado, o crescimento acelerado dos anos do “milagre econômico” dava outra dimensão às possibilidades econômicas do País, o sistema financeiro internacional fornecia instrumentos e meios para proporcionar maior estabilidade, enquanto a administração pública desenvolvera formas de po-

tencializar a política fiscal como fonte de recursos para dar suporte a projetos de desenvolvimento. No cenário internacional, o processo de descolonização avançara substancialmente com dezenas de novos atores enquanto a crise do petróleo servia para mostrar não apenas a vulnerabilidade das sociedades ao petróleo, mas também a relativa impotência das nações mais fortes perante a ação de um pequeno grupo de países politicamente articulados. Assim, tanto do ponto de vista interno quanto externo, as condições haviam se alterado de tal forma que a conexão do País com o meio internacional havia se tornado muito mais complexa tornando inviável qualquer possibilidade de se eleger um único parceiro privilegiado ou uma só forma de ação na política externa.

*O BRASIL E AS PERSPECTIVAS DE
GOVERNANÇA INTERNACIONAL EM UM
MUNDO ANÁRQUICO E TURBULENTO*

Num sentido mais geral, o desempenho econômico de uma nação depende de vários fatores e a maioria deles tem sua origem na esfera doméstica. Fatores culturais como a valorização do trabalho e da educação, o reconhecimento atribuído ao comércio e a outras atividades econômicas, bem como a aceitação da competição e da liberdade individual são elementos condicionantes básicos da vitalidade econômica, mas não podem ser mensurados ou transferidos de uma sociedade para outra como parte de um projeto de desenvolvimento. Outros fatores que têm origem na geografia e na política, e que igualmente não podem ser medidos ou transferidos, também influenciam no desempenho das economias.²⁷

Na verdade, essa ordem de preocupação foge ao escopo da presente análise, todavia, é preciso levar em conta que existem e que são importantes. A falta de confiabilidade na ordem estabelecida, a precariedade das instituições que asseguram a ordem jurídica necessária ao bom desenvolvimento das atividades econômicas são cruciais. Nos chamados países desenvolvidos essas questões constituem um pressuposto, mas na maioria das nações em desenvolvimento ou que vivem situações de conflito há, em geral, uma carência de instituições do Estado que asseguram o que se tem denominado “governabilidade”. Assim, da mesma forma que foi analisada a ineficácia da contribuição da política externa no pós-guerra imediato, foi também analisada a forma pela qual a política externa contribuiu para o desencadeamento do fenômeno que ficou conhecido como *milagre brasileiro* ao conectar a ordem política e econômica da esfera doméstica às forças em ação na ordem econômica internacional do período. Cabe agora discutir como as ações externas, entendidas como instrumento de conexão da política e da e-

²⁷ Entre os estudiosos contemporâneos, DAVID S. LANDES está entre aqueles que têm produzido reflexões importantes sobre esse intrigante tema. Em sua obra *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor* (W. W. Norton & Co. New York, 1998) aborda essa antiga e complexa questão, analisando desde as teses “politicamente incorretas” do determinismo geográfico até fatores fortuitos e peculiares que procuram explicar porque a revolução industrial teve sua origem e desenvolvimento na Inglaterra e não em outras nações européias.

conomia doméstica com a ordem internacional, tem contribuído para alguns resultados obtidos pelo País nos anos recentes, especialmente no campo da economia onde é possível mensurar e comparar ganhos e perdas de modo mais visível e até mesmo, em larga medida, passíveis de serem quantificados.

A política externa brasileira e as perspectivas do multilateralismo

Um dos traços marcantes da diplomacia brasileira tem sido a insistência na idéia de que o Brasil deveria investir no multilateralismo entendendo que as características dos limitados recursos de ação internacional do País têm melhores chances nas instâncias multilaterais.²⁸ Também se alega que a tradicional vocação pacífica do País, manifesta na preferência por soluções negociadas, se afigura mais coerente com a ação desenvolvida em instâncias multilaterais.²⁹ Além disso, objetivamente, pode-se dizer que, sob muitos aspectos, as relações externas do Brasil estão hoje efetivamente globalizadas e que, conseqüentemente, não podem mais eleger um parceiro privilegiado – embora a importância relativa de cada parceiro varie de acordo com o tema e as circunstâncias – e nem furtar-se de participar de negociações em múltiplos foros regionais e multilaterais por onde se movem os interesses brasileiros que se tornaram muito diversificados.

Ao longo do Governo Fernando Henrique Cardoso essa visão era traduzida essencialmente pelo conceito de *global trader*, onde a ênfase era posta nos interesses comerciais que, de fato, eram diversificados tanto do ponto de vista da pauta de produtos quanto da distribuição de mercados. É interessante notar que uma obra bastante influente do final da década de 1980 intitulava-se *The Rise of the Trading State*, que defendia a tese de que o "mundo das relações político-estratégicas" havia sido substituído pelo "mundo do comércio" e que mais valia ter bons portos para atender as necessidades do comércio do que ter divisões e recursos de poder militar, que só serviam para sustentar a conquista ou a posse territorial.³⁰ Além disso, à época, o debate corrente tinha como foco a noção de que havia duas tendências marcantes nas relações internacionais: de um lado as forças da globalização e, de outro, a estratégia das nações no sentido de formar blocos regionais e, dessa forma, na maior parte dos anos 90, a estratégia consis-

²⁸ "Os países latino-americanos, caracterizados por sua fragilidade em termos de poder na estrutura de poder mundial ... (D)ependem da articulação de alianças e das negociações internacionais, do funcionamento dos foros, instituições e regimes para poderem conseguir alguns de seus objetivos de política exterior vinculados ao desenvolvimento e à sua segurança", escreve R. Bernal-Meza, professor da Universidad Nacional del Centro da Provincia de Buenos Aires (Rev. Bras. de Pol. Internacional, ano 48, nº 1, 2005, p. 5)

²⁹ Em 1924, quando a diplomacia brasileira lutava abertamente por um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, Afrânio de Melo Franco observara que "(não tinha conhecimento) de interesse algum americano, de nenhuma dificuldade continental nossa, que tenha figurado em qualquer ordem do dia das sessões do Conselho ou da Assembléia" mas que, no entanto, "... o Brasil deveria continuar prestando sua 'colaboração desinteressada' à obra da Liga, demonstrada por seu 'devotamento aos ideais do Pacto' e o desejo de que se estendessem à Europa os benefícios da 'harmonia continental' que já existia na América" (E. V. GARCIA, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Editora da Universidade, UFRGS, 2000, p. 86)

³⁰ R. ROSECRANCE, *The Rise of the Trading States: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1986.

tiu principalmente em dar continuidade à prioridade atribuída ao MERCOSUL – iniciativa gerada no Governo Sarney e consolidada nos Governos Collor de Melo e Itamar Franco. A orientação da política externa brasileira, portanto, consistia em investir na formação e fortalecimento do MERCOSUL como bloco regional capaz de servir de base para uma atuação vantajosa na esfera global. Não cabe aqui discutir se essa concepção estratégica era ou não compartilhada por outras nações, o fato é que no período, arranjos regionais como o NAFTA (North American Free Trade Area) e o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) surgiram enquanto outros já existentes, como a ASEAN (Association of South-East Asian Nations) ganharam espaço e importância nas relações internacionais.

Ao final da Rodada Uruguai, em 1994, ainda sob a influência das expectativas geradas pelo fim da guerra fria, foi criada a OMC (Organização Mundial do Comércio) que deveria, ao substituir o GATT, dar novo impulso à liberalização do comércio. Esperava-se que as disputas comerciais, nesse novo momento, pudessem ter na OMC uma instância capaz de resolver pendências em bases aceitas como justas e legitimamente constituídas. Esperava-se também que as novas bases institucionais da cooperação econômica permitiriam avançar na liberalização no comércio agrícola e em segmentos tradicionalmente sujeitos a barreiras tarifárias e não tarifárias. Essas expectativas também se estendiam para a própria ONU, afinal a União Soviética deixara de existir e, com ela, a tradicional desconfiança e rivalidade da guerra fria deixara também de existir e, assim, esperava-se que os debates passassem a ser mais francos e a formulação de políticas globais e regionais de segurança ocorresse em bases mais cooperativas. Além do mais, a Primeira Guerra do Golfo (1990-1) havia dado uma demonstração de que a comunidade internacional estava em condições de agir por consenso mesmo diante de questões que envolvessem intervenção armada de grandes proporções.

Gradativamente, porém, essas expectativas foram sendo frustradas. As divergências foram aparecendo nas mais diferentes questões internacionais. No comércio as disputas sobre protecionismo e subsídios mostraram-se muito mais difíceis de serem superadas do que se supunha logo após o final da Rodada Uruguai. Os protestos contra a globalização se misturaram com as disputas sobre patentes e a disseminação do uso de transgênicos tornando difícil a obtenção de acordos para promover o avanço do comércio multilateral mais livre e não discriminatório. Cada país ou grupo de países passou a apresentar reivindicações baseadas em diferentes ordens de interesse. As dificuldades nas negociações aparecem em questões mais específicas envolvendo certas commodities, mas são muito mais marcantes em iniciativas multilaterais como no caso de Seattle e da recente Rodada Doha.

Nas questões ambientais é sintomática a postura dos Estados Unidos no sentido de não aderir ao Protocolo de Kyoto sob a alegação de que, nos termos desse Protocolo, a economia americana poderia sofrer um considerável impacto recessivo. Os acordos assinados em Bali podem servir de alento, mas ficaram muito aquém do que se

imaginava que as principais nações deveriam avançar em termos de cooperação internacional em matéria de meio-ambiente. Da mesma maneira, os Estados Unidos têm se recusado, juntamente com outras grandes potências, a aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional sob o argumento de que essa instância pode vir a ser politizada prejudicando a posição internacional dos países que, por serem grandes potências, têm mais envolvimento, estão mais expostas e têm mais a perder no plano internacional. Uma instância como o Tribunal Penal Internacional perde muito de sua eficácia sem a participação das grandes potências. Na área da segurança, especialmente depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o multilateralismo também vem perdendo espaço para os impulsos nacionalistas de todos os tipos, que são traduzidos em ações unilaterais de nações poderosas como os Estados Unidos, a França ou a Rússia de um lado e por nações que pretendem assumir um papel mais ativo no cenário internacional pela posse de recursos de poder militar como o Irã, a Venezuela e a Coreia do Norte.

Um caso notável em que se observa a capacidade de potências menores no sentido de obstruir a ação de instâncias de negociação multilateral foi o da proposta de criação da ALCA. Apesar dos esforços do governo americano, o projeto foi abandonado, em grande medida, pela recusa do Brasil em tomar parte no arranjo. Obviamente, não se trata aqui de argumentar que a ALCA devesse ser implementada – essa questão mereceria ser tratada num trabalho à parte – trata-se simplesmente de lembrar esse episódio como ilustrativo da capacidade de potências menores de obstruir iniciativas em instâncias multilaterais, mesmo quando essas iniciativas sejam consideradas de interesse para a maior potência do planeta. Outros casos de impasse e de "travamento" das negociações poderiam ser lembrados, entre eles as negociações do MERCOSUL com a União Européia e a incapacidade do próprio MERCOSUL de avançar como bloco efetivamente organizado de um sistema de integração regional. Com efeito, nos últimos anos, o MERCOSUL mesmo sendo um arranjo regional com apenas quatro países membros (o ingresso dos novos membros só ocorreu muito recentemente) não tem conseguido sequer manter os compromissos mútuos de uma união aduaneira sendo obrigado a, seguidamente, abrir exceções a regras estabelecidas.

Assim, em termos gerais, o que se observa nas instâncias internacionais é um sistemático aumento da capacidade de obstruir a ação em detrimento da capacidade de implementação de decisões e iniciativas no âmbito das organizações internacionais, sejam essas instâncias limitadas a regiões ou de alcance global. Com efeito, a capacidade de implementação de regimes internacionais ou das ações específicas de instituições internacionais vem se revelando cada vez menos eficaz e a razão básica para essa corrosão da capacidade de implementação reside nas mudanças na estrutura da ordem internacional. Conforme já mencionado na primeira parte deste trabalho, o mundo que emergiu depois da Segunda Guerra Mundial tinha como característica a predominância econômica e estratégica dos Estados Unidos. O fato de a URSS construir um bloco

isolado dentro do sistema internacional deixava os Estados Unidos ainda mais solitários na liderança do chamado "mundo livre". Nessas circunstâncias, a construção e implementação de regimes internacionais dependia diretamente da liderança americana. Muitos exemplos do exercício dessa liderança capaz de, efetivamente, por em funcionamento regimes internacionais podem ser apontados como foi o caso do Plano Marshall – mencionado na parte inicial deste ensaio – que contribuiu não apenas para a reconstrução europeia mas serviu também de base para a formação da própria Comunidade Econômica Europeia sendo, igualmente, importante para a consolidação do sistema monetário internacional ao resolver o problema da escassez de dólares (*dollar shortage*) que, entre outras coisas, impedia a retomada dos fluxos comerciais.³¹

Outro exemplo bastante ilustrativo de como esse poder dos Estados Unidos era transformado em capacidade de implementar regimes internacionais foi o que ocorreu com a formação do regime de comércio. O projeto de criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), cuja Carta emergira na Rodada de Genebra de 1947 e fora aprovada na Conferência de Havana no ano seguinte, era um projeto elaborado essencialmente pelo Governo Americano. Apesar de tudo, o próprio Congresso Americano rejeitou a adesão dos Estados Unidos não ratificando a Carta até que, em 1951, o Presidente Truman decidiu não submeter novamente a Carta da OIC à aprovação do Congresso. Formalmente, com esse ato, um único país selou definitivamente o destino da entidade apesar de haver dezenas de outros países que, em princípio, poderiam dar prosseguimento à instalação da OIC.³² Neste caso, a decisão de um único país foi suficiente para interromper o processo de criação de uma Organização Internacional para o Comércio pelo simples fato de que, sem a participação desse país, a entidade perdia completamente sua relevância e interesse para os demais.³³ Entre outras coisas, à época em que se discutia a criação da OIC, os europeus estavam muito mais interessados nos recursos providos pelos Estados Unidos por meio do Plano Marshall. Nessas circunstâncias, eram evidentes as condições favoráveis para o estabelecimento de um regime internacional sob a liderança dos Estados Unidos.

Ao se examinar hoje esses acontecimentos, percebe-se que o GATT e a sua forma de operação estavam, basicamente, de acordo com as necessidades e contingências da economia americana. Na verdade, as ambigüidades características do regime internacional de comércio, que emergiu depois da Segunda Guerra Mundial e que John

³¹ Um influente professor de economia da Universidade de Harvard e assessor do Sistema Federal de Reserva escreveu: "... estamos vendendo demais nos mercados do mundo. Isto na verdade constitui um dos grandes problemas mundiais. Estamos sempre vendendo demais para o estrangeiro, mais do que eles podem pagar ... Incapazes de obter pagamentos em dólares, nossos exportadores vêm continuamente acumulando títulos em países estrangeiros, que não podem converter em dólares." (A. H. HANSEN, *America's Role in the World Economy*, George Allen & Unwin, London, 1945 p. 135).

³² Vinte e três países, em 1947, subscreveram o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e acordaram em que essa "quasi organização" (acordo executivo, que não requer o instrumento de ratificação para ter vigência) seria a instância de orientação e coordenação do comércio multilateral até que a OIC entrasse oficialmente em operação.

³³ A discussão das razões e do processo pelo qual os Estados Unidos abandonaram a criação da OIC está em W. DIEBOLD JR., *The End of ITO*. Essays in International Finance n° 16, October, 1952. Princeton University.

Ruggie chamou de *embedded liberalism*, refletia em grande medida as ambigüidades da própria economia americana.³⁴ O fato é que, por mais de duas décadas, o regime de comércio, do qual o GATT era o centro, serviu para os propósitos dos Estados Unidos mas foi útil também para a própria economia internacional, que avançou continuamente e contribuiu para que o volume das trocas comerciais crescesse de forma contínua e estável. Além disso, ao longo do tempo, o regime serviu também para ir, progressivamente, acomodando novos atores e novas demandas, assim como novos mecanismos, instrumentos e formas de realizar o comércio capazes de satisfazer os principais atores.

Em grande parte, essa relativa estabilidade na evolução do comércio se deveu à capacidade dos Estados Unidos de fornecer espaços de acomodação e recursos que lhes permitiam, literalmente, arbitrar interesses em conflito na esfera do comércio. As negociações comerciais começaram a enfrentar impasses mais sérios depois da Rodada Tóquio e atingiu seu auge ao longo da Rodada Uruguai, lançada em 1986. A transformação do GATT em Organização Mundial do Comércio (uma versão atualizada da OIC de 1948), apesar das expectativas, não impediu que os impasses continuassem nas rodadas de negociação comercial que se seguiram, uma vez que os mecanismos de solução de controvérsias não se aplicam a novos temas e a temas como comércio agrícola que, apesar de antigos, não fazem parte das normas já negociadas e da jurisprudência aceita. Nesse ambiente, cada nação – grande ou pequena, isoladamente ou em bloco – passou a apresentar reivindicações das quais não estava disposta a abrir mão e não havia mais nenhum ator, como os Estados Unidos haviam feito no pós-guerra imediato, disposto a oferecer compensações satisfatórias para condições ou cláusulas de que alguém abrisse mão. Ao contrário, a intransigência nas negociações passou a ser estimulada pela lógica política na qual posições defendidas com energia nas instâncias de negociação internacional, ainda que frustradas, constituem uma forma de satisfazer as demandas políticas internas das correntes nacionalistas.

A chamada teoria dos jogos de dois níveis oferece uma linha de explicação para o processo de construção das posições dos negociadores nas instâncias internacionais, todavia essa abordagem é formulada basicamente em termos das características da sociedade americana, onde os grupos de pressão são bem organizados e institucionalizados em todos os níveis e áreas da economia, possuindo considerável capacidade de influenciar direta e sistematicamente a ação do governo.³⁵ Todavia, na maioria dos países, particularmente nos países em desenvolvimento, os grupos de pressão são muito desiguais e, por vezes, mesmo estimulados pelos governos, esses grupos não respondem tão prontamente, inclusive porque não existem mecanismos institucionais para

³⁴ J. G. RUGGIE, *International Regimes, Transaction, and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*. In S. D. KRASNER, *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

³⁵ Os argumentos da teoria dos jogos de dois níveis na formulação de política externa aparece em PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K., PUTNAM, Robert D. *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University California Press. Ver também H. MILNER, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, 1997.

acolher e encaminhar suas ações e porque, à exceção de algumas entidades empresariais como a Federação da Indústria do Estado de S. Paulo (FIESP), há muito pouca experiência e competência técnica para participar efetivamente das negociações comerciais e do processo de formulação de políticas de atuação empresarial no exterior. No final, na maioria das questões, mesmo em se tratando de negociações comerciais, os governantes e os agentes da diplomacia decidem e se encarregam das ações externas, que podem basear-se fortemente em considerações políticas e até mesmo ideológicas sem que, efetivamente, representem interesses nacionais reais.³⁶

O Brasil na Organização das Nações Unidas

Num plano mais geral, o governo brasileiro tem declarado que o multilateralismo constitui um dos principais eixos orientadores de sua política exterior justificando, assim, seu destacado interesse numa possível reforma das Nações Unidas. No Governo Lula, o interesse pela reforma da ONU e, mais especificamente, por um assento permanente no Conselho de Segurança transformou-se numa campanha ostensiva. "A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. Assim sendo, torna-se preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com ameaças à paz", afirmou o Presidente Lula na sessão de abertura da Assembleia Geral da ONU em 2003, dando a entender que uma ONU "plenamente equipada para enfrentar crises e lidar com ameaças à paz" significa, entre outras medidas, incluir o Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança.

A diplomacia brasileira argumenta também ser importante rever o papel e as funções desempenhadas pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Assembleia Geral, fortalecendo politicamente essas instâncias para que possam contribuir mais eficazmente na abordagem dos temas prioritários da agenda internacional. Todavia, claramente, o foco principal da visão do governo brasileiro acerca de uma possível reforma da ONU está voltado para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança.

Um aspecto central dos debates sobre uma possível reforma da ONU diz respeito às dificuldades de acomodação de interesses divergentes em termos regionais. Por exemplo, numa possível reforma, a inclusão de países como a Índia e o Brasil, mesmo sendo as nações maiores e mais populosas de suas respectivas regiões, significa complicações diplomáticas que os atuais membros permanentes não têm muita disposição de enfrentar. Com efeito, as dificuldades na política regional da Índia, pratica-

³⁶ Em dissertação de Mestrado, D. E. Pizetta discute o papel do empresariado organizado nas negociações da ALCA e aponta alguns avanços na participação organizada do empresariado nas negociações comerciais do País, mas nada que se aproxime muito da capacidade tradicionalmente sedimentada dos *lobbies* americanos (D. E. PIZETTA, *A Coalizão Empresarial Brasileira nas Negociações da ALCA*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UFRGS, 2005)

mente cercada por potências nucleares, têm aumentado na mesma proporção em que esse país tem sido identificado como “candidato natural” a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Mesmo na Europa, o problema da acomodação de candidaturas a novas posições políticas na estrutura da ONU não se traduz em soluções simples que possam ser resolvidas por meio de conceitos como o de “candidaturas naturais”. Situação semelhante tem vivido o Brasil uma vez que, embora possa ser duvidoso se um assento permanente no Conselho de Segurança aumenta de fato seu poder de barganha frente às grandes potências, parece bastante óbvio que esse poder aumenta efetivamente em relação a seus vizinhos na América do Sul. Nesse quadro, não se pode considerar uma hipótese infundada supor que muitas das recentes dificuldades que o Brasil vem enfrentando no plano regional seja, em grande medida, uma decorrência de sua campanha aberta por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Argumenta-se que o jogo de forças no mundo mudou de forma substancial desde 1945, o que sem dúvida é verdade. No entanto, é preciso considerar que as mudanças na ordem internacional alteraram não apenas distribuição de riqueza e poder no plano global, mas também no plano regional e no quadro institucional dentro do qual os problemas podem ser tratados. A ONU é uma instituição entre muitas outras e a paralisia e a incapacidade de agir de forma rápida e eficaz diante de questões críticas tem sido apontada como motivo para promover sua reforma, todavia, não há nada que assegure que o aumento do número de membros permanentes no Conselho de Segurança venha a dar mais agilidade e eficácia às suas ações.³⁷ Ao longo do tempo, algumas instituições mudaram seu escopo, sua estrutura e sua forma de ação enquanto novas instituições foram criadas, mas isto não quer dizer que a agilidade das instituições internacionais tenha efetivamente aumentado e, de qualquer forma, não há nada que assegure que a capacidade do Brasil influir efetivamente na política internacional por meio desses mecanismos multilaterais tenha realmente eficácia no sentido de defender os interesses nacionais. Na verdade, os casos de maior sucesso nas últimas décadas têm sido a de países que não têm dado grande ênfase em sua atuação em esferas de ação multilateral como o Japão, a Coreia do Sul e a China. Mesmo os Estados Unidos têm, em larga medida, explorado o recurso das relações bilaterais, inclusive no plano regional com o México, a Colômbia, o Chile e mais recentemente com alguns países da América Central.

Nessa perspectiva, talvez seja oportuno lembrar o que ocorreu com o Brasil na Liga das Nações. Tal como agora, entre 1924 e 1926, o governo brasileiro abriu campanha aberta por um assento permanente no Conselho da Liga cuja importância política era semelhante à do Conselho de Segurança da ONU nos dias de hoje. Os argumen-

³⁷ Entre 1946 e 1990, o direito de veto foi empregado 279 vezes pelos cinco membros permanentes do Conselho de segurança: 124 vezes pela União Soviética; 82 pelos Estados Unidos; 33 pela Grã-Bretanha; 22 pela China; e 18 pela França (E. FUJITA, *O Brasil e o Conselho de Segurança, PARCERIAS ESTRATÉGICAS*, Dez/1996, volume 1 no. 2, p. 96.)

tos empregados eram também muito semelhantes aos de hoje: a vocação pacífica da nação, o talento da diplomacia brasileira na intermediação e encaminhamento de soluções pacíficas para conflitos, a liderança regional, a representação continental que daria maior legitimidade à atuação da Liga das Nações, etc. Os resultados foram bastante frustrantes. No plano regional não foi possível conseguir o apoio necessário. Na verdade, países como a Argentina e o Chile, temendo um comprometimento do frágil equilíbrio de poder na região, se opunham abertamente a essa demanda. Além disso, no período, como parte do esforço de mostrar a capacidade da diplomacia brasileira “na construção de um mundo pacífico”, o Brasil se viu envolvido no esforço de buscar soluções para problemas muito distantes de seus interesses, vistos sob qualquer ângulo: delimitação de fronteira entre Tchecoslováquia e Hungria, direitos de aquisição de nacionalidade polaca, problemas de fronteira entre Grécia e Turquia, direitos e situação jurídica de alemães residentes na Polônia, situação de minorias em países como Estônia, Lituânia e Romênia, etc.³⁸ O golpe fatal às pretensões do governo brasileiro, que resultou inclusive na retirada do Brasil como membro da Liga, veio com a Conferência de Locarno. Nessa conferência, as potências européias decidiram trazer a Alemanha para a Liga das Nações. Esse gesto foi saudado pela imprensa e pela maioria dos governos como a verdadeira conclusão da Conferência de Paz de Versailles. O Brasil não fora convidado para a Conferência de Locarno, ou sequer ouvido.

Esses fatos mostram que, aparentemente, a importância atribuída à reforma da ONU tem sido exagerada e que talvez fosse mais produtivo investir mais incisivamente em outras instâncias mais ágeis e mais objetivas para os interesses nacionais. A cooperação comercial, tecnológica e financeira tem sido, em grande medida, conduzida muito mais em bases bilaterais do que multilaterais. É possível que não seja infundada a hipótese de que a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança, ou por outra posição de destaque em algum organismo internacional, esteja, de fato, prejudicando a possibilidade de promover os interesses nacionais mais concretos do que um objetivo difuso e genérico como "prestígio".

Diante desse quadro, cabem algumas indagações. Para nações como o Brasil não seria mais produtivo investir em outros projetos, como a identificação de oportunidades em arranjos bilaterais ou investir em mecanismos mais modestos e mais específicos de integração regional, do que na obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU? A campanha por esse assento permanente por parte do Brasil não estaria prejudicando os esforços de integração política na esfera regional? Ao invés de fortalecer a posição internacional do Brasil, a obtenção de um assento perma-

³⁸ Em 1924, quando a diplomacia brasileira lutava abertamente por um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, Afrânio de Melo Franco observava que "(não tinha conhecimento) de interesse algum americano, de nenhuma dificuldade continental nossa, que tenha figurado em qualquer ordem do dia das sessões do Conselho ou da Assembléia" mas que, no entanto, "... o Brasil deveria continuar prestando sua 'colaboração desinteressada' à obra da Liga, demonstrada por seu 'devotamento aos ideais do Pacto' e o desejo de que se estendessem à Europa os benefícios da 'harmonia continental' que já existia na América" (E. V. GARCIA, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Editora da Universidade, UFRGS, 2000, p. 86)

nente no Conselho de Segurança não exporia ainda mais as fragilidades e vulnerabilidades do País, além de levá-lo a se envolver em questões internacionais que passam longe de seus interesses mais diretos e urgentes? Ao ampliar o MERCOSUL, com a inclusão da Bolívia e da Venezuela, não tornou o arranjo regional mais problemático do que já o era, uma vez que amplia ainda mais o potencial de divergências e as dificuldades de se obter consenso? De uma forma geral, o que se observa é que, na ordem internacional, a condição anárquica tem se tornado um padrão dominante e, quanto mais se amplia o escopo e a abrangência de uma instância internacional, mais a cooperação se torna difícil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados de desempenho da economia brasileira referentes às duas últimas décadas são expressivamente ruins se comparados com o que ocorreu com o restante do mundo. Apesar do aumento significativo das exportações nos últimos anos, é preciso considerar a estrutura dessas exportações onde é visível o aumento das exportações de *commodities*. Na verdade, o aumento dos valores exportados pode ser em si um dado positivo, no entanto, o aumento mais concentrado nas exportações de produtos agrícolas vai na direção contrária das tendências da economia mundial: os produtos agrícolas que, em 1950, representavam 44% das exportações mundiais, caíram para 20% em 1970 e, no ano 2000, representavam menos de 10% do total das exportações mundiais.³⁹ Com efeito, a maioria dos países emergentes, entre eles a China e a Coreia do Sul, cujas taxas de crescimento têm sido substantivamente elevadas, têm baseado suas exportações principalmente em produtos manufaturados de crescente conteúdo tecnológico. Na verdade, o próprio crescimento da economia desses países tem se concentrado nos produtos e serviços de base tecnológica fortemente associada aos setores mais dinâmicos da economia mundial.

Uma faceta importante dessa desconexão da política brasileira em relação à ordem mundial aparece no campo da pesquisa e da educação superior. Ao longo das duas últimas décadas a quantidade de brasileiros estudando e pesquisando nos principais centros do conhecimento do mundo tem se reduzido sistematicamente enquanto, na direção oposta, a quantidade de chineses, sul-coreanos e indianos estudando e pesquisando nos Estados Unidos e Europa tem aumentado. Talvez o caso mais expressivo seja o do Japão que, apesar de seu bem equipado sistema universitário, possui dezenas de milhares de estudantes e pesquisadores nos Estados Unidos e Europa.⁴⁰

Certamente que o fraco desempenho da economia brasileira em relação às economias emergentes não pode ser atribuído tão somente à estratégia de inserção na or-

³⁹ Dados da OMC, extraídos do *International Trade Statistics*, 2004.

⁴⁰ Dados referentes a esse movimento podem ser encontrados nos vários “sites” disponíveis sobre educação superior, além das publicações como “*The Economist*” e “*Higher Education*”.

dem internacional, no entanto, essa estratégia reflete uma lógica de conexão entre as forças políticas e econômicas que orientam a ordem interna e os padrões que dão sentido a oportunidades e problemas presentes nos regimes internacionais. Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial o entendimento equivocado a respeito da ordem internacional contribuiu para que o Brasil não se beneficiasse das oportunidades que se abriam ou para que, simplesmente, deixasse que certos elementos da ordem internacional que emergia operassem contrariamente aos interesses mais gerais da nação. Isto não quer dizer, todavia, que a visão a respeito da ordem internacional estivesse totalmente equivocada. Muitas iniciativas conduzidas na época, tais como a decisão de investir na industrialização, revelam que havia uma percepção bastante acurada a respeito da posição do Brasil no mundo e de como essa posição poderia, no longo prazo, ser melhorada. Algumas iniciativas como a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (MEC/CAPES) e do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) em São José dos Campos (SP) foram iniciativas levadas a efeito na primeira década que se seguiu ao final da Segunda Guerra.

A criação do CNPq, que se concretizou no início da década de 1950, foi fruto da ação de destacados cientistas liderados pelo Almirante Álvaro Alberto que, ao participar como representante brasileiro na Comissão de Energia Atômica da ONU que, em 1946, discutia a implantação de um regime internacional de controle da energia nuclear, chegara à conclusão de que a pesquisa científica na área nuclear e em outros campos seria crucial para qualquer estratégia para o futuro do País.⁴¹ No caso do CTA, é preciso destacar a grande importância desempenhada pela cooperação internacional, que permitiu trazer para o Brasil destacados especialistas de instituições como o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e a Cornell University em condições de implantar as bases técnicas e científicas que serviram de suporte para o estabelecimento da indústria aeronáutica brasileira. É curioso recordar o fato de que um americano, Richard H. Smith, que deixara a direção de uma das mais prestigiosas instituições de pesquisa dos Estados Unidos para dirigir a implantação do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), tenha chamado a atenção do Brasil para a importância dos investimentos em ciência e tecnologia: " ... *Como nenhum país poderá possuir indústria e comércio equivalentes aos de outras nações mais avançadas enquanto for subordinado à engenharia e às outras profissões correlatas dessas nações, o Brasil só poderá tornar-se independente das outras nações competidoras no comércio aéreo pela criação de escolas superiores nos campos da engenharia aeronáutica ... comércio aéreo e fabricação de aviões, e pela instalação de laboratórios próprios de alto padrão científico*".⁴² Aparente-

⁴¹ A proposta que se discutia na ONU em 1946 era o Plano Baruch pelo qual se criaria uma autoridade no âmbito das Nações Unidas que controlaria o desenvolvimento da energia nuclear. Entre os cientistas que participaram ativamente do esforço de criação do CNPq estavam Cesar Lattes, Teodureto Souto, Francisco Maffei, Marcelo Dami, Euvaldo Lodi e Orlando Rangel.

⁴² O Prof. Richard H. Smith dirigia o Departamento de Engenharia Aeronáutica do MIT quando foi trazido para coordenar a implantação do CTA. A conferência foi proferida em setembro de 1945 no Ministério da Educação.

mente, com modéstia, a comunidade científica e as autoridades brasileiras ouviam e observavam o que autoridades, instituições e fatos do mundo exterior tinham a dizer e, ao discernir o que havia de importante e aproveitável nessas observações, contribuíram para a construção de casos de sucesso como tem sido o da indústria aeronáutica brasileira.

Recentemente, no entanto, tem-se a impressão de que, por temor ou por uma certa dose de arrogância, a política externa brasileira tem atribuído demasiada importância a duas noções até certo ponto contraditórias: de um lado, a idéia de que o País é objeto da cobiça internacional e, de outro, a presunção de que o Brasil tem um papel de destaque a desempenhar no mundo. Possivelmente as duas percepções em si são perfeitamente razoáveis e mesmo plausíveis, mas são deletérias quando exageradas, pois distorcem nossa percepção a respeito das forças que orientam as tendências mais relevantes em curso na ordem internacional.

O caso da Coréia do Sul, pode ser um exemplo ilustrativo. Esse país, na década de 1980, tinha uma renda per capita substantivamente menor do que a do Brasil. Hoje, no entanto, exibe uma renda per capita quase três vezes maior do que a brasileira.⁴³ É interessante notar que, no início da década de 1980, os governos de ambos os países estavam fazendo suas escolhas de política de desenvolvimento da indústria de informática por acharem esse setor estratégico para suas economias. As escolhas feitas foram muito diferentes. Enquanto o Brasil escolheu a autonomia e o controle, produzindo o que ficou conhecido como a política de reserva de mercado, que virtualmente fechou a economia brasileira por sete anos para a indústria da informática de outros países, a Coréia do Sul optou pela integração com as economias americana e japonesa, facilitando o licenciamento de produtos e a cooperação industrial e tecnológica com esses países. Esse é um caso que ilustra bem a orientação das escolhas feitas pelo governo brasileiro à época e que refletiam as visões equivocadas acerca do mundo e de si próprio, produzindo resultados bem pouco expressivos.⁴⁴

O fato é que, hoje, a indústria da informática coreana é muito mais dinâmica e possui muito mais autonomia do que esse setor da indústria no Brasil que, por sua fragilidade, é menos dinâmica e mais dependente. Em termos globais, o comércio exterior do Brasil continua representando cerca de 1% do comércio internacional enquanto a Coréia do Sul participa com cerca 2,5% do comércio mundial. Obviamente, não se quer sugerir aqui que a Coréia do Sul seja um "modelo" a ser seguido, mas apenas lembrar que, tal como a Coréia do Sul, há outros casos de economias chamadas emergen-

Os professores da Cornell University foram trazidos principalmente para atuar na implantação do ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica).

⁴³ Em 1980, a renda per capita da Coréia do Sul era de US\$ 1.770 enquanto a do Brasil era de US\$ 2.190; no ano de 2000 a renda per capita da Coréia do Sul era de US\$ 8.900 e a do Brasil era de apenas US\$ 3.580 (dados do Banco Mundial).

⁴⁴ F. W. RUSHING & C. G. BROWN (eds.), *National Policies for Developing High Technology Industries. International Comparisons*. Westview Press. Boulder, Co. 1986.

tes que, dentro de suas peculiaridades, tiveram desempenho muito mais expressivo do que o Brasil.

Tomando por base a observação desses casos, parece apropriado considerar que num momento em que o teor de anarquia no meio internacional é crescente, não é de se esperar que a cooperação internacional ocorra, a menos que os interesses das partes envolvidas sejam definidos e claramente postos. Nesse ambiente, alianças baseadas em propósitos genéricos como valorização de identidade de grupo, defesa de sociedades pobres ou promoção de uma nova geografia econômica, podem resultar em declarações oficiais, mas desprovidas de consistência.⁴⁵ Com efeito, nas instâncias multilaterais – globais ou regionais – torna-se mais complicado adotar-se um curso de ação que efetivamente conte com a cooperação de vários governos quando cada governo está diante de um quadro peculiar de problemas e oportunidades de curto e de longo prazos.

Assim, nesse ambiente, é possível identificar algumas forças ou tendências que operam na ordem internacional no sentido contrário ao da cooperação e da integração: a) os governos, diante dos processos decisórios nas instâncias multilaterais internacionais definidos por consenso, tendem a destacar o valor da soberania em detrimento de acordos e arranjos que demandem algum tipo de concessão; b) as forças políticas domésticas geralmente olham com desconfiança arranjos e acordos com potências estrangeiras consideradas passíveis de ações "imperialistas" ou, no caso de países mais ricos, passíveis de disputar os empregos domésticos cada vez mais difíceis; c) nas instâncias em que existem formas de ponderação no processo decisório refletindo diferenciais de poder (FMI e BIRD, por exemplo), há crescente pressão para mudança nessa ponderação ou até mesmo redução de sua importância como instância internacional capaz de garantir a ordem internacional; e d) nesse ambiente, tende a prevalecer o comportamento do "carona" (*free rider*) no meio internacional e não o do "construtor de sistemas". Enquanto este está preocupado com o provimento de bens públicos capazes de promover o entendimento e a cooperação, o *free rider* preocupa-se apenas em extrair os benefícios da organização ou da comunidade ao qual se associa.

Pode-se dizer que no atual momento as nações, independentemente da sua condição de riqueza e poder, buscam promover individualmente seus interesses, à semelhança do que ocorreu no período compreendido entre as duas guerras mundiais. Nesse ambiente, investir na cooperação seria a única forma de reduzir as tensões e trazer mais estabilidade para o meio internacional, no entanto o que se observa é exatamente o oposto. Enquanto alguns lutam por posições de liderança para obter vantagens que presumem advir dessa condição, todos se empenham na busca de ganhos individuais, sejam esses ganhos políticos ou econômicos. No sentido sistêmico, pode-se

⁴⁵ A recente visita presidencial da China é um exemplo. Apesar das declarações oficiais, o Governo Brasileiro não pode esconder o constrangimento diante do fato de que nem bem a delegação chinesa havia deixado o Brasil e já surgia um contencioso em torno da soja brasileira que os chineses se recusavam receber. Outro fato frustrante foi a oposição do Governo Chinês à proposta de reforma da ONU, quando o Governo Brasileiro esperava o apoio à sua demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança.

dizer que enquanto as grandes potências vêm reduzidas sua capacidade de implementar políticas e arbitrar conflitos no plano internacional, há um crescente número de nações com efetiva capacidade de veto nas instâncias de negociação internacional. Nesse ambiente, ninguém se julga comprometido com a preservação ou aprimoramento da ordem internacional e países como o Brasil têm muito pouca capacidade efetiva de influenciar esse ambiente.

O custo e a eficácia da ação diplomática

Cabe ainda uma palavra final sobre os recursos postos à disposição da diplomacia. Como qualquer atividade governamental, a diplomacia exige recursos variados. Em termos orçamentários, esses recursos devem ser compatíveis com as necessidades e com os níveis de envolvimento externo. É natural que hoje o envolvimento externo do Brasil é complexo e não há como deixar de atuar em muitas instâncias simultaneamente. Comércio, finanças, desenvolvimento tecnológico, meio-ambiente, segurança internacional, etc. formam uma complicada rede de interações nos quais o País tem interesses variados. Todavia, até mesmo pela amplitude dessa rede de interações, é preciso escolher as instâncias nas quais participar com maior ênfase. Recentemente o Ministério das Relações Exteriores quadruplicou o número de vagas para ingresso anual na carreira diplomática, procurando responder a essa crescente demanda da ação externa, mas a atuação externa não depende apenas da diplomacia propriamente dita. Um caso recente, o da participação na Força de Paz da ONU no Haiti, é bastante ilustrativo. Trata-se de uma ação em que a diplomacia é apenas um elemento, possivelmente o menos dispendioso da operação. Esse mesmo fenômeno pode ser observado em instâncias como a Conferência de Bali sobre mudança climática. O trabalho dos diplomatas e a própria Conferência em si são apenas a parte mais visível, mesmo assim exigem a atuação em várias reuniões preparatórias e uma dezena de comitês e reuniões que ocorrem simultaneamente ao longo do evento.

Com o fim da guerra fria o tema da globalização passou a ocupar a pauta de debates sobre a ordem internacional e as avaliações feitas acerca da posição dos países em desenvolvimento diante daquele cenário mostravam que esses países haviam passado a confrontar com novos e inquietantes problemas.⁴⁶ O primeiro problema, diretamente decorrente do fim da guerra fria, indicava que essas nações tinham diante de si uma variada possibilidade de opções que, se por um lado não tinham mais os constrangimentos da guerra fria, por outro, não podiam mais contar com os estímulos que as disputas por áreas de influência proporcionavam. A avaliação de possíveis alianças e aproximações tornara-se muito mais complexa e exigente em termos de qualificação, tornando a

⁴⁶ Os pontos aqui levantados têm por base principalmente a obra *Global Transformation and the Third World*, editado por Robert Slater, Barry Schutz e Steven Dorr (Lynne Rienner, 1993).

cooperação internacional muito mais próxima do termo “negociação” do que de “ajuda internacional”.

O segundo tipo de problema imposto pelo ambiente caracterizado genericamente como globalização advinha do fato de que as mudanças na economia política internacional tornara-se muito mais dinâmicas. Esse dinamismo passou a exigir muito mais dos governos e das sociedades. Nações emergentes como a Coréia do Sul e a China estiveram entre as poucas economias que demonstraram capacidade efetiva de resposta diante do novo cenário. Mesmo economias relativamente bem estruturadas como a brasileira não revelaram suficiente dinamismo para auferir plenamente os benefícios das oportunidades que emergiam na nova economia global. Nações mais pobres virtualmente viram-se cada vez mais deixadas à margem dessa economia globalizada e, em várias delas, observou-se uma considerável deterioração das condições econômicas e sociais e o recrudescimento da violência.

As mudanças no cenário internacional trouxeram também mudanças na natureza dos conflitos e nas formas de mitigá-los. Disputas comerciais passaram a associar-se fortemente com questões ambientais e sociais e com exigências crescentes de padrões técnicos e sanitários. A mudança nesse ambiente foram muito visíveis na mudança de papéis e formas de ação das organizações internacionais tradicionais como o FMI, o Banco Mundial e a própria ONU. Novas instâncias e novos temas na agenda internacional ganharam relevância como o G-8 ou a questão da mudança climática. Após o ataque terrorista de setembro de 2001 esse ambiente ganhou rumos ainda mais dramáticos mudando consideravelmente os padrões vigentes no meio internacional trazendo outros condicionamentos para a distribuição de custos e oportunidades na ordem internacional. O fato é que, dentro do cenário internacional que se configurou a partir do fim da guerra fria, até mesmo pelos elevados custos, a ação diplomática deve ser bastante seletiva evitando-se que os limitados recursos se diluam em ações difusas e pouco eficazes.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, P. R. “*A Diplomacia do Liberalismo Econômico*”, publicado em J. A. GUILHON ALBUQUERQUE (org.), “*Sessenta Anos de Política Externa. 1930-1990. Crescimento, Modernização e Política Externa*”, Cultura Edit. Assoc./ USP, 1996, pp. 171-210.

AMADO, R. (org.), *Araújo Castro*. Coleção Itinerários. Editora Universidade de Brasília, 1982.

BARRE, R. *Manual de Economia Política*. Edit. Fundo de Cultura, R. De Janeiro, 1962.

BERNAL-MEZA, R. *Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição*. Rev. Bras. de Pol. Internacional, ano 48, n° 1, 2005.

BRAYNER, F. L. “*A Verdade sobre a FEB. Memórias de um Chefe de Estado-Maior na Campanha da Itália*”, Edit. Civilização Brasileira, R. de Janeiro, 1968.

- DIEBOLD JR., W. *The End of ITO*. Essays in International Finance n° 16, October, 1952. Princeton University.
- DULLES, J. W. F. *Getúlio Vargas. Biografia Política*. Editora Renes, R. de Janeiro, 1967.
- FENWICK, C. G. *A Organização dos Estados Americanos. O Sistema Regional Inter-Americano*. Edições GRD, R. de Janeiro, 1965.
- FUJITA, E. *O Brasil e o Conselho de Segurança, Parcerias Estratégicas*, Dez/1996, volume 1 no. 2.
- GARCIA, E. V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Editora da Universidade, UFRGS, 2000.
- GARDNER, R. N. *Sterling-Dollar Diplomacy*. Clarendon Press, Oxford, 1956.
- HANSEN, A. H. *America's Role in the World Economy*, George Allen & Unwin, London, 1945.
- HILTON, S. E., "The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1960: End of a Special Relationship". *Journal of American History*, Dec. 1981 (pp. 599-623).
- IBGE. *Estatísticas do Século XX*, IBGE (Rio de Janeiro, 2003).
- JOHNSON, P. "A History of the Modern World. From 1917 to the 1980s", Weidenfeld & Nicolson, London, 1983.
- LANDES, D. S. *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor*. W. W. Norton & Co. New York, 1998.
- KENNEDY, P. "The Rise and Fall of the Great Powers", Fontana Press, London, 1989.
- KINDLEBERGER, C. P. "The World in Depression. 1929-1939". California University Press, 1986.
- MERLE, M. *Sociologia das Relações Internacionais*. Editora UnB. Brasília, 1981.
- MILNER, H. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, 1997.
- OMC, *International Trade Statistics*, Geneva, 2004.
- PIZETTA, D. E. *A Coalizão Empresarial Brasileira nas Negociações da ALCA*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UFRGS, 2005)
- PREBISCH, R. *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*. American Economic Review - Paper and Proceedings vol XLIX, n. 2, May, 1959.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K., PUTNAM, Robert D. *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University California Press.
- ROSECRANCE, R. *The Rise of the Trading States: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1986.
- ROSTOW, W. W. *As Etapas do Desenvolvimento Econômico. Um Manifesto Não-Comunista*. Zahar Editores, R. de Janeiro, 1978 (6ª ed.).
- RUGGIE, J. G. *International Regimes, Transaction, and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*. In S. D. KRASNER, *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

RUSHING, F. W. & BROWN, C. G. (eds.), *National Policies for Developing High Technology Industries. International Comparisons*. Westview Press. Boulder, Co. 1986.

SLATER, R. O.; SCHUTZ, B. M. & DORR, S. R. (Eds.) *Global Transformation and the Third World*. Lynne Rienner, Boulder, Co. 1993

VIZENTINI, P. F. *A Política Externa do Governo JK (1956-1961)*. In J. A. GUILHON ALBUQUERQUE, *60 Anos de Política Externa Brasileira*. Cultura Editores Associados/NUPRI, S. Paulo, 1996 (v. 1 pp. 231-251).

Brasília, fevereiro/2008