



Universidade de Brasília

Repositório Institucional da Universidade de Brasília

repositorio.unb.br



Este artigo está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Você tem direito de:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

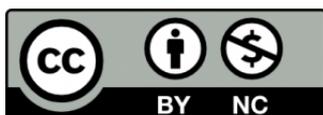
Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material.

De acordo com os termos seguintes:

Atribuição — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença e **indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso

Não Comercial — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

You are free to:

Share — copy and redistribute the material in any medium or format.

Adapt — remix, transform, and build upon the material.

Under the following terms:

Attribution — You must give **appropriate credit**, provide a link to the license, and **indicate if changes were made**. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

NonCommercial — You may not use the material for **commercial purposes**.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

Esta licença está disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945- 1990)*

Antônio Carlos Lessa**, Leandro Freitas Couto***
e Rogério de Souza Farias****

Introdução

Há, no âmbito da política externa de um Estado, domínios analíticos que estruturam como essa entidade abstrata se comporta ou deve se comportar no sistema internacional. Na academia, esses domínios geralmente compreendem a análise da ação e da resultante da política externa, entendendo-a e explicando-a com a utilização de conceitos e relações de causa e efeito. Nos últimos anos, criaram-se no Brasil

* Artigo recebido em março de 2009 e aceito para publicação em maio de 2010.

** Pós-doutor pela Université de Strasbourg, professor do Instituto de Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (iREL-UnB) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: alessa@unb.br.

*** Doutorando em Relações Internacionais pelo iREL-UnB e analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: leandro.couto@gmail.com.

**** Doutorando em Relações Internacionais pelo iREL-UnB e especialista em Políticas Públicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: rofarias@gmail.com.

diferentes marcos analíticos com o propósito de auxiliar analistas na compreensão das transições da ação internacional do país desde o período da Guerra Fria até o momento posterior à democratização, mormente a década de 1990.

Entre esses marcos, uma das mais citadas categorizações foi aquela proposta pelo diplomata Gelson Fonseca Júnior, em trabalho já clássico da análise da política externa brasileira: a da dicotomia entre os conceitos de *autonomia pela distância*, para caracterizar o comportamento internacional do país em boa parte da Guerra Fria, e o de *autonomia pela participação*, relacionado ao período posterior (FONSECA JR., 1998, p. 353-374). Essa foi uma matriz de pensamento que transitou no governo e na academia com intensidade. No Itamaraty, em 1998, o ministro Luiz Felipe Lampreia cunhou o termo *autonomia pela integração*, que caracterizaria a diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso, em contraposição a uma *autonomia isolacionista*, que representaria o período anterior – sendo ambos os termos correspondentes aos apresentados por Fonseca Jr. (LAMPREIA, 1998). Seu sucessor na pasta, Celso Lafer, utilizaria novamente a antinomia entre distância e participação para compreender a evolução da política externa brasileira (LAFER, 2000, p. 263). Na academia, o discurso diplomático de distância e participação ganhou consistência explicativa, particularmente nos trabalhos de Alfredo Valladolid (2005), Leticia Pinheiro (2004), Maria Regina Soares de Lima (2003), Rafael Villa (2006), Tullo Vigevani e Marcelo F. de Oliveira (2007) e Tullo Vigevani, Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra (2003). Com a exceção de Valladolid, esses trabalhos são convergentes com a tese de Fonseca Jr., compreendendo as mudanças da política externa brasileira no período posterior à Guerra Fria dentro da dicotomia entre distância e engajamento.

O objetivo geral deste artigo é o exame da atuação multilateral brasileira durante a Guerra Fria, confrontando o registro empírico de instâncias relevantes dessa atuação com as teses de distanciamento e engajamento.¹ Todavia, buscar-se-á inicialmente privilegiar os conceitos de Gelson Fonseca Jr., por sua abrangência e utilização. Estes serão apresentados na próxima seção. Depois, será analisado como novas evidências sobre a política externa brasileira podem compromete-

ter a correspondência empírica desses conceitos. Assim, serão apresentados quatro estudos de caso nos quais a tese de distanciamento será examinada, confrontando-a com uma base empírica inédita ou ainda pouco utilizada. Em dois casos – comércio e meio ambiente –, há dissonância clara com a categorização sob exame. Em outro – votações na Assembleia Geral –, será problematizada a utilização da Guerra Fria como marco central na periodização da política externa brasileira. Argumentar-se-á, com a apresentação desses casos, que não se pode englobar toda a ação multilateral brasileira no período da Guerra Fria dentro do marco conceitual de distância, mesmo considerando as diferenciações apresentadas pela literatura. Além disso, os casos também esclarecerão que o Brasil esteve longe de manter sistemática distância, ausência, isolacionismo ou não participação; e, mesmo quando foram a resultante da posição brasileira, muitas vezes ela não derivava de uma opção tática da diplomacia do país.

Autonomia, distância e participação

Foi no texto “Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea” que Gelson Fonseca Jr. (1998, p. 353-374) formulou os conceitos de autonomia pela participação e autonomia pela distância. O ensaio parte da premissa de que o Brasil é um “país de contrastes”, indicando as diversas transformações pelas quais o país passou na segunda metade do século XX. É nesse ambiente complexo que Fonseca Jr. aponta a necessidade de se fugir de fórmulas simples, para compreender a identidade e os objetivos internacionais do Brasil. O trabalho busca, então, elucidar as bases da política externa brasileira e como ela capta a complexidade da sociedade brasileira e serve aos interesses do país. Para alcançar esse objetivo, o autor trabalha com dois modelos de política externa, que teriam prevalecido, respectivamente, na época do bipolarismo e no período pós-Guerra Fria.

Na Guerra Fria, o termo autonomia pela distância sintetizaria as características comportamentais da diplomacia brasileira. O autor afirma terem existido duas maneiras paradigmáticas de o Brasil lidar com o problema da disputa global por aliados entre as duas

superpotências – Estados Unidos e União Soviética. A primeira era a aceitação do alinhamento e a tentativa de extrair ganhos da condição de alinhado – essa posição teria prevalecido no final da década de 1940 e em determinados episódios na década de 1960. A segunda era a busca de uma distância qualificada no debate e na negociação da inserção internacional do país no período da Guerra Fria (FONSECA JR., 1998, p. 360-361), havendo essa posição prevalecido durante a Política Externa Independente, no início da década de 1960, e no governo Geisel (1974-1979).

A ação externa brasileira expressava, no período, a busca por autonomia. Fonseca Jr. indica que a busca por autonomia “é um objetivo para qualquer diplomacia”, mas a forma pela qual essa busca se expressa no plano estratégico e operacional é qualificada pelas características de um determinado país e pelo momento histórico em que se vive. Desse modo, durante a Guerra Fria, a diplomacia brasileira teria se caracterizado, entre outras coisas, pela manutenção de “uma distância em relação às ações do Bloco Ocidental”, pela defesa de “uma atitude crítica em relação às superpotências” e pelo “apoio às ideias de uma nova ordem econômica internacional”. Além disso, a política externa tinha “razoável consenso interno”, com grande abertura a novos relacionamentos bilaterais e com grande apoio estatal na inserção internacional do país. Sobre o relacionamento com os EUA, conformava-se, segundo a argumentação, uma relação bilateral difícil e tensa. Já a partir da década de 1990, teria se constituído um cenário de criação de regras e de instituições que abria “uma nova brecha para a ação dos países em desenvolvimento, especialmente do Brasil”. Seria um ambiente de renovação de credenciais do país, levando a uma “participação positiva” no sistema internacional (FONSECA JR., 1998, p. 361-363; p. 367-368).

O contraste entre os dois conceitos pode elucidar importantes indicações de Fonseca Jr. sobre o período. O primeiro aspecto a ser notado é que, ao se reportar ao período pós-Guerra Fria, há a indicação de que o comportamento do Brasil, em qualquer tema, se limita a uma posição defensiva ou retraída, o que, segundo o argumento do autor, foi o caso na era da autonomia pela distância. O segundo aspecto a ser examina-

do é a tese de que a participação ativa no sistema internacional, característica do momento que se abre na década de 1990, não é visível no período anterior. O Brasil, assim, teria evitado participar da discussão de temas polêmicos, o que significa, de certa forma, a equivalência entre a noção de distância e a de ausência em algumas instâncias da ação do Brasil em determinados foros multilaterais durante a Guerra Fria – Lampreia (1998, p. 11) utiliza o termo autonomia isolacionista. Apesar de guardar distinções, a literatura, com exceção de Alfredo Valladão (2005), segue as conclusões e os parâmetros delineados por Fonseca Jr.

É pertinente ressaltar que tanto o trabalho de Fonseca Jr. como a literatura que o sucedeu trabalham o termo distância em três aspectos distintos. Primeiro, considera-se a distância como equivalente a um comportamento defensivo ou retraído da diplomacia brasileira. Segundo, indica-se ser a falta de participação (ausência) uma das características da distância. Terceiro, atribui-se à divergência das teses brasileiras com relação aos termos dos principais debates multilaterais da Guerra Fria o termo distância. Apesar de parecerem, em um primeiro momento, diferentes configurações de um mesmo fenômeno, cada uma opera de forma diferente. Nas próximas seções, serão apresentadas evidências que problematizam todas essas três dimensões.

Distância indesejada

A não participação brasileira no multilateralismo do pós-Segunda Guerra é aspecto complexo da inserção internacional do país. Nessa seção, será examinado como o Brasil confrontou a construção imediata do multilateralismo do período posterior a 1945, comparando-a com a ação multilateral brasileira no governo Collor. Preliminarmente, é de bom alvitre considerar a separação entre intenção e ação diplomática. A intenção equivale aos objetivos definidos pelas autoridades diplomáticas – o que deve ser feito. Mas os propósitos dos diplomatas nem sempre equivalem ao que foi realmente formulado e executado. Isso porque, muitas vezes, eles não têm controle sobre a totalidade do processo decisório e dos instrumentos de execução, ou não possuem recursos suficientes para implementar as decisões desejadas. Em ambos

os casos, a retórica diplomática pode dificultar a atividade do analista, pois as justificativas dadas para a intenção e a ação não necessariamente equivalem às existentes durante o processo decisório.

Isso fica nítido na análise empírica. Em 1947, o Brasil tomava assento em mais de dezenove organismos internacionais. Em muitos deles, de acordo com a documentação disponível, é visível o ceticismo do governo com relação à sua função ou mesmo ao potencial para a realização de interesses por parte do país.² Há, inclusive, retórica semelhante à identificada por Gelson Fonseca. Afirmava-se, por exemplo, que várias organizações internacionais buscavam, “fundamentalmente, sujeitar as economias dos países-membros a uma disciplina ditada por interesses internacionais, e não nacionais, apenas”. Com isso, o país ficaria subordinado “a um critério internacional onde os seus membros – como o Brasil – dificilmente poderiam influir ou alterar as suas decisões”.³ O viés de distância e não participação, assim, permearia substancialmente a ação multilateral brasileira no imediato pós-Segunda Guerra.

Mas essa retórica não pode ser generalizada para toda arquitetura do multilateralismo brasileiro. Deve-se notar que grande parte das intenções diplomáticas brasileiras eram propositivas, e que a ação, muitas vezes, não se coadunava com essas expectativas pela simples limitação da capacidade administrativa do Ministério das Relações Exteriores de lidar com as demandas geradas pelo crescimento do número e do escopo dos organismos internacionais criados a partir de 1943. Para se ter ideia, quarenta e três reuniões multilaterais estavam programadas para 1947.⁴ Somente entre janeiro e maio daquele ano, foram redigidos, na pequena Comissão de Organismos Internacionais do Itamaraty, 36 maços de documentos – além de 107 memorandos, 187 telegramas, 93 avisos a outros Ministérios, 36 despachos para representantes brasileiros no estrangeiro, 16 comunicações às missões diplomáticas estrangeiras e 83 ofícios e bilhetes diversos –, enfim, um considerável dispêndio de energia para o planejamento da ação diplomática em dimensão que se tornara subitamente valorizada para a ação internacional do país.⁵

Até no âmbito hemisférico o custo das instituições internacionais foi elemento relevante na estratégia de inserção do país no pós-guerra. Em fevereiro de 1947, por exemplo, o Brasil definia seu apoio à proposta chilena de “tornar menos onerosa” a contribuição dos países do continente aos organismos especializados interamericanos. Foi esse constrangimento que levou à defesa da tese de que a maioria dessas reuniões tinha aspecto essencialmente acadêmico, não se originando delas “resoluções de interesse prático”. Sugeria-se, dessa maneira, que o país seguisse as seguintes diretrizes: a) só participasse das reuniões em que tivesse real interesse; b) sempre que possível, a representação brasileira deveria ser realizada por funcionário das missões diplomáticas acreditadas nos países patrocinadores das conferências; e c) quando se fizesse necessária a presença de técnicos, haveria que se limitar o máximo possível os componentes da delegação.⁶

A inadequação do serviço exterior do país para as atividades demandadas do pós-guerra era ainda mais visível na área econômica. A relevante Seção de Política Econômica do Itamaraty tinha, em 1945, três funcionários em atividade plena, dos quais apenas um com conhecimento do serviço. Nessa situação, era impossível acompanhar com regularidade e presteza os assuntos a ela atribuídos. O chefe da seção contrastava: “é para mim sumamente penoso encontrar-me numa situação em que, pela primeira vez na minha carreira, não posso materialmente cumprir com as funções do cargo que me foi confiado, não obstante todo o meu esforço.”⁷

A ação multilateral brasileira, assim, nos casos de distância e não participação, fundamentava-se na busca da otimização máxima dos recursos disponíveis pela Chancelaria e não necessariamente em uma determinada e intencional estratégia de evitar que o sistema de regras internacionais pudesse constranger a capacidade normativa doméstica do país, como é geralmente reputado ao período posterior a 1960.

O papel das limitações orçamentárias na ação multilateral brasileira não se restringiu ao início da Guerra Fria. Mesmo no período posterior, o Brasil deixou de participar de importantes exercícios multilaterais. Uma das vezes em que essa situação ocorreu foi na Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, General

Agreement on Tariffs and Trade (GATT)) após 1989. Neste período, os grupos e subgrupos do Comitê de Negociações Comerciais do GATT funcionavam em ritmo frenético, com diversas reuniões ocorrendo simultaneamente. Nos diferentes despachos da Secretaria de Estado para a representação brasileira em Genebra, e em inúmeros ofícios expedidos pelos seus responsáveis para o Itamaraty, ficam evidenciados os limites materiais e humanos desses órgãos, o que afetava a sua capacidade técnica e, evidentemente, de negociação. A delegação brasileira em Genebra, nessa situação, não tinha pessoal suficiente para acompanhar todas as reuniões, o que significa que o país potencialmente poderia ficar de fora do processo multilateral de negociação.⁸ Com o objetivo de sanear essas deficiências, vários pedidos foram feitos para que órgãos domésticos enviassem a Genebra técnicos para acompanhar e influenciar os documentos que estavam sendo redigidos e negociados. Infelizmente, por constrangimentos orçamentários e problemas institucionais, o deslocamento desses técnicos para Genebra não se fez possível na maior parte das vezes, e o Brasil não pôde participar adequadamente das discussões em barreiras técnicas, valoração aduaneira e licenças de importação.⁹

Percebe-se, assim, que a ausência brasileira não decorria de resistência aos assuntos negociados externamente ou de uma possível “estratégia autonomista” de assegurar a total liberdade doméstica para regular os assuntos discutidos na pauta multilateral. Muito pelo contrário. Havia o desejo explícito de participar mais ativamente dessas conferências e das reuniões dos seus comitês técnicos, mas o país não dispunha de quadros em número suficiente para articular uma posição adequada nas negociações. Rubens Ricupero, embaixador na Missão Brasileira em Genebra (1987-1991), por exemplo, mostrava-se muito preocupado com o “fato de o Brasil não poder estar presente” em diversas reuniões da Rodada Uruguai, em nível formal e informal, deixando, assim, de “influir sobre o encaminhamento de questões relevantes para os resultados da rodada”.¹⁰ Celso Amorim, diplomata que ocuparia o posto em 1992, fazia reiterados pedidos de “presença permanente em Genebra de certos técnicos de outros órgãos do governo”.¹¹ O governo, contudo, rejeitou o envio tanto desses técnicos como de diploma-

tas, pois havia “severas restrições orçamentárias” que impediam os gastos decorrentes do pedido.¹² Com efeito, diante das metas econômicas do governo, o orçamento do Itamaraty sofreria cortes, ocasionando redução substancial nos recursos destinados à manutenção da missão brasileira em Genebra.¹³ O problema, portanto, não foi simples e de fácil resolução, tendo obstaculizado a participação multilateral brasileira por vários anos (ITAMARATY..., 1990; FALTA..., 1990; CRISE..., 1992).

O que sobressai do exame dessa documentação é que não houve a formulação de uma estratégia geral de distanciamento por parte dos decisores, apesar de ter sido essa a resultante em determinadas ocasiões. O termo, dessa maneira, pode ter utilidade para o entendimento das ações diplomáticas do país na Guerra Fria, mas não necessariamente das intenções e das estratégias definidas pela autoridade competente. Outro aspecto relevante é o fato de a ausência brasileira em negociações multilaterais não ser fenômeno limitado ao período da Guerra Fria. Foram grandes os constrangimentos orçamentários no início da década de 1990 que redundaram em ausência em reuniões multilaterais, da mesma forma que na década de 1940. Sob essa perspectiva, tanto as limitações acima levantadas, quanto as que sobressaem do exame detido da massa documental produzida pelos setores envolvidos na Secretaria de Estado e nas representações diplomáticas brasileiras não permitem que se conclua categoricamente existir uma separação rígida entre as noções de distância e de engajamento capaz de captar as nuances da ação multilateral brasileira.

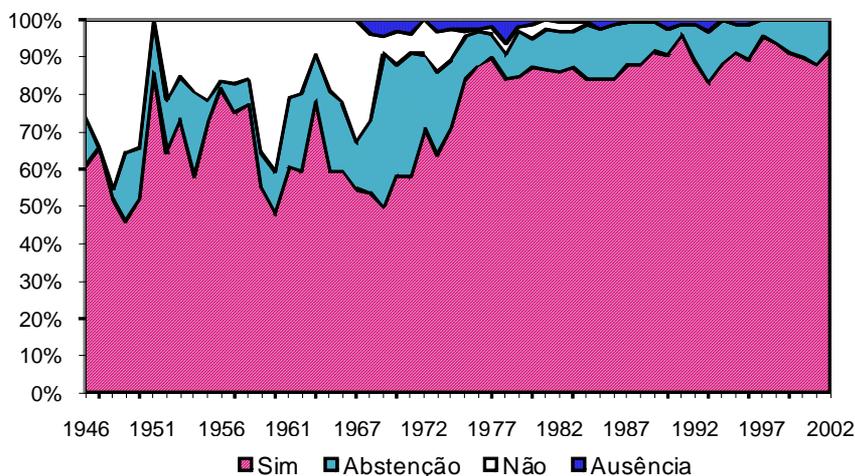
Assembleia Geral das Nações Unidas

Considerando que a tipologia apresentada pela literatura indica uma diferenciação do comportamento diplomático brasileiro ao longo do tempo, essa seção busca analisar a participação do país nas votações da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, com o propósito de identificar mudanças no posicionamento do país em uma das mais importantes instâncias multilaterais do sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial. Para tanto, serão utilizados os dados do

país da série compilada por Erik Voeten.¹⁴ Os dados vão de 1946 a 2002, com exclusão do ano de 1964, que não está disponível na compilação de Voeten. Do Brasil, são 4.482 registros de voto, de uma base de dados de mais de 800 mil casos. Essa não é a primeira vez que tal exame quantitativo é empreendido, mas a utilização de dados da década de 1990 é, ao nosso ver, inédita.¹⁵ O problema, na análise, será vincular os conceitos de “distância” e “engajamento” ao comportamento específico do país em votações. Será o conceito de “distância” relacionado à ausência, à abstenção ou aos votos negativos? Será o “engajamento” relacionado com a não ausência ou não abstenção? Fora esses questionamentos, ainda há questões importantes a serem levadas em conta, como a possibilidade de o comportamento brasileiro ter sido influenciado por mudanças estruturais mais gerais da diplomacia parlamentar da Assembleia Geral. Como o propósito aqui é o de levantar hipóteses, o que se estará buscando são indicadores simples de ruptura ou ajuste na ação brasileira, sem exames de correlação, regressão etc.

Gráfico 1

Participação Brasileira na Assembleia Geral da ONU (1946-2002)



Fonte: Disponível em: <<http://www9.georgetown.edu/faculty/ev42/UNVoting.htm>>. Acesso em: 20 set. 2008.

No Gráfico 1, é apresentada a participação brasileira. Algumas mudanças de padrão podem ser identificadas. A primeira é a ausência do Brasil em 53 votações no período que vai de 1968 a 1996 – único momento em que o país deixa de comparecer a votações da Assembleia Geral. A segunda é a progressiva diminuição de votos “não” e o aumento da proporção dos votos “sim” – enquanto no período 1946-1967 o Brasil votou de forma negativa 25% das vezes, de 1985 a 2002 o país não votou dessa forma sequer uma vez; por outro lado, enquanto no período 1946-1967 o país votou “sim” 60,73% das vezes, entre 1989 e 2002 essa categoria se elevou para 90,74% dos casos.¹⁶

Sobre a ausência brasileira em mais de cinquenta votações no período que vai de 1968 a 1996, uma análise dos assuntos de cada resolução pode esclarecer o significado político dessas instâncias. No exame dos dados referentes aos casos de ausência, há temas sensíveis da agenda brasileira no período, com a predominância, na década de 1970, de temas referentes à independência de colônias portuguesas, ao status da Palestina e ao tópico do desarmamento. Já na década de 1980, a maior parte das ausências brasileiras refere-se ao tema da Antártica. A distribuição temporal também é interessante, pois é só em meados da década de 1990 que o país não utiliza mais a ausência como instrumento de sinalização política – e não no final da década de 1980, como se poderia imaginar. Esse processo não ocorreu somente com o Brasil. A série de Voeten indica que, em países médios, como México, Argentina e Índia, a incidência de ausências também diminuiu substantivamente em meados da década de 1990.

Outra tendência que merece exame na participação brasileira nas votações da Assembleia Geral é o expressivo aumento de votos “sim” e a radical diminuição de votos “não”. Como pode ser visto na Tabela 1, o ajuste foi realizado na década de 1970, quando a maior parte dos votos migra para a categoria “sim”. Posteriormente, nas décadas de 1980 e 1990, ocorre a diminuição progressiva das abstenções, que caem para metade do nível da década de 1970, e o fim do resíduo da categoria “não”.

Tabela 1

Distribuição Percentual do Voto Brasileiro por Década (1950-1990)

Voto	1950	1960	1970	1980	1990
Sim	67,24	57,60	75,61	86,48	90,87
Abstenção	10,27	19,40	16,77	11,46	8,02
Não	22,49	22,20	4,78	1,14	0,00
Ausente	0,00	0,8	2,85	0,93	1,11

Fonte: Disponível em: <<http://www9.georgetown.edu/faculty/ev42/UNVoting.htm>>. Acesso em: 20 set. 2008.

Confrontando esses dados com a leitura histórica dos padrões da política externa brasileira proposta pela literatura, percebe-se que várias mudanças realmente ocorreram na ação multilateral brasileira na Assembleia Geral. Todavia, elas não foram exatamente coincidentes com o fim da Guerra Fria. Um exemplo é o fato de o país ter parado de voltar “não” em 1985, primeiro ano da gestão civil após o regime militar – e não em 1989 ou 1990, como seria de se esperar. O mais importante, no entanto, é a mudança do padrão de ausência brasileiro nas votações. Em seu ensaio, um dos principais exemplos de Fonseca Jr. para ilustrar o conceito de autonomia pela distância é a ausência brasileira por mais de vinte anos do Conselho de Segurança da ONU. A ausência na Assembleia Geral, todavia, não seguiu o padrão do Conselho de Segurança, pois só em 1997 o país deixa de ausentar-se de determinadas votações – bem distante do fim imediato da Guerra Fria. Em ambos os casos, é nítido que a ausência não atingiu os vinte anos iniciais do pós-Segunda Guerra – o Brasil participou como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU de forma intermitente até 1968 e somente nesse ano começou a utilizar a ausência como um instrumento de sinalização política. Essas observações permitem concluir que a noção de afastamento deliberado dos temas polêmicos, proposta na noção de distância, tem fôlego explicativo limitado. Nesse sentido, presta-se sim para explicar determinadas movimentações da diplomacia brasileira em fases e em temas precisos da ação multilateral do Brasil durante a Guerra Fria, mas não seria

suficiente para caracterizar, de roldão, todo o grande período que se estende entre 1947 e 1990.

O engajamento inusitado

A concepção de distanciamento encontra em temas sensíveis da agenda internacional brasileira da Guerra Fria – como comércio internacional, direitos humanos, meio ambiente e desarmamento – a sua massa empírica de suporte às hipóteses sobre o comportamento diplomático do país. Nessa seção, será examinada a participação brasileira nas negociações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (The United Nations Conference on the Human Environment, Estocolmo, 1972) e nas negociações econômicas da primeira metade da década de 1970.

Com o suporte de fontes primárias brasileiras e norte-americanas, além de revisão bibliográfica sobre o tema, será argumentado que a noção é pouco adequada para o entendimento da ação diplomática do país. Em ambos os casos, o país fez importante contribuição para a ampliação do escopo do multilateralismo, ajudando a articulação de consenso e a superação de impasses – atitude atribuída ao período posterior, de engajamento.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972)

Em 1968, o governo sueco persuadiu a Assembleia Geral das Nações Unidas a convocar uma conferência internacional para tratar do tema do meio ambiente. A partir de então, sucederam várias reuniões preparatórias, que articularam o caminho para a Conferência de Estocolmo, ocorrida entre os dias 5 e 16 de junho de 1972, com a participação de 112 países. Os temas da Conferência eram diversificados e guardavam pouca relação com a agenda inicial proposta pelos suecos – discutiram-se temas como controle de natalidade, imperialismo, guerra, agressão, apartheid e soberania nacional (THE STOCKHOLM..., 1972). A reunião resultou em 109 propostas de ação, várias delas com grande impacto nas políticas públicas dos países participantes, como poluição de oceanos, caça a baleias e outros.

A posição do Brasil é retratada pela literatura como extremamente combativa e contrária às propostas em negociação. De acordo com Eduardo Viola (1987), “a delegação brasileira na Conferência Internacional do Meio Ambiente (Estocolmo, 1972) argumentava que as preocupações com a defesa ambiental mascaravam interesses imperialistas que queriam bloquear o ascenso dos países em desenvolvimento”. Em outro trabalho, o mesmo autor afirma que, na ocasião, “o Brasil liderou conjuntamente com a China a aliança dos países periféricos contrários a reconhecer a importância em se discutir os problemas ambientais” (VIOLA, 2002, p. 34).

A documentação das discussões preparatórias dá suporte a essa tradicional interpretação. Para Araújo Castro, que representou o país nessa fase das negociações, todos os esforços do Sistema ONU deveriam ser necessariamente voltados “para a promoção do desenvolvimento econômico e social na maior velocidade possível”.¹⁷ A prioridade, assim, deveria ser a sobrevivência de bilhões de destituídos, e não a visão de uma bela e intocada paisagem.¹⁸ O tom ostensivamente contrário à agenda proposta pelos países desenvolvidos também pode ser observado nas declarações de Miguel Ozório, diplomata participante das negociações em Estocolmo.¹⁹ Para o diplomata, a Conferência deveria atuar dentro de um parâmetro “exploratório”, “para dar a base a um esquema de cooperação internacional restrito aos campos nos quais a cooperação internacional é claramente desejável” e “nada poderia ser mais perigoso do que a tentativa de internacionalizar ou mesmo globalizar o que é essencialmente nacional ou mesmo local”.²⁰ A percepção de vários atores corroboraria a interpretação da posição dissonante do Brasil. Os norte-americanos, por exemplo, criticaram a seriedade da postura brasileira diante dos trabalhos preparatórios.²¹ Por seu turno, o canadense Maurice Strong, secretário-geral da Conferência, teria posteriormente afirmado que, quando assumiu o cargo, houve forte movimento dos países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, para boicotar a Conferência (LAGO, 2006, p. 25). Nos termos apresentados, a concepção de distanciamento conseguiria representar de forma fiel a posição brasileira.

O aspecto mais importante, no entanto, é que as conclusões da literatura são altamente questionáveis diante das evidências das fontes primárias. Antes de tudo, há que se fazer uma distinção entre a posição defendida pelo país no período preparatório e a que foi formulada e implementada durante a Conferência. Há lenta evolução da posição brasileira, à medida que ficam mais claros os limites do processo negociador no plano multilateral, com a progressiva perda de força das teses conservacionistas e o recuo tático dos países desenvolvidos.²²

A posição do Brasil na Conferência, desse modo, não é necessariamente equivalente à definida durante o período preparatório. No relevante tema da relação entre desenvolvimento e meio ambiente, por exemplo, “a decisão [da Conferência] de não se tocar em recomendações de caráter nacional esvaziou esse problema de seu significado, simplificando sensivelmente os debates” (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1972). As declarações da delegação dos Estados Unidos também devem ser vistas com cautela, e não podem ser generalizadas para períodos posteriores ao trabalho preparatório – a posição norte-americana foi bastante distinta no segundo momento, como será visto abaixo. Por seu turno, a declaração de Maurice Strong deve ser apresentada dentro de seus limites interpretativos: foi feita muitos anos após a Conferência, de maneira a valorizar sua postura na direção dos trabalhos do evento. Segundo André Corrêa do Lago (2006, p. 126), “não existia, por parte do Brasil, desejo de boicotar a Conferência e sim de inseri-la em contexto que nos fosse favorável e que pudesse contar com o apoio dos demais países em desenvolvimento”. Dessa maneira, a atuação do secretariado e dos países desenvolvidos, principalmente nos seus pronunciamentos à imprensa, é que explicaria a visão tão arraigada na historiografia de que o Brasil foi um elemento destabilizador na Conferência.

Outra evidência sobre a posição brasileira nos trabalhos preparatórios é uma carta de Paulo Nogueira Batista, diplomata que não lidava diretamente com o tema, mas estava lotado em Genebra, um posto de observação privilegiado para uma reflexão sobre questões multilaterais. Em dezembro de 1971, ele redige longa carta ao então ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza. A carta é exercício

análítico de compreensão da política externa brasileira dentro de um sistema internacional dinâmico, mas não necessariamente conspiratório aos interesses do país. Apesar de Batista ter sido parte da elite nacionalista e desenvolvimentista do órgão, não apoiava a posição brasileira sobre meio ambiente que se estava defendendo nos trabalhos preparatórios. Para o diplomata, estava-se adotando, de forma equivocada, um inconformismo que identificava no setor externo o único obstáculo ao desenvolvimento nacional, levando à substituição do instrumento diplomático da negociação pela infrutífera contestação sistemática.

Batista acreditava que os países desenvolvidos tinham preocupação autêntica com o tema do meio ambiente. O Brasil, de acordo com ele, também deveria ter preocupações genuínas sobre a questão, devendo considerar até a recusa de “investimentos estrangeiros que representem transferência do mundo desenvolvido para o subdesenvolvido de processos produtivos condenados”. Com base nessas considerações, ele transmite a Barboza a tese de que, para o Brasil, a Conferência de Estocolmo poderia ser uma oportunidade mais positiva; seria, assim, um ensejo adequado para que, no sistema internacional, fossem articulados os padrões de proteção ambiental, evitando-se, dessa maneira, a discricionariedade dos padrões domésticos dos países desenvolvidos – que poderiam tornar-se mero pretexto para a discriminação e protecionismo.

O documento é impressionante, pois demonstra como não havia consenso no próprio grupo nacionalista do Itamaraty sobre a estratégia de inserção do país. Mais ainda: ele também é fragmento ilustrativo de como indivíduos do estrato burocrático inferior levavam de forma aberta aos seus superiores suas dúvidas e críticas sobre as grandes decisões que se formulavam – a hierarquia não era tão rígida.²³ Apesar de indicar a falta de consenso sobre a posição brasileira nos trabalhos preparatórios, a carta de Batista não dá evidências sobre a real posição do país nas negociações em Estocolmo.

A documentação primária norte-americana, por seu turno, traz elementos novos para se compreender melhor a participação brasileira

nesse segundo momento e é oportuna por não terem os norteamericanos incentivos para tecer comentários positivos ao Brasil. Todavia, no relatório sobre a Conferência, há nítido elogio à atuação brasileira. O Brasil, segundo o documento, teria mantido uma participação construtiva na negociação de um rascunho de declaração e uma resolução no tópico de arranjos institucionais. Em vez de confluir com os esforços de modificar esses documentos, a diplomacia brasileira defendeu-os de forma determinada.²⁴ Assim, no relevante Comitê III, que lidava com poluição do meio ambiente e arranjos institucionais, o embaixador Carlos Calero Rodrigues teria conduzido os trabalhos de maneira “hábil, clara e efetiva”, demonstrando “coragem e habilidade” no plenário em apoio aos rascunhos de resoluções em discussão.²⁵ Ele foi elogiado, inclusive, por seu tato no convencimento da delegação argelina, para que ela abandonasse uma emenda que poderia comprometer a efetividade da resolução sobre arranjos institucionais. No relatório, também há menção ao esforço excepcional do delegado brasileiro Bernardo Brito,²⁶ pelo trabalho longo, pesado e efetivo no rascunho da declaração.²⁷

Em todo o texto, é analisada a posição de dez países. Nenhuma avaliação é tão elogiosa como a do Brasil. A delegação francesa foi considerada pouco cooperativa e não construtiva. A canadense foi de pouca valia na ajuda em diversas ocasiões e considerada pouco confiável. A delegação da República Federal da Alemanha foi estridente em suas demandas no tópico institucional.

Nos parâmetros conceituais apresentados pela literatura, a participação brasileira na Conferência de Estocolmo não poderia ser mais discrepante. O Brasil certamente atuou dentro de parâmetros de “atenção e cautela”, evitando que se criassem obstáculos “ao direito soberano de cada país de explorar seus recursos” (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1972). Mas isso não levou a uma distância qualificada no debate e negociação, como se poderia esperar. O Brasil, na verdade, em nenhum momento se distanciou da temática ou se absteve de negociar. Seus esforços, nas negociações em Estocolmo, foram construtivos na criação de um regime internacional na área de meio ambiente, mesmo considerando as várias diferenças existentes com os países desenvol-

vidos. Em nenhum momento, optou-se pela indiferença, falta de ativismo ou afastamento nas discussões.

O multilateralismo econômico brasileiro na década de 1970

A atuação brasileira em apoio a uma nova ordem econômica internacional é apresentada como o paralelo na área econômica da busca do distanciamento. Observando a retórica diplomática, é certo que o Brasil esteve comprometido ideologicamente com a reestruturação das relações internacionais e com a redistribuição da riqueza internacional. Essa preocupação com uma definição específica de justiça econômica no sistema internacional modulava a projeção externa brasileira de forma a caracterizá-la como reformista.²⁸ Destaca-se, nesse sentido, o posicionamento brasileiro de derrubar constrangimentos externos às políticas domésticas voltadas para o desenvolvimento – vinculado principalmente a uma mentalidade desenvolvimentista e ao tratamento político de temas econômicos. Araújo Castro (1972, p. 22), por exemplo, afirmava que o “Brasil não pode aceitar peias e entraves na livre arrancada para o seu pleno desenvolvimento econômico”. Assim, o objetivo da ação brasileira no mundo deveria ser “remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico” (CASTRO, 1972, p. 2). Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores do governo Geisel, expressava opinião semelhante ao afirmar que o Brasil deveria almejar ser uma potência para ter a capacidade de “prescindir de outras nações líderes naquilo que for essencial à consolidação de seu desenvolvimento” (SILVEIRA..., 1976).

No início da década de 1960, buscou-se essa autonomia pela construção de um regime de regras alternativo ao avançado pelos países desenvolvidos. Um ponto central dessa estratégia era a posição brasileira no GATT, principalmente a partir da primeira revisão do Acordo Geral, em 1955. Ela se fundamentava na premissa de que o espírito de liberalização geral e tratamento não discriminatório da instituição não se coadunava com a realidade econômica internacional, em que existia uma disparidade flagrante entre os países industrializados e os menos desenvolvidos. O pessimismo sobre a capacidade de a economia brasi-

leira atuar de forma bem-sucedida no sistema de regras vigentes levaria o país a ser uma das principais partes na articulação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (em inglês, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)). O Brasil não conseguiu fazer com que a UNCTAD suplantasse o GATT, mas sua existência facultou mudança sensível da posição do país em negociações comerciais multilaterais.²⁹

Até agora, não há nenhuma novidade do ponto de vista da historiografia. A apresentação do multilateralismo comercial brasileiro coadunase perfeitamente com a noção de distanciamento apresentada na introdução. O problema, no entanto, é extrapolar a posição defendida pelo país na década de 1960 para a década de 1970, especialmente para a gestão do governo Geisel. O que a documentação disponível demonstra é que, apesar do sucesso inicial da estratégia brasileira, ao final da década de 1960 se fez, no Itamaraty, uma reflexão mais acurada sobre a fragilidade de iniciativas radicais de revisão da ordem internacional. Mesmo em 1968, na II Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, o Brasil já se afastava nitidamente do grande grupo dos países em desenvolvimento (DOSMAN, 2008, p. 422).

Na década de 1970, com as propostas de reforma do sistema econômico internacional no âmbito da ONU, o ceticismo exacerbava-se. Em 1973, na discussão sobre a posição brasileira no tópico da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, diplomatas em Brasília demonstravam-se pessimistas quanto aos possíveis frutos da iniciativa, considerando-a “uma grande colcha de retalhos” que não corresponderia aos interesses do país.³⁰ Paulo Nogueira Batista, então lotado em Genebra, afirmava que a discussão de iniciativas genéricas de reforma ou criação de uma nova ordem econômica internacional era “tema abstrato, complexo e polêmico” que, ao seu ver, não ajudava os países em desenvolvimento, principalmente por desviar esforços da etapa de preparação do que viria a ser a Rodada Tóquio. No tópico específico da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, Batista acreditava que a iniciativa era “pouco útil”, pois o momento era de a UNCTAD e outros órgãos se confrontarem com tópicos mais concre-

tos e menos declaratórios, até mesmo para aumentar sua credibilidade junto aos países desenvolvidos.³¹

A crise da UNCTAD como via de promoção dos interesses brasileiros continuou a incomodar os quadros do Itamaraty. Em outubro de 1973, o diplomata Souto Maior comentava a “utilidade cada vez mais discutível para nós de uma organização em que o Brasil se [vê] crescentemente forçado a posições defensivas”. Para ele, não deveria haver hesitação na “crítica severa tanto da organização em si como da política pouco construtiva dos países que a compõem”.³² As ideias de Souto Maior eram compartilhadas por Azeredo da Silveira, que afirmou: “Reconheço que a nossa atuação nos órgãos econômicos da ONU se tornou mais difícil na medida em que evoluímos da formulação de princípios gerais para a elaboração de normas ou recomendações mais específicas, em que os interesses dos vários países em desenvolvimento podem, muitas vezes, divergir.”³³

A posição brasileira, então, contrastava nitidamente com o tom radical de outros países em desenvolvimento, além de afastar-se das teses defendidas até o final da década de 1960 pelo país. Barthel Rosa, chefe da Divisão de Política Comercial do Itamaraty em 1973, afirmava que o Brasil se interessava por assuntos concretos e negociáveis e não por declarações gerais e pouco claras, como as direcionadas à divisão internacional do trabalho.³⁴ A transformação na atuação do país em composições e alianças também foi nítida. Principalmente em assuntos de segurança econômica, o Brasil já estava decidido a identificar-se menos com os países em desenvolvimento. Muito contribuiu para isso o incidente da Assembleia Geral da ONU, quando, em 1973, a “maioria automática” do movimento não alinhado votou contra o Brasil e a favor da Argentina no tópico da consulta prévia ao uso de recursos hídricos compartilhados. O Brasil, assim, viu-se constrangido pela dinâmica que ajudara a criar, sofrendo problema semelhante ao enfrentado pelos países desenvolvidos.³⁵

No âmbito hemisférico, isso era ainda mais claro. As propostas brasileiras de cooperação econômica eram voltadas para a limitação do

escopo das ideias de outros países mais radicais. O Brasil via as frustrações latino-americanas como decorrentes diretamente das ambições desproporcionais que esses países alentavam.³⁶ O país, nesse contexto, era tido como “líder dos países conservadores” em certas reuniões.³⁷ Quando se discutia na Organização dos Estados Americanos (OEA) a criação de tribunais para julgar acusações de coerção econômica, determinar danos e indicar compensações obrigatórias para os signatários, Paulo Lima, chefe da Divisão da OEA do Ministério das Relações Exteriores, indicava que o Brasil tinha posição conservadora, pois corria grande risco de ser algum dia confrontado com acusações de coerção por parte de seus vizinhos.³⁸

Essa nova posição era claramente percebida externamente. Para os países em desenvolvimento mais radicais, as atitudes brasileiras nos fóruns multilaterais econômicos eram suspeitas. Em 1973, por exemplo, na abertura da Rodada Tóquio do GATT, o Brasil adotava posição moderada, bastante distante do radicalismo de outros países latino-americanos.³⁹ Na redação do rascunho do que viria a ser a Declaração de Tóquio, o país encontrava dificuldade na tática de convencimento de outros países mais radicais.⁴⁰ Durante as negociações preparatórias do bloco latino-americano, Carlos Hugueiras, chefe da divisão de política comercial da chancelaria peruana, confidenciava a diplomatas norte-americanos que o Brasil, em muitos sentidos, era um país que tinha uma visão de mundo completamente diferente da perspectiva defendida pela maioria dos países da região.⁴¹

De forma alguma o Brasil atuou como defensor das regras vigentes que balizavam o sistema econômico internacional do período. Muito pelo contrário. O país ainda considerava a arquitetura institucional econômica inadequada aos interesses dos países em desenvolvimento. Mas essa crítica era operacionalizada de forma muito distinta da maneira que vinha sendo realizada na década de 1960. Ao Brasil não interessava a ruptura das regras internacionais vigentes, substituindo-as pelos arranjos extremamente heterodoxos propostos pela maioria dos países em desenvolvimento. Havia, assim, enfoque bem mais incremental e objetivo que as propostas de transformações radicais de então. Buscavam-se reformas *nas*

estruturas e não *das* estruturas; havia o desejo de trabalhar em uma ordem preestabelecida e não de pô-la abaixo para construir outra. As lideranças diplomáticas brasileiras, nesse ambiente, não mais consideravam que o país tivesse força suficiente para exercer uma pressão moderadora nos países em desenvolvimento, principalmente nos países africanos – ao país faltava a confiança do bloco. Mas o desejo de evitar isolamento fez com que o governo brasileiro ficasse constringido a não externalizar de maneira séria e explícita as reservas às iniciativas radicais do mundo não alinhado.⁴²

O fato instigante dessa nova inserção brasileira é como ela afetou o relacionamento bilateral com os EUA no tópico econômico. Dado o radicalismo de diversos países da América Latina no tema, os crescentes pontos de convergência com os EUA abriam vários segmentos de aproximação – mesmo considerando que havia um concomitante aumento dos pontos de conflito.⁴³ Os norte-americanos, dessa forma, julgavam que, como membro do G-77, mas ao mesmo tempo compartilhando vários dos interesses dos países desenvolvidos, o Brasil poderia ser um aliado útil em tentativas de diminuir manifestações mais estridentes das demandas dos países em desenvolvimento.⁴⁴

O Brasil, no entanto, era condicionado pelo forte desejo de reter um mínimo de credibilidade e influência entre esses países, daí o medo em avançar uma linha mais convergente com os EUA de forma ostensiva em fóruns multilaterais.⁴⁵ A pesada dependência que o país tinha dos exportadores de petróleo e a crescente frustração com as tendências protecionistas dos países desenvolvidos são outros fatores que explicam a recalci-trância do país em convergir de maneira mais objetiva com os EUA. O Brasil estava crescentemente consciente do fato de que seu próprio crescimento econômico iria fazer com que o país compartilhasse diversos interesses com os países desenvolvidos; estava, também, cada vez mais frustrado e isolado dentro do bloco dos países em desenvolvimento.⁴⁶ Outro fator de relevância no cálculo brasileiro era que, mesmo com a “convergência natural” a ser explorada como consequência do upgrade do status do país no sistema internacional, haveria muitos incômodos, pois essa gradação demandava do Brasil maiores responsabilidades.⁴⁷ Por

conta desse novo fardo, o ministro Azeredo da Silveira e seus assessores repetiam exaustivamente o mantra de que o país continuava a ser uma nação em desenvolvimento, merecedora de todos os benefícios que essa condição trazia.⁴⁸

Percebe-se, dessa maneira, que a ação brasileira no multilateralismo econômico da década de 1970 foi muito mais sofisticada do que as expectativas de distância nos indicam. Pode-se argumentar que a distância da política externa estava em seus fundamentos e objetivos com relação ao curso profundo do multilateralismo econômico, e não nos aspectos procedimentais ou na busca da liberdade completa do ordenamento doméstico diante da estrutura normativa internacional. Já havia o entendimento de que, ao mesmo tempo em que o sistema de regras limitava a discricionariedade das políticas domésticas, também diminuía potenciais exercícios de recursos de poder assimétricos das grandes potências, reduzindo o risco de elas reagirem ao processo de ascensão relativa do país. Assim, em nenhum momento o país se esquivou de atuar na construção das regras do multilateralismo econômico no período. Seu ativismo foi salutar, inclusive nas negociações do GATT. O relacionamento bilateral com os EUA nas negociações econômicas internacionais tampouco corresponde aos parâmetros de tensão apresentado pela literatura. E esse, aparentemente, não é um diagnóstico limitado à dimensão multilateral. Na verdade, a literatura mais recente indica que o engajamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos na década de 1970 foi bem mais sofisticado do que o apresentado pela historiografia.⁴⁹

Conclusão

Conceitos são elementos fundamentais para tornar compreensível a história, principalmente mudanças e rupturas. Eles conseguem reduzir a elevada diversidade de processos a tipologias com grande amplitude explicativa. No estudo histórico da política externa brasileira, o marco conceitual com maior alcance explicativo formulado nos últimos anos é o que diferencia a ação diplomática do país no período da Guerra

Fria e no pós-Guerra Fria. Há várias tipologias, representadas aqui pela dicotomia entre distância e engajamento (LAFER, 2000; LAMPREIA, 1998, LIMA, 2003; PINHEIRO, 2004; RIBEIRO, 2006; VIGEVANI et al., 2003; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007; VILLA, 2006).

Buscou-se argumentar, neste trabalho, que esse marco conceitual é inadequado para a compreensão da evolução diplomática brasileira na segunda metade do século XX. O primeiro problema é a falta de especificidade conceitual. Assim, a busca pela distância ou pelo engajamento é definida tanto em seu aspecto procedimental – ausência ou participação em negociações, liderança na busca de consensos – como em uma relação entre o sistema de regras multilateral e a liberdade regulatória doméstica. Essas duas dimensões são analiticamente distintas e não podem equivaler-se. O segundo problema é não existir, na literatura, definição mais clara sobre a que se referem os conceitos criados – indicam a intenção dos decisores, a resultante da política externa ou a retórica diplomática? O terceiro desafio é de natureza explicativa. Tentar avaliar a dinâmica da inserção internacional do Brasil segundo categorias exógenas indica que o eixo de causalidade é essencialmente externo ao país – o que ocorreu domesticamente não tem relevância suficiente para fornecer parâmetros gerais de continuidade e mudança. Por fim, há a questão mais geral da cronologia. Será que o período da Guerra Fria, para a política externa brasileira, é homogêneo o bastante para que seja abrangido por uma mesma categoria analítica? Estaria tão diferenciado da fase posterior, e em que termos? Haverá coincidência entre o “tempo da Guerra Fria” e o “tempo da diplomacia”?

Tentou-se demonstrar que a ação diplomática brasileira na Guerra Fria não corresponde às premissas da tipologia de distância e engajamento, mas não inviabiliza outras categorizações que logrem fazer essa diferenciação, ainda que se imponha medida de cautela nesse exercício, uma vez que, como foi demonstrado, os eixos de ruptura e continuidade não são cronologicamente coincidentes com a dinâmica de início e fim da Guerra Fria.

Outro questionamento relevante é a relação entre a literatura produzida e os interesses do *establishment* diplomático que ocupou os escalões superiores de assessoria e formulação da política externa brasilei-

ra após 1985. Com o estertor do regime militar e o início da Nova República, era natural a busca de interpretações que legassem ao novo período luzidia aparência – a construção e a utilização de tipologia conceitual que apresentasse a diplomacia do período anterior como distante, e a nova como participativa. Assim, ao expor a hodierna inserção do país como voltada para a construção das regras globais, esforça-se para demonstrar ativismo, ao invés do quadro de ausência e distância do período anterior. É inegável, portanto, a grande importância que construtos como a categorização proposta por Fonseca Jr. tiveram para a retórica diplomática da década de 1990.⁵⁰ Mas, para a academia, a utilização da tipologia pode ser perigosa. Ao servir de lente, tornando inteligível a história, ela o faz excluindo narrativas e causalidades alternativas. Dessa maneira, incute no analista a predisposição de ignorar fases do período da Guerra Fria de grande ativismo e participação e episódios de distância e ausência no período posterior.

Notas

1. Essa é uma tipologia que tenta abranger os diferentes conceitos apresentados por essa literatura.
2. Ministro Júlio Augusto Barboza Carneiro. Comissão de Organismos Internacionais. 11 de janeiro de 1947. Comissão de Organismos Internacionais (COI). Memorandos. Arquivo Histórico do Itamaraty (Rio de Janeiro) (AHI-RJ). 1947.
3. Conselho Internacional Alimentar de Emergência. Memorandum para o Sr. Ministro Barboza Carneiro. 21 de janeiro de 1947. COI. Memorandos. AHI-RJ. 1947.
4. Memorandum. Organismos especializados interamericanos. 13 de fevereiro de 1947. COI. Memorandos. AHI-RJ. 1947.
5. Júlio Augusto Barboza Carneiro. Relatório do Chefe da Comissão de Organismos Internacionais ao Ministro Raul Fernandes. 30 de maio de 1947. COI. Memorandos. AHI-RJ. 1947. Para se ter uma ideia mais geral da sobrecarga de trabalho do Itamaraty, pode-se comparar o número de cartas-telegramas e tele-

gramas expedidos no ano de 1944 e em 1949. Enquanto no primeiro foram expedidos 9.580, no segundo expediram-se 18.768 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1944 e 1949).

6. Memorandum. Organismos especializados interamericanos. 13 de fevereiro de 1947. COI. Memorandos. AHI-RJ. 1947.

7. Mermorandum ao Sr. Chefe da Divisão Econômica e Comercial. 25 de setembro de 1945. Divisão Econômica e Divisão Comercial. AHI-RJ. 1945-1946.

8. Tel 1526. GATT. Reunião ministerial de Bruxelas. Delegação brasileira. 21 de novembro de 1990. Caixa 144/90. Telegramas recebidos de Delbragen do número 10001 em diante; e telegramas expedidos do número 1 até 350. Arquivo Histórico do Itamaraty (Brasília). AHI-DF. 1990.

9. Ricupero reclama: “preocupa-me o fato de o Brasil não poder estar presente a algumas delas [reuniões] e portanto deixar de influir sobre o encaminhamento de questões relevantes para os resultados da rodada.” Tel 1277. GATT. Rodada Uruguai. Reforço da equipe negociadora. 20 de setembro de 1990. Caixa 144/90. Telegramas recebidos de Delbragen do número 10001 em diante; e telegramas expedidos do número 1 até 350. AHI-DF. 1990.

10. Tel N° 1277. GATT. Rodada Uruguai. Reforço da equipe negociadora. Em 20 de setembro de 1990. Telegramas recebidos de Delbragen do número 001 em diante; e telegramas expedidos do número 001 até 350. Caixa 144/90. AHI-DF.

11. Documento de 16 de novembro de 1991. Ele cita o DECEX (acesso a mercados, antidumping, subsídios), o DIC (subsídios, TRIMS), Conab (Agricultura), Banco Central (Serviços) e INPI (TRIPS). AHI-DF.

12. Desptel N° 1316. GATT. Rodada Uruguai. Delegação brasileira. Necessidade de apoio. Em 22 de novembro de 1991. Telegramas e Despachos Telegráficos (do 851 em diante) do ano 1991. Caixa 159/91. Confidencial. AHI-DF.

13. Desptel N° 259. Administração. Orçamento de 1992. Dotações. Em 18 de fevereiro de 1991. Telegramas recebidos e expedidos (até 920) do ano de 1992 de Delbragen. Caixa 167/92. Confidencial. AHI-DF.

14. Disponível em: <<http://www9.georgetown.edu/faculty/ev42/UNVoting.htm>>. Acesso em: 20 set. 2008.

15. Ver, por exemplo, o trabalho de Wayne Selcher (1978).

16. O cálculo foi feito com base nos dados globais de cada período, e não com as médias anuais.
17. Statement by the Brazilian delegate, Ambassador João Augusto de Araújo Castro, on item 16 of the agenda – U.N. Conference on the Human Environment. Geneva, 27 Jul. 1970.
18. Statement by the Brazilian representative, Ambassador João Augusto de Araújo Castro, on Item 43 of the Agenda – Human Environment. New York, November 1970. XXV Session of the General Assembly. Second Committee (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972).
19. Assim como Araújo Castro, Miguel Osório teve grande participação no processo de formulação da posição brasileira na fase preparatória da Conferência, tendo, inclusive, trecho de seu discurso transcrito na revista **The Economist** (LIMITS..., 1972).
20. Statement of the Brazilian delegate, Ambassador Miguel Ozório de Almeida, on item 47 of the Agenda (United Nations Conference on the Human Environment). November 29, 1971. XXVI Session of the General Assembly. II Committee (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972, p. 24-25).
21. Statement of the Brazilian delegate, Ambassador Miguel Ozório de Almeida, on item 47 of the Agenda (United Nations Conference on the Human Environment). December 2, 1971. XXVI Session of the General Assembly. II Committee (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972, p. 2).
22. Em dezembro de 1971, por exemplo, a delegação brasileira na Assembleia Geral indicava que grande parte dos problemas gerados pelo entusiasmo inicial da Conferência tinha sido corrigida ou eliminada. Statement of the Brazilian delegate, Ambassador Miguel Ozório de Almeida, on item 47 of the Agenda (United Nations Conference on the Human Environment). December 2, 1971. XXVI Session of the General Assembly. II Committee (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972, p. 1-2).
23. Carta pessoal de Paulo Nogueira Batista para Gibson Barboza. Confidencial. Genebra, 7 de dezembro de 1971. CPDOC. PNB. 1971.02.11. Pasta I.
24. Esse ativismo, no tópico institucional, foi uma evolução do período preparatório, no qual o Brasil não apoiava a criação de uma organização internacional para centralizar as discussões e negociações na área ambiental. Statement by the Brazilian delegate, Ambassador Carlos Calero Rodrigues, on item 4 of the agen-

da. New York, March 1972 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972, p. 1).

25. Rodrigues era um dos quatro delegados da delegação brasileira, que tinha como chefe o ministro do Interior, José Costa Cavalcanti, e como subchefe o embaixador Miguel Álvaro Ozório de Almeida.

26. Bernardo de Azevedo Brito, na época primeiro-secretário, era delegado suplente. Atuou, principalmente, nos Grupos de Trabalho da Declaração do Meio Ambiente e do Tema VI, bem como nas reuniões do Bloco Latino-Americano.

27. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Christian A. Herter Jr. (Vice Chairman of Delegation). July 28, 1972. Confidential. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/52454.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2008.

28. NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. Possible themes and initiatives for Secretary's visit to Brasil – an overview. Third Part. 25 de março de 1975. Secreto.

29. De Ovídeo Melo para Jaime A. Rodrigues. Sem título. 22 de agosto de 1963. AHI-DF. 1964.375.05.1

30. Desptel 892. UNCTAD. II Sessão do GT sobre a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Instruções. 7 de julho de 1973. Rolo 1801. Telegramas expedidos – confidencial. Ano 1973. Delbrasgen. AHI-DF.

31. Tel 1730 (Delbrasgen). XVIII Assembleia Geral. Item 51 da agenda. UNCTAD. Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. 21 de setembro de 1973. Rolo 1792. Confidencial – Telegramas recebidos no ano 1973, das Delegações: Delbrasgen, Delbrasonu. AHI-DF.

32. Telegrama sem número (Delbrasgen). Pedido de retransmissão de telegrama. 31 de outubro de 1973. Rolo 1792. Confidencial – Telegramas recebidos no ano 1973, das Delegações: Delbrasgen, Delbrasonu. AHI-DF.

33. Desptel 1384 (Delbrasgen). Instruções. 4 de novembro de 1977. Rolo 2097. Confidencial. Telegramas expedidos. Ano 1974, para as delegações: Braslalc, Delbrasgen, Delbrasonu. AHI-DF.

34. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. CECLA meeting: GOB views on trade declaration. 29 de agosto de 1973.

35. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. Non-aligned activities in international organizations. 2 de julho de 1974. Confidencial.
36. NARA. Do State Department para todos os postos da América Latina. Phase II of OAS Special Committee – Report No 8. 3 de outubro de 1973.
37. NARA. Da embaixada americana em Bogotá para o State Department. LA FONMINS conference: roundup of developments. 16 de novembro de 1973.
38. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. Proposal on collective economic security OAS. 5 de maio de 1975.
39. NARA. Da missão americana em Genebra para o State Department. GATT Committee on trade and development, June 12-15 and 19. 21 de junho de 1973.
40. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. GATT Ministerial. 5 de setembro de 1973.
41. NARA. Da embaixada americana no Peru para o State Department. Peru and MTN: GATT Tokyo Ministerial, OAS/SCCN meeting, and CECLA. 10 de setembro de 1973.
42. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. UNGA seventh special session – consultation with the Gob. 2 de junho de 1975.
43. NARA. De John Crimmins (Brasília) para secretário assistente Rogers (State Department). Possible themes and initiatives for Secretary’s visit to Brazil – an overview. 25 de março de 1975. Secreto.
44. Os norte-americanos percebiam o ajuste da percepção brasileira sobre o processo multilateral, mas tinham a estratégia de não apoiar publicamente o Brasil, para não fragilizar ainda mais a situação do país no mundo em desenvolvimento. NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. Possible themes and initiatives for Secretary’s visit to Brazil – an overview. Third Part. 25 de março de 1975. Secreto.
45. Essa posição afetava minúcias. Na reunião da Assembleia Geral da OEA, por exemplo, um jornalista abordou Gibson Barboza com a asserção de que o discurso brasileiro foi muito coincidente com o proferido pelo secretário de Estado norte-americano, tendo Barboza respondido prontamente que foi o Brasil que discursou primeiro. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. OAS Special Committee. Preliminary observations. 16 de agosto de 1973.

46. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. Non-aligned activities in international organizations. 2 de julho de 1974. Confidencial.
47. NARA. De John Crimmins (Brasília) para o State Department. Policy planning consultations: bilateral relations. 29 de novembro de 1974. Confidencial.
48. NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. Planning team consultations in Brazil. 27 de novembro de 1974. Confidencial.
49. O melhor trabalho nessa linha é a tese de Matias Spektor (2007).
50. Ver, por exemplo, “Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer”. Instituto Rio Branco, Brasília, 12 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n88-1sem-2001>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

Referências Bibliográficas

- CASTRO, Araújo. O congelamento do poder mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 33, n. 1, p. 7-30, 1972.
- CRISE corta até as viagens no Itamaraty. **Jornal de Brasília**, 2 mai. 1992.
- DOSMAN, Edgar J. **The life and times of Raúl Prebisch, 1901-1986**. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2008.
- FALTA de verba prejudica ação do Itamaraty. **O Estado de São Paulo**, 6 set. 1990.
- FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- ITAMARATY deve perder representações. **O Estado de S. Paulo**, 21 fev. 1990.
- LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania (Relatório)**, v. 7, n. 1, p. 94-100, 2003.

LIMITS to growth. **The Economist**, 27 mai. 1972. p. 67-68.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). **Relatório**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1944 e 1949.

_____. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Brasília: Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, 1972.

MINISTÉRIO DO INTERIOR (Brasil). Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente. Brasília: Ministério do Interior. 1972.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 171, p. 133-154, 2006.

SELCHER, Wayne A. **Brazil's multilateral relations**: between first and third worlds. Boulder, Colo.: Westview Press, 1978.

SILVEIRA: potência em 20 anos. **O Estado de S. Paulo**, 18 jul. 1976.

SPEKTOR, Matias. **Equivocal engagement**: Kissinger, Silveira and the politics of US-Brazil relations (1969-1983). Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – University of Oxford, Oxford, 2007.

THE STOCKHOLM Conference. It got a bit polluted. **The Economist**, 17 jun. 1972. p. 30.

VALLADÃO, Alfredo. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. **Res-Publica**, v. 1, n. 1/2, p. 117-135, 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. Brazilian foreign policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 5, p. 58-80, 2007.

_____; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 63-89, 2006.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_01.htm>. Acesso em: 28 set. 2008.

_____. O regime internacional de mudanças climáticas e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

Resumo

Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945-1990)

Nos últimos anos, criaram-se diferentes marcos analíticos com o propósito de auxiliar analistas na compreensão das transições da política externa brasileira desde o fim da Guerra Fria, muitos trabalhando com pares conceituais dicotômicos, como distância/participação e distância/integração. O objetivo deste trabalho é apresentar quatro estudos de caso, no âmbito da atuação multilateral brasileira, nos quais a tese de distanciamento será examinada, confrontando-a com uma base empírica inédita ou ainda pouco utilizada. Em três casos há dissonância clara com a categorização sob exame. Em outro, será problematizada a utilização da Guerra Fria como marco central na periodização da política externa brasileira. Argumentar-se-á, com a apresentação desses casos, que não se pode englobar toda a ação multilateral brasileira no período da Guerra Fria dentro do marco conceitual de distância, mesmo considerando as diferenciações apresentadas pela literatura.

Além disso, os casos também esclarecerão que o Brasil esteve longe de manter sistemática distância, ausência ou isolacionismo; e, mesmo quando foram a resultante da posição brasileira, muitas vezes ela não derivava de uma opção tática da diplomacia do país.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira – Guerra Fria – Multilateralismo

Abstract

Distance versus Engagement: Some Conceptual Contributions to the Analysis of Brazilian Multilateralism (1945-1990)

In the last years, different frameworks were created with the purpose to help analysts understand the transitions in Brazilian foreign relations since the end of Cold War, several of them using dichotomist conceptual pairs like distance/participation and distance/integration. The objective of this work is present four case studies in Brazilian multilateral relations in which the “thesis of distance” will be analyzed, confronting it with new primary sources. In three cases there is clear conflict with the concept under exam. In other case, it will be evaluated the use of Cold War in the periodization of Brazilian foreign policy. It will be argued, with the presentation of those cases, that it is not possible to encompass all Brazilian multilateral actions in the Cold War in the conceptual framework of “distance”. Besides, the cases will also expound that Brazil was far from maintaining systematic distance, absence or isolation; and even when that was the result, several times it was not a tactical position of Brazil.

Keywords: Brazilian Foreign Policy – Cold War – Multilateralism