



REVISTA

PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 03 - Nº 05
AGOSTO 2010



JÉSSICA CRISTINA RESENDE MÁXIMO

LAURA SCHILLING MELLER

GILBERTO ANTÔNIO DUARTE SANTOS

DAVI MITTELSTADT, FLÁVIA FILIPPIN & STÉFANO MARQUETTO

GERMANO RIBEIRO FERNANDES DA SILVA & LAURA SCHILLING MELLER

FERNANDO SARAIVA & PRISCILA PIMONT BERNDT

TAINÁ DIAS VICENTE & GABRIELA GRANÇO DO AMARAL

ALESSANDRA APARECIDA LUQUE, ELLEN CRISTINA BORGES FERNANDES,

JANINE PACHECO SOUZA & SAMARA MARCELINO FERREIRA

LUCAS DE OLIVEIRA PAES



UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

REVISTA PERSPECTIVA



REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 03 - Nº 05
OUTUBRO/NOVEMBRO 2010

JÉSSICA CRISTINA RESENDE MÁXIMO
LAURA SCHILLING MELLER
GILBERTO ANTÔNIO DUARTE SANTOS
DAVI MITTELSTADT, FLÁVIA FILIPPIN & STÉFANO MARQUETTO
GERMANO RIBEIRO FERNANDES DA SILVA & LAURA SCHILLING MELLER
FERNANDO SARAIVA & PRISCILA PIMONT BERNDT
TAINÁ DIAS VICENTE & GABRIELA GRANÇO DO AMARAL
ALESSANDRA APARECIDA LUQUE, ELLEN CRISTINA BORGES FERNANDES,
JANINE PACHECO SOUZA & SAMARA MARCELINO FERREIRA
LUCAS DE OLIVEIRA PAES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Hélio Henkin

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Presidente: Ana Paula Ranzi

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. Paulo G. Fagundes Vizentini

CONSELHO EDITORIAL: Prof. André Moreira

Cunha (UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva

(UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UnB),

Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo

Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Fábio Costa

Morosini (UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins

(UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro

(UFRGS), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik

(UFRGS), Prof. Marianne Wiesebron (Universiteit

Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade

do Porto – Portugal), Prof. Miryam Colacrai

(UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes

Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fon-

seca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus

(UFSM).

CONSELHO CONSULTIVO: Prof. Eduardo

Munhoz Svartman, Gabriel Pessin Adam, Hugo

Carlos Arend Neto, Kamilla Raquel Rizzi, Lucas

Kerr de Oliveira, Lucas Pereira Rezende, Máira Baé

Baladão Vieira, Rodrigo Perla Martins, Thomaz Fran-

cisco Silveira de Araújo Santos.

Membros ad hoc: Prof. Hermógenes Saviani Filho,

Prof.ª Susana Bleil de Souza.

CONSELHO EXECUTIVO: Alexandre Piffero
Spohr, Anaís Medeiros Passos, Bruno Kern Duarte,
Cláudia Pfeifer Cruz, Guilherme Ricardo Tissot,
Guilherme Ziebell, Iara Binta Lima Machado,
Isadora Loreto da Silveira, Jéssica Delabari de Lima,
Joana Oliveira de Oliveira, Larissa de Oliveira
Vanzellotti Monteiro, Pedro dos Santos de Borba.

EQUIPE TÉCNICA:

EDITORIAÇÃO: Thayse Vasconcelos Hoffmann

REVISÃO: Jéssica Fraga de Castro, Felipe Raskin
Cardon

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti do
Amaral Ruschel

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/
UFRGS).

Os materiais publicados na revista
Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional são
de exclusiva responsabilidade dos autores. É
permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto
de vista de seus autores e não necessariamente a
opinião dos editores desta revista

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas

CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro,

CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.

Email: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional /
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências
Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 3, n. 5 (set/
out. 2010). - Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.

ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacio-
nal. 4. Cooperação Internacional : Brasil : Índia. 5. Segurança internacional : Nações
Unidas. 6. Parceria estratégica : Brasil : Rússia. 7. Diplomacia : Brasil. 8. Governo
Fernando Henrique Cardoso : Governo Lula : Abertura econômica. 9. Governo
Figueiredo : Dívida Externa.

CDU 327

Objetivos

Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional tem como principal objetivo a divulgação de trabalhos de graduação dos alunos das áreas relacionadas às Relações Internacionais. É uma divulgação semestral do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que visa à permuta de conhecimento entre alunos e professores do Brasil e do exterior.

Perspective: Thinking About International Themes has as its major objective to publish international relations papers from academics of various correlated areas such as Law, Economy, Politics, History, Geography, Philosophy, Sociology and others. It is a biannual publication of the International Relations course from the Federal University of Rio Grande do Sul that aims to promote the exchange of knowledge among students from Brazil and foreign countries.

Perspectiva: Reflexiones sobre Temas Internacionales tiene como su objetivo principal publicar artículos y otros materiales de académicos de Relaciones Internacionales y varias áreas correlacionadas, por ejemplo Derecho, Economía, Política, Historia, Geografía, Filosofía, Sociología y otras. Es una publicación semestral del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande do Sul que apunte promover el intercambio del conocimiento entre estudiantes del Brasil y de países extranjeros.

Perspective : Pensées sur les Thèmes Internationaux a comme objectif principal de publier des articles et d'autres essais d'académiciens des Relations Internationales ainsi que plusieurs secteurs reliés, par exemple en Droit, Économie, Politique, Histoire, Géographie, Philosophie ou Sociologie. C'est une publication semestrielle du cours de Relations Internationales de l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul qui prétend promouvoir l'échange de la connaissance parmi les étudiants du Brésil et les pays étrangers.

Sumário

EDITORIAL	9
-----------------	---

ARTIGOS

A Influência da Abertura Econômica na Política Externa Brasileira: Análise do Governo de Fernando Henrique Cardoso <i>Jéssica Cristina Resende Máximo</i>	11
A Negociação da Dívida Externa no Governo Figueiredo <i>Laura Schilling Meller</i>	29
O Assento Permanente do Brasil no Conselho de Segurança: Discurso sem Respaldo <i>Gilberto Antônio Duarte Santos</i>	45
O Papel da Dívida Externa na Construção das Instituições Brasileiras durante o Período Imperial <i>Davi Mittelstadt</i> <i>Flávia Filippin</i> <i>Stéfano Marquette</i>	63
O Papel das Milícias Brasileiras na Anexação do Acre <i>Germano Ribeiro Fernandes da Silva</i> <i>Laura Schilling Meller</i>	79
Pluralização de Atores e Diplomacia Presidencial: As Mudanças nos Determinantes da Política Externa Brasileira nos Governos FHC e Lula <i>Fernando Petry Saraiva</i> <i>Priscila Pimont Berndt</i>	95
Relações Brasil e Índia em Instâncias Multilaterais: Uma Associação Prática ou de Objetivos? <i>Tainá Dias Vicente</i> <i>Gabriela Grango do Amaral</i>	109
Um Futuro em Construção: Os Desafios e as Oportunidades na Parceria entre Brasil e Rússia <i>Alessandra Aparecida Luque</i> <i>Ellen Cristina Borges Fernandes</i> <i>Janine Pacheco Souza</i> <i>Samara Marcelino Ferreira</i>	127

RESENHAS

Ronnie Hjorth - Hedley Bull's paradox of the balance of power: a philosophical inquiry

Lucas de Oliveira Paes 145

ENTREVISTA

Entrevista com Matthew Ferchen, Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Tsinghua em Pequim 149

Summary

EDITORIAL	9
-----------------	---

ARTICLES

The Influence of the Economic Opening in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of Fernando Henrique Cardoso's Government <i>Jéssica Cristina Resende Máximo</i>	11
The Negotiation of Brazilian Foreign Debt During the Figueiredo Administration <i>Laura Schilling Meller</i>	29
Brazil and the Permanent Seat in the Security Council: Groundless Discourse <i>Gilberto Antônio Duarte Santos</i>	45
The Role of International Debt in the Development of Brazilian Institutions in the Imperial Age <i>Davi Mittelstadt</i> <i>Flávia Filippin</i> <i>Stéfano Marquette</i>	63
The Role of Brazilian Militias on the Annexation of the Territory of Acre <i>Germano Ribeiro Fernandes da Silva</i> <i>Laura Schilling Meller</i>	79
Pluralization of Actors and Presidential Diplomacy: changes in brazilian foreign policy determinants in Cardoso and Lula governments <i>Fernando Petry Saraiva</i> <i>Priscila Pimont Berndt</i>	95
Brazil and India relations among multilateral instances: a practical or on objectives association? <i>Tainá Dias Vicente</i> <i>Gabriela Grango do Amaral</i>	109
A Future in Building: Challenges and Opportunities in the partnership between Brazil and Russia <i>Alessandra Aparecida Luque</i> <i>Ellen Cristina Borges Fernandes</i> <i>Janine Pacheco Souza</i> <i>Samara Marcelino Ferreira</i>	127

REVIEW

Ronnie Hjorth - Hedley Bull's paradox of the balance of power: a philosophical inquiry
Lucas de Oliveira Paes 145

INTERVIEW

Interview with Matthew Ferchen, Professor of International Relations at Tsinghua University of Beijing 149

Editorial

Depois de quase três anos de história, a *Revista Perspectiva* lança seu quinto número. Como nas edições anteriores, o intuito é o de sempre melhorar e expandir, mas sem abandonar as metas traçadas em seu princípio: esse veículo foi criado para que se pudesse contribuir para a difusão das diversas discussões de Relações Internacionais. Dentre estas, estão as agendas tanto de países e suas políticas exteriores como das relações estabelecidas entre duas ou mais nações. Entretanto, um dos principais objetivos é o foco nas interações sul-sul. O trabalho aqui apresentado carrega consigo a importância de se dar destaque e visibilidade aos países integrantes da metade austral do planeta e seu desenvolvimento frente às nações desenvolvidas. Para tanto, foi preciso que, mais uma vez, se obtivesse o apoio da UFRGS, da Faculdade de Ciências Econômicas, dos docentes, desta e de outras instituições, e dos discentes. Estes últimos colaboraram de forma contundente para a realização dessa edição por meio de suas produções e conhecimentos.

Os artigos aqui publicados são originários de alunos dos mais diferentes lugares do país, e esse fato corrobora para a manutenção da meta de abrangência desta revista. É importante que se possa contar com diversos pontos de vistas para que possamos debater sobre a atual conjuntura internacional sem que façamos avaliações parciais e possivelmente equivocadas. Para continuar buscando tais metas, a *Revista Perspectiva* procura sempre aumentar o número de instituições parceiras, dessa forma, garantindo a diversidade e a qualidade do material produzido.

Além disso, essa revista se caracteriza pelo foco nos alunos de graduação. Como se sabe, existem inúmeras opções de locais para a publicação de produções de pós-graduandos. Contudo, há uma falta de periódicos que aceitem os trabalhos realizados por alunos da graduação. Essa revista acredita, portanto, no potencial desses alunos e aposta no seu melhor desenvolvimento a partir da possibilidade da produção. É essencial que se incentive a criação intelectual desde cedo, para que os estudantes/pesquisadores hoje sejam bons profissionais amanhã.

Esta quinta edição visa dar o merecido destaque às relações do hemisfério sul, mas principalmente às questões que concernem ao Brasil. As análises aqui feitas variam no tempo e englobam diferentes aspectos de nosso país. Os dois primeiros artigos tratam da área econômica brasileira em duas diferentes épocas, as quais são marcadas por dois relevantes presidentes brasileiros e sua atuação. O terceiro, busca trazer para a discussão as intenções brasileiras para a tomada de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O quarto, discute o papel da dívida externa na construção das instituições brasileiras no período imperial. O quinto artigo, por sua vez, discorre sobre o papel das milícias brasileiras na anexação do Acre. O sexto, trata da diplomacia presidencial contemporâneas- governos FHC e Lula. Por fim, os dois últimos fazem menção às relações estabelecidas entre o Brasil e países do BRIC. Ademais dos artigos, esse revista publica também uma resenha crítica de *O Paradoxo do Equilíbrio de Poder em Hedley Bull - Um Inquérito Filosófico e o diálogo entre Hedley Bull e Kenneth Waltz* e uma entrevista realizada com Matthew Ferchen, o qual é professor de Relações Internacionais da Universidade de Tsinghua em Pequim, especialista em economia política internacional, economia informal chinesa e na relação de investimento e comércio chinês na América Latina.

Apesar dos avanços feitos nesses quase três anos, a *Revista Perspectiva* ainda tem um grande caminho a percorrer. Um dos próximos passos é o da finalização de um sítio virtual para que tanto as submissões como o acesso à revista sejam mais fáceis e rápidos. Desse modo, as informações estarão mais difundidas e estudantes até mesmo de outros países terão contato com o trabalho realizado a partir de seu computador. Com essa iniciativa, a revista busca continuar difundindo o ideal de melhora e expansão. Portanto, convidamos todos a refletir e a participar desse instigante debate sobre o mundo as questões que nos rodeiam.

A INFLUÊNCIA DA ABERTURA ECONÔMICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ANÁLISE DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO¹

Jéssica Cristina Resende Máximo²

RESUMO: O objetivo deste trabalho é demonstrar que a formulação da política externa do governo de FHC foi, em grande medida, influenciada pela intensificação dos processos de abertura econômica nacional promovidos em resposta à crise e à estagnação econômica engendradas na década de 80, e pela nova realidade internacional, conformada nos anos 90. Pretende-se evidenciar os determinantes desta nova postura da política externa nacional que visou criar um ambiente favorável às mudanças econômicas internas do país e superar sua vulnerabilidade econômica buscando alcançar autonomia, através de uma participação ativa no sistema internacional, e liderança regional, por meio de uma maior integração com os países da América Latina. Para tal análise é feita uma revisão crítica da literatura referente ao tema.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa brasileira, abertura econômica, governo de Fernando Henrique Cardoso, relações internacionais.

¹ Agradeço ao Professor Alexandre César Cunha Leite por seu apoio, amizade e atenção durante a produção deste trabalho.

² Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH). E-mail: jessicamaximo@gmail.com.

Introdução

Este trabalho pretende analisar a formulação da política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso considerando seu contexto histórico e suas principais características no período de 1994 a 2002. O trabalho procura interpretar a abertura econômica brasileira e relacioná-la com a tentativa do governo em buscar integração regional e maior participação nos processos decisórios mundiais como uma maneira de fortalecer o país em meio à nova realidade internacional que é construída na década de 1990.

No meio econômico, esta realidade apresenta-se caracterizada por uma intensificação da globalização e a construção de blocos econômicos. No meio político, pode-se observar o fim da bipolaridade da Guerra Fria e a “afirmação” americana como potência hegemônica militar mundial. E, por último, no meio social, com o aparecimento de diversos atores não-estatais e o fortalecimento da Sociedade Civil Global e de sua agenda própria de temas transnacionais.

A abertura econômica brasileira do governo de Cardoso é avaliada segundo seus aspectos de integração com a economia mundial, de acordo com seus determinantes internos e externos que seguiram as reformas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington. Ainda são levados em consideração os novos desafios que estavam sendo apresentados ao desenvolvimento do país e à formulação da política externa: a consolidação da democracia e a estabilização econômica. Concomitante a estas análises, a tentativa do governo de conseguir maior integração e participação no sistema internacional como um ator relevante na conformação de regimes e normas internacionais, tanto regionalmente quanto internacionalmente, também é objeto de estudo deste trabalho.

Dessa maneira, a influência da abertura econômica na política externa do período é analisada em virtude das características das políticas internas do país e dos condicionantes externos advindos do ambiente internacional. As fontes de pesquisa para a elaboração deste trabalho foram artigos e teses que objetivam analisar a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso sob variadas óticas e níveis de análise.

Política Externa: o arcabouço teórico

Para entender a relação entre o processo da abertura econômica brasileira e a formulação da política externa do país é necessário que primeiro se enfatize e procure explicar como a política externa de um Estado pode ser construída de acordo com suas políticas internas e, ainda, como pode ser influenciada por elas. Nesse sentido, é primordial determinar o conceito de política externa que será usado neste artigo, o qual parte da definição de Cláudio Oliveira Ribeiro (2006). Para o autor, a política externa pode ser entendida como o conjunto de atividades

políticas por meio das quais cada Estado projeta seus interesses frente a outros Estados. Dessa forma, pode-se inferir que a política externa de um Estado está inserida no âmbito das relações internacionais e é operada ao nível do Estado-Nação.

Contudo, não somente as características do ambiente externo influenciam na formulação dos parâmetros nos quais os Estados decidem conduzir suas relações entre si. Segundo Ribeiro (2006), a política externa tem como base fundamental os desígnios e as estratégias estatais que, por meio da ação governamental, objetivam concretizar os interesses do Estado que se relacionam com o sistema internacional, de maneira na qual tanto as demandas de ordem doméstica quanto as de âmbito internacional sejam levadas em consideração.

Contudo, o autor afirma que a política externa deve ser entendida como uma política pública diferente dos outros tipos de políticas que são desenvolvidas também pelo Estado, conferindo-a um caráter especial uma vez que, o processo de formulação da política externa demanda uma análise prévia mais específica tanto das necessidades da sociedade nacional quanto também das oportunidades e dificuldades encontradas na conjuntura internacional.

Da mesma forma, para o autor André Luiz Reis da Silva (2008), a formulação da política externa também não pode ser entendida separada de seus aspectos endógenos e exógenos, uma vez que ela própria é um elemento que serve como mediador entre as dimensões internas e externas das políticas promovidas pelos Estados. Sendo que, para o autor, a política externa se constituiria como um espaço por excelência dentro da própria política interna estatal, ao mesmo tempo em que também é conformada pela composição do sistema internacional.

Dentro deste contexto, Pierre Milza (1996) afirma que na construção da política externa não há algo que diferencie a natureza das influências internas e externas e que tampouco existe uma separação estanque entre estas duas dimensões. Sem embargo, para o autor, as interações entre estes dois fatores são evidentes. Nesse sentido, para exprimir a conexão entre as políticas interna e externa, o autor aponta duas questões: qual é o tipo de influência que a política interna exerce sobre a externa? E o inverso, no que as injunções externas podem determinar na conduta da política interna?

O autor responde à primeira questão enumerando fatores internos que podem servir de base para a orientação da política externa – como a demografia, as estruturas econômicas e sociais, a identidade nacional, entre outros. Todavia, Ribeiro (2006) também apresenta um argumento forte a esta questão, segundo o autor, não se pode desconsiderar

“que o sentido de qualquer política exterior está intrinsecamente vinculado aos objetivos nacionais perseguidos e definidos em plano nacional – como

desenvolvimento, bem-estar, segurança, etc. –. Tais objetivos sempre estarão condicionados às circunstâncias que caracterizam o Estado, em particular pela sua situação geográfica, econômica, por seu regime político, cultura e mesmo tradição diplomática” (RIBEIRO, 2006).

Já para a segunda questão, Milza (1996) ressalta a ascensão da pressão externa em virtude do recrudescimento da interdependência no sistema internacional, de forma em que o ambiente internacional tem, cada vez mais, um peso maior que inclina os governos a fazerem alterações em suas políticas internas.

Dentro deste contexto, Ribeiro (2006) ainda clama a “*imperatividade*” de reconhecer a importância dos processos de tomada de decisão (*decision making process*) para fazer análises mais precisas da formulação da política externa e de seus efeitos para conseguir compreender qual é o tipo de influência que os processos internos – políticos, burocráticos e ou cognitivos – podem ter sobre a ação Estatal. Dessa forma, é válido lançar mão da obra de Robert Putnam (1993), sobre a análise de jogos de dois níveis, para exemplificar a correlação existente entre as determinantes internas e externas da formulação da política externa. Putnam (1993) afirma que é necessário atentar para o esforço que a ação diplomática faz para conciliar, simultaneamente, os imperativos domésticos e internacionais, sendo que, para que esta ação alcance seus objetivos, ela precisa não só ser bem sucedida na fase da barganha internacional (nível 1), mas também deve ser capaz de satisfazer os interesses advindos das discussões entre os atores internos do Estado (nível 2).

Seguindo este raciocínio, Ribeiro (2006) evidencia quais são os participantes deste complexo processo de construção da política externa. Processo este que, para o autor, engloba os interesses, as percepções e os valores de todos aqueles indivíduos e grupos que podem sofrer os efeitos da ação diplomática, e que, nesse sentido, se preocupam em participar das decisões a serem tomadas pelos responsáveis das negociações em plano internacional. Para o autor, dentre estes atores estão todos aqueles que têm alguma capacidade de influenciar o processo de decisão estatal como: as organizações não-governamentais, os partidos políticos, os sindicatos, entre outros.

Ribeiro (2006) conclui seu artigo argumentando que, para o completo entendimento da construção da política externa

“deve(-se) levar em conta duas dimensões, ainda que distintas, complementares: as normas de funcionamento da ordem mundial em dado momento; e os interesses domésticos constituídos pelas demandas advindas do plano societário. Só então, pela conjunção e equalização destas variáveis, é possível considerar a formulação e promoção de políticas específicas de inserção do Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional. Isso, evidentemente, se considerada a necessidade de legitimação da

ação diplomática perante os atores domésticos – o que não deixa de ser o fator decisivo, princípio e finalidade, de qualquer política pública” (RIBEIRO, 2006).

A Abertura Econômica Brasileira

No caso brasileiro, a liberalização da economia nacional, engendrada com maior vigor na década de 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, se encaixa dentro do debate acerca da influência dos processos decisórios internos na formulação da postura estatal frente ao ambiente internacional.

Nesse contexto, Silva (2008) relata a trajetória de Cardoso na década de 1990 e delineia seus principais feitos nas cadeiras que assumiu. Segundo o autor, em 1993, quando FHC assumiu como Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco – após sua experiência como Ministro das Relações Exteriores do mesmo governo –, procurou dar início a um processo de estabilização da economia brasileira com a criação do Plano Real. Este processo, de acordo com o autor, foi se conformando e evoluindo até o final do segundo mandato de Cardoso na Presidência da República em 2002.

Para Paulo Vizontini (2005), a retomada do projeto neoliberal para a inserção brasileira no processo de globalização da economia mundial, feita por Cardoso, foi mais articulada e estável que as tentativas anteriores. Nesse sentido, segundo Silva (2008), a constituição do Plano Real permitiu a estabilização das reformas estruturais de perfil neoliberal que vinham sendo aplicadas no país. Para o autor, esta estabilização da economia, seguiu as diretrizes das reformas neoliberais postuladas pelo Consenso de Washington. Vizontini (2005) ainda aponta o importante papel na implantação destas reformas do Ministro da Fazenda de Cardoso, Pedro Malan, por se identificar grandemente com o programa do Consenso.

O autor Amado Cervo (2002) analisou as reformas colocadas em prática por Cardoso e as dividiu em duas gerações: a primeira fase se remeteria à implementação de políticas de rigidez fiscal, retração do estado de bem estar social e privatização de empresas públicas; já a segunda fase seria a implementação de uma estrutura regulatória estável e uma maior transparência dos gastos públicos.

Silva (2008) afirma que a aplicação de políticas neoliberais como um paradigma de desenvolvimento foi uma tentativa do governo de superar a crise econômica e sair da estagnação que estavam presentes na realidade brasileira desde a década de 1980. Para o autor, a implementação do paradigma neoliberal foi uma tendência em toda a América Latina durante a década de 1990, contudo, cada país teve um momento histórico diferente para dar prosseguimento a estas reformas. Silva (2008) analisa que, diferentemente de muitos países latino-americanos que passavam por ditaduras quando colocaram em prática este novo

paradigma, a implantação destas reformas no Brasil ocorreu em um momento no qual havia um fortalecimento dos movimentos sociais e também um trabalho maior rumo à consolidação democrática. Dessa forma, o autor aponta as dificuldades do avanço do neoliberalismo no Brasil por ter de enfrentar uma forte burguesia nacional, que era protegida pelo Estado, e um movimento social e político de esquerda, que impunha grande resistência. Todavia, Silva (2008) argumenta que o paradigma neoliberal ganhou força e legitimidade com a crise fiscal e a hiperinflação, sendo capaz de gerar, na sociedade brasileira, a aceitação da necessidade de uma reformulação estrutural do Estado e da economia.

Gelson Fonseca Jr. (1996) indica que sempre houve falta de interesse da sociedade brasileira nos processos diplomáticos devido a grandeza dos problemas internos vividos pelo país – contrastes sociais, dificuldades de desenvolvimento. Contudo, o autor aponta que este ponto possui uma tendência a ser alterado na medida em que é ampliada a consciência nacional de que o ambiente internacional afeta os projetos internos estatais.

Dentro deste contexto, para Silva (2008), a possibilidade de construção do consenso em torno das reformas propostas pelo paradigma neoliberal foi, em grande parte, beneficiado pela enorme ampliação das discussões de temas de política externa e dos impactos internos que a inserção internacional do Brasil poderia ter no cotidiano da sociedade brasileira. O autor aponta o grande espaço ganho por estes assuntos entre os formadores de opinião pública e o esforço do governo em canalizar a atenção da sociedade para estes debates. Dessa forma, Luiz Felipe Lampreia (1999), corroborava com esta hipótese ao afirmar, em seu discurso na ocasião da sua posse, em 1995, como Ministro de Estado das Relações Exteriores do governo de Cardoso, que

“nosso patrimônio diplomático está-se enriquecendo com o exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através dos sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das organizações não-governamentais, dos governos dos Estados e municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior fosse a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação da nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior” (LAMPREIA, p. 39, 1999).

Para Cervo (2002), as reformas neoliberais implementadas no Brasil representaram uma mudança de paradigmas na formulação da política externa do país no sentido de que esta passava de uma orientação desenvolvimentista para uma orientação normal com algumas características de um Estado logístico. De acordo com o autor, o Estado desenvolvimentista seria aquele que conduz

sua sociedade para o desenvolvimento nacional, eliminando suas deficiências econômicas, estruturais e de segurança. Ao passo que, o Estado normal seria uma invenção latino-americana, da década de 1990, que apresentava características subservientes ao sistema internacional, destrutivas em relação à economia nacional, e regressivas no que se remete ao bem-estar social. Por último, o Estado logístico seria aquele que tenta equilibrar os efeitos da interdependência fortalecendo seu núcleo nacional – ao dar à sua sociedade responsabilidades empreendedoras e capacitando-a para ter uma atuação melhor no exterior – de maneira na qual consiga uma inserção madura no ambiente internacional.

De acordo com Cervo (2002), o Brasil teria passado de uma fase desenvolvimentista, que durou até 89, para uma fase de Estado normal – em algumas instâncias logístico – com a abertura econômica do país iniciada com Sarney. Para o autor, esta indefinição – criada pela existência simultânea de vários paradigmas desde 1990 – causou o desmonte do Estado desenvolvimentista, o surgimento do Estado normal e uma tentativa de Estado logístico. Cervo (2002) denuncia esta mistura de paradigmas como um aspecto debilitante na capacidade de formular a política externa e também de analisá-la, uma vez que os analistas internacionais teriam o desafio de interpretar a trajetória dos governos brasileiros entre garantir o desenvolvimento e a inserção nacional prudente no mundo globalizado, e regressar a um estágio de atraso social e de dependência estrutural.

Dessa maneira, Cervo (2002) faz uma crítica às reformas neoliberais implementadas no Brasil dizendo que, ao invés de serem práticas de boa governabilidade, como foram denominadas, resultaram somente na criação de regras e instituições favoráveis à expansão e ao lucro das empresas privadas no país, e que a abertura econômica brasileira engendrou perversas incoerências no desenvolvimento do país por confundir o conceito de democracia com o de imperialismo de mercado, o significado de competitividade com o de abertura econômica e, por fim, por ter pensado que desenvolvimento pode ser alcançado através de estabilidade monetária simplesmente.

Todavia, diferentemente da posição sustentada por Amado Cervo (2002), para Paulo Roberto Almeida (2007) a abertura econômica do Brasil nos anos 1990 foi necessária e seguia a tendência geral de integração à economia global que vinha acontecendo no período. Para o autor, a política brasileira mudou de seu viés protecionista para a liberalização de sua economia de acordo com a necessidade de inserção na economia mundial. Da mesma forma, Lampreia (1998) – Ministro das Relações Exteriores de FHC de 1995 a 2000 – afirma que esta mudança nas políticas econômicas do país foi incentivada pela conjuntura internacional do período, que poderia ser caracterizada por 13 aspectos:

1. Fim da divisão do mundo em ideologias opostas (leste-oeste e norte-sul);
2. Crescente convergência dos valores e práticas políticas entre os Estados (democracia, direitos humanos, preocupação com meio ambiente);
3. Igual convergência também na área econômica (livre iniciativa, liberalização do comércio de mercadorias, serviços e dos fluxos financeiros);
4. Tendência à organização do espaço econômico por regiões (MERCOSUL, NAFTA, APEC);
5. Agravamento das disparidades de níveis de vida entre e dentro dos países;
6. Tensão entre a convergência no plano dos valores e a realidade de desigualdade e falta de perspectivas em boa parte do mundo;
7. Presença de uma única superpotência econômico-militar entre outras potências menores;
8. Desligamento entre poder e capacidade de manter a ordem internacional (terrorismo, crises financeiras, violações das normas internacionais de comércio);
9. Necessidade de atualização das instituições e regimes internacionais para condizerem com a realidade do período;
10. Reavaliação do conceito de poder (*hard* e *soft power*);
11. Maior permeabilidade das fronteiras nacionais e da soberania estatal;
12. Maior volume, velocidade e variedade de informação;
13. Multiplicidade crescente de atores (ONGs, multinacionais, OIs).

Para Lampreia (1998), a compreensão destes fatores foi importante para o desenvolvimento nacional na forma de um melhor engajamento com o meio internacional e aumento da capacidade brasileira de influenciar os processos decisórios mundiais. Dessa forma, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), os fatores citados por Lampreia (1998) constituíam um cenário que demonstrava as novas formas a partir das quais a sociedade internacional se estruturou no decorrer da década de 1990. Para os autores, estas formas emergiram após a Guerra Fria com a formação de uma renovada agenda internacional, baseada em novos temas políticos, valorativos e econômicos – como meio ambiente, direitos humanos, minorias, populações indígenas, narcotráfico, entre outros – que permeavam esta nova sociedade internacional.

De acordo com Lampreia (1998), a estabilidade trazida pela abertura econômica aumentou as perspectivas de retorno a um crescimento acelerado fazendo com que o Brasil pudesse, novamente, ocupar uma posição de destaque para a atração de investimentos diretos. O autor também argumenta que o processo de liberalização econômica do país ajudou na estabilização econômica e que esta empreitada estava de acordo com os anseios da sociedade brasileira de então.

Fernando Henrique Cardoso compartilhava do mesmo pensamento de Lampreia e defendia a necessidade das reformas econômicas. Ainda como ministro no governo de Itamar Franco, Cardoso (1993) afirmava:

“O mundo do pós-guerra fria, por ser justamente um mundo em transição, requer participação ativa e interessada dos membros da comunidade internacional na construção de uma ordem estável, justa e democrática. São muitos os desafios, muitos os constrangimentos a essa maior participação de países como o Brasil, mas são muitas também as oportunidades. E para aproveitá-las o país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos – são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais” (CARDOSO, p. 9-10, 1993).

Lampreia (1998), contudo, não nega que houve perdedores neste processo de abertura econômica e que o país tenha sofrido também os aspectos negativos da liberalização. O autor afirma que, a partir da década de 1990, o Brasil passou a ser um país de maior visibilidade e atuação no cenário internacional por ter conseguido se beneficiar do lado positivo do processo de globalização, mas também afirma que o país vivenciou as consequências adversas deste processo.

Da mesma maneira, Almeida (2007) também argumenta que nos processos de integração à economia mundial não há como escolher apenas seus aspectos favoráveis e que deve haver um cálculo custo-benefício entre os ônus e os bônus advindos da execução da abertura econômica para o Estado. Para o autor, os países

“decidem estabelecer medidas de política econômica que são mais ou menos abertas a influxos externos por decisões conscientes de suas autoridades e estima-se que, a menos que sejam particularmente estúpidas ou perversas, tenham elas feito um cálculo custo-benefício da abertura econômica e concluído que o exercício era importante para o país” (ALMEIDA, 2007).

Dessa forma, para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a decisão de liberalizar a economia brasileira foi formulada de maneira consciente e conjunta por várias camadas do Estado brasileiro e de sua sociedade civil. Segundo os autores,

“funcionários do Estado, encarregados da formulação da política comercial, industrial e de desenvolvimento, de forma coordenada com segmentos importantes do setor empresarial, passaram a interpretar que a relação custo-benefício para o Brasil seria mais benéfica num ambiente de abertura, adequado ao entendimento que, sem capacidade competitiva, só restaria o

aprofundamento da defasagem em relação aos países ricos e mesmo aos outros países subdesenvolvidos, mas que pareciam se habilitar a uma decolagem sustentada” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, p.33, 2003).

Este debate acerca da abertura econômica e da maneira com que ela foi praticada no Brasil é acalorado, todavia, foge do escopo deste trabalho analisar como este cálculo custo-benefício foi feito e como essas políticas foram implementadas. Entretanto, é válido reiterar a opinião de Amado Cervo (2002). Para o autor, tendo deixado de lado o paradigma de Estado desenvolvimentista e tendo efetuado a internacionalização de suas economias em um modelo de Estado normal com poucas características de um Estado logístico maduro, a América Latina, de maneira geral, implementou a reestruturação desenhada por Washington sem que esta oferecesse benefícios para o desenvolvimento da região.

Para Lampreia (1998), por outro lado, os desafios criados pela internacionalização da economia brasileira incentivaram o país a lutar, cada vez mais, contra o protecionismo e contra os desníveis de poder entre os Estados tanto na definição quanto na aplicação das normas internacionais de comércio. O autor ainda ressalta a necessidade que foi criada com a abertura econômica de fazer da autonomia um dos objetivos principais do país na busca por ampliação de sua margem de escolha e de manobra quando da atuação no ambiente internacional de forma em que conseguisse perseguir os anseios da vontade nacional. Dessa forma, Lampreia (1998) defendia a busca por uma política externa mais ativa para que o país não se tornasse refém dos processos de globalização e perdesse as rédeas de seu desenvolvimento.

Assim como Almeida (2007) argumenta sobre a tendência geral de integração à economia mundial, Silva (2008) faz uma releitura do trabalho de Ricardo Sennes (2003)³ para apontar que a mudança da matriz desenvolvimentista da política externa brasileira para uma matriz emergente foi um movimento comum entre potências de médio porte que se industrializaram tardiamente e que se apresentavam no cenário internacional entre as décadas de 80 e 90. De acordo com o autor, Sennes (2003) afirma que estes Estados saíram de uma postura contrária ao ordenamento internacional e passaram a possuir uma atitude mais participativa e de aceitação dos fundamentos e princípios deste ordenamento.

A Política Externa Brasileira durante o Governo de FHC

Para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a política externa brasileira durante o governo de FHC seguiu alguns parâmetros já tradicionais da diplomacia brasileira,

³ SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

como o pacifismo, o respeito às normas do direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, o universalismo e o pragmatismo. Contudo, para os autores, anterior à abertura econômica nacional, a política externa brasileira poderia ser comparada à noção de “autonomia pela distância”, a qual se manifestava em políticas protecionistas que buscavam o desenvolvimento do país sem um grande envolvimento na economia global e também nas questões internacionais como um todo. Dessa forma, segundo os autores, a agenda de política externa brasileira durante a Guerra Fria poderia ser entendida apenas como uma política reativa aos acontecimentos internacionais. Para eles, somente a partir do final do governo de Sarney que começaram a aparecer esboços de mudanças profundas na política externa brasileira que seguiam o cunho liberal preconizado pela globalização.

Dessa maneira, de acordo com Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) o Brasil passou por várias transformações em sua política externa que começaram, de fato, no governo de Collor de Melo e foram se acentuando até o governo de Fernando Henrique Cardoso. Haja vista que, para os autores, neste momento de transição, a ideia de “autonomia pela distância” é trocada pela lógica de “autonomia pela integração ou participação” a qual se remete à noção de uma atuação internacional do país mais proativa e engajada com a agenda internacional. Segundo os autores, esta nova perspectiva foi impulsionada pelo desejo de se conseguir estabelecer um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do país por meio do comprometimento com o ordenamento e com a normalização das relações internacionais através de uma participação mais ativa na formulação de novas regras e novos regimes internacionais visando uma maior institucionalização do ambiente internacional. Os autores afirmam que este desejo era partilhado tanto pela gestão de Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), quanto pela de Celso Lafer (2001-2002) no Ministério das Relações Exteriores durante o mandato de Cardoso.

O argumento da lógica de autonomia pela integração foi defendido pelo autor Gelson Fonseca Jr (1998), o qual afirmava que,

“O acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais” (FONSECA, p.368, 1998).

A utilização da lógica da autonomia pela integração na política externa brasileira é explicada por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) como uma tentativa de fazer com que o país não se tornasse refém e mero expectador dos processos

internacionais que se intensificavam cada vez mais. Nesse sentido, para os autores, a busca pela consolidação de instituições e regimes vai de acordo com os interesses brasileiros na nova realidade internacional que se forma após a Guerra Fria. Para eles, com a ascensão norte-americana ao posto de única superpotência global, o Estado brasileiro perdeu poder em termos relativos, sendo assim, uma abordagem institucionalista passou a ser entendida como um caminho propício à realização dos interesses brasileiros na medida em que garantia o cumprimento das regras internacionais tanto de Estados fracos quanto daqueles Estados mais poderosos.

De acordo com os autores, participando mais ativamente nas questões internacionais e na formulação de regimes internacionais, o Brasil procurava uma nova forma de se fortalecer e assegurar um ambiente favorável ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, os autores afirmam que, ao aderir a esta nova forma de integração ao sistema internacional, o Brasil concretizaria um marco legal internacional que poderia dar mais segurança à execução de seus anseios nacionais. Dessa forma, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), o governo brasileiro defendia sua nova abordagem de política externa com base no argumento de que buscar autonomia através de uma maior participação no meio internacional não significaria subordinar-se, mas sim fortalecer sua posição relativa aos outros Estados do sistema.

Para os autores, contudo, o posicionamento da política externa brasileira é diferente no que se refere às relações com a América do Sul. Buscando um impulso maior em sua inserção como um ator global de peso no cenário internacional, a política brasileira passa a procurar uma relação de poder mais favorável em relação aos países sul-americanos. Para Silva (2008), é neste contexto que se pode entender a posição de centralidade que a América do Sul adquiriu na política externa de Cardoso. Segundo o autor, uma posição de autonomia e de referência na América do Sul estava em acordo com os interesses brasileiros de se tornar um *global player* e também com o anseio de conseguir uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) afirmam que a junção do conceito de *global trader* à retórica da política externa do período garantiu ao Brasil a possibilidade de se posicionar de maneiras diferentes. Segundo os autores, este novo conceito defendia que o Brasil poderia trabalhar em diversas posições e com agendas variadas – sem necessariamente ter de vincular-se somente a um parceiro – por ser um ator de interesses globais. Dessa forma, para os autores, pode-se assim entender o caráter não institucional da participação do Brasil no Mercosul simultâneo a um comportamento contrário representado pela atuação do país na procura por mais institucionalismo na agenda internacional e pela celebração de vários acordos bilaterais estratégicos em diversas áreas com China, Índia, países africanos, entre outros.

Segundo Cervo (2002), o posicionamento distinto tomado pelo Brasil em relação à América Latina pode ser explicado com base na história das relações entre o Brasil e os países latino-americanos. Nesse sentido, para o autor, as relações entre o Brasil e os Estados fronteiriços a seu território são influenciadas por acontecimentos de sentidos opostos – isolamento, boa vizinhança, liderança – que criaram imagens e percepções para ambos os lados e que alteraram a formulação da estratégia regional. Neste contexto, o argumento de Cervo (2002) não entra em desacordo com o de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), uma vez que a aspiração brasileira de tornar-se um *global trader* permitia a existência de políticas externas divergentes dependendo do interesse nacional a ser perseguido. Dessa forma, Cervo (2002) aponta que a trajetória traçada pelo Brasil foi de construir uma estratégia regional que permanecesse invariável por meio do reforço do Mercosul, através de uma convergência política entre Brasil e Argentina, e com a busca por uma organização do espaço sul-americano que proporcionasse autonomia perante os Estados Unidos. Para Silva (2008), as feições imperfeitas assumidas pelo modelo de integração do Mercosul favoreceu o Brasil, na medida em que conservaram a autonomia decisória estatal e abriram a oportunidade de usar o bloco como um instrumento de barganha em outros espaços.

Além destes aspectos, de acordo com Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), o governo Cardoso também fez uso frequente da figura do presidente como instrumento diplomático. Para os autores, a diplomacia presidencial ajudou a reconstruir a imagem do país de uma maneira mais favorável perante inúmeros governos e instituições multilaterais internacionais. Para corroborar com esta perspectiva, os autores utilizam o argumento de Sérgio Danese (1999)⁴, o qual afirma que, desde o início de seu governo, Cardoso havia tentado combinar um maior poder nacional – atrelado à ideia de estabilização e a seus atrativos econômicos, o que incluía a participação brasileira no Mercosul e a internacionalização da economia nacional – com “a vocação e a disposição pessoais do Presidente para protagonizar uma diplomacia presidencial no estilo hoje consagrado pelas melhores lideranças mundiais” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, p. 41, 2003).

Silva (2008) também aponta esta diplomacia presidencial como um aspecto importante na constituição da política externa de Cardoso. Nesse sentido, o autor aborda o grande impacto da diplomacia presidencial na difusão do debate sobre a formulação e a prática da política externa nacional. Dessa forma, Sérgio Danese (1999) também é mencionado por Silva (2008) uma vez que, segundo o autor, foi

⁴ DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

“graças a essa combinação da prática e do discurso, não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido” (SILVA, p. 18, 2008,).

Além de utilizar o argumento de Danese (1999), Silva (2008) também chama a atenção para as críticas à abordagem diplomática de Cardoso. Em sua tese, Silva (2008) cita a análise de Marco Aurélio Garcia (2001)⁵ a qual diz que a diplomacia presidencial visava tentar preencher o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa – que pode ser entendida como as crises do Plano Real e do Mercosul de 1999. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), apontam esta crise como limitadora da utilização da política externa como uma maneira de impulsionar os objetivos estratégicos do país. Para os autores, a atuação do Brasil como formulador ativo da agenda internacional foi dificultada pela crise, principalmente nos temas que não fazem parte da agenda de atores de maior poder relativo no sistema.

Segundo Silva (2008), alguns analistas conferem a estas crises o colapso do modelo econômico e da inserção internacional brasileira. Para estes analistas, de acordo com o autor, este colapso causou um novo debate sobre a abordagem da política externa nacional. Vizontini (2005) explica esta discussão afirmando que o segundo mandato de Cardoso teve um início crítico que clamava por mudanças, nesse sentido alterou-se o argumento de necessidade última de adesão ao processo de globalização por um discurso crítico à “globalização assimétrica” na política externa brasileira que zelava por mais cautela na inserção nacional na economia mundial.

Para Silva (2008), as críticas que levaram a esta nova mudança na orientação da política externa brasileira possuem dois núcleos centrais: o enxugamento do Estado e a integração mais consciente ao sistema internacional. Dessa forma, para o autor, o debate

“reside na contradição entre as políticas implementadas que enfraqueceram a capacidade do Estado, e a tentativa de uma inserção mais ampliada no cenário internacional. Ao mesmo tempo, subsiste, como pano de fundo, uma discussão sobre a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento para a formulação da política internacional” (SILVA, p.20, 2008).

⁵ GARCIA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta internacional*, ano IX, nº 94/95, Dez. 2000/ Jan. 2001.

Considerações Finais

A política externa de um Estado, entendida como as atividades políticas por meio das quais os Estados promovem seus interesses e informam seu posicionamento frente a outros Estados e frente ao próprio sistema internacional, não pode ser simplesmente explicada pelas contingências do ambiente externo. A análise da formulação da política externa deve ser capaz de compreender também os processos internos de cada Estado que o levaram a formular os interesses nacionais a serem perseguidos no âmbito internacional. Dentro deste contexto, pode-se considerar que a formulação da política externa de Fernando Henrique Cardoso foi marcada profundamente pela conjuntura interna e externa da qual fazia parte.

O ambiente internacional do pós-Guerra Fria, no qual o governo de Cardoso inseria-se, foi marcado por grandes transformações políticas, econômicas e culturais. Neste contexto, o pensamento dos formuladores da política externa e também da sociedade brasileira era de que uma redefinição na política externa nacional era necessária para que o país se adequasse à nova realidade internacional. Este argumento foi amplamente defendido pelo governo e debatido no meio acadêmico. Além disso, a ampliação do acesso às discussões de política externa no cotidiano da sociedade brasileira criou um cenário propício para que esta readequação ocorresse.

O processo interno de formulação da política externa de Cardoso foi marcado por um período de mudanças sociais, crise e estagnação econômica. A sociedade brasileira se encontrava em pleno processo de consolidação dos valores democráticos e conformação da democracia no país. Dessa forma, a forte atuação dos movimentos sociais em conjunto com a burguesia nacional criou barreiras para a aceitação das reformas neoliberais que estavam em voga internacionalmente. Contudo, mesmo havendo inicialmente uma negação ao paradigma neoliberal, a forte crise econômica que abalou o país na década de 1980 provocou transformações no pensamento brasileiro. O consenso para a aplicação das reformas foi gerado a partir da aceitação, dentro de várias camadas internas do país – diplomacia, burguesia, intelectuais – de que era necessário um novo tipo de gestão econômica que promovesse o desenvolvimento e um novo posicionamento nacional que diminuísse a vulnerabilidade do país em relação ao sistema internacional. Nesse sentido, as questões econômicas se tornaram centrais tanto para a formulação da própria política econômica interna do país quanto para a política externa.

Os processos internos de liberalização da economia nacional estavam de acordo com estes anseios da sociedade brasileira da época, de forma que influenciaram diretamente o posicionamento do país frente ao sistema internacional. O Brasil buscou autonomia política e econômica através da participação ativa na

formulação de regimes e instituições internacionais que conferiam maior legalidade e previsibilidade às negociações internacionais e apostou no *multilateralismo* das organizações internacionais. Regionalmente, buscou uma abordagem sem amarras institucionais que lhe conferisse uma posição de liderança regional e se destacasse no cenário internacional. Esta nova orientação buscava criar, internacionalmente, um ambiente favorável às mudanças econômicas internas do país que garantisse o desenvolvimento nacional através da inserção global do Brasil.

ABSTRACT: This paper's objective is to demonstrate that FHC's foreign policy formulation was, in great measures, influenced by the intensification of the national economic liberalization processes conducted in response to the economic crises and stagnation, engendered in the 80s, and by the new international reality, molded in the 90s. It is intended to highlight the determinants of this new national foreign policy posture that sought to create a favorable environment to the country's internal economic changes and to overcome its economic vulnerability by trying to reach autonomy, through a more active participation in the international system, and regional leadership, by means of a better integration with Latin America's countries. To accomplish this analysis the theme's referent literature is reviewed critically.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy, economic liberalization, Fernando Henrique Cardoso's government, international relations.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto. Globalização perversa e políticas econômicas nacionais: contraponto às visões correntes em certos meios. *Revista Espaço Acadêmico*, ano 7, n 74, Jul. 2007. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/074/74pra.htm> Acesso em 31 maio 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa*, v. 2, n. 1, jun. 1993.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n.1, Jan./Jun. 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100001&lang=pt Acesso em 31 maio 2010.

FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília*, v. 41, n. 2, Jul./Dez. 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473291998000200001&script=sci_arttext Acesso em 09 maio 2010.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. In: RÉMOND, René (org.) *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 365-399.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter B. *et al. Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 431-468.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria. *Revista Espaço Acadêmico*, ano 6, n. 64, set. 2006. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/064/64ribeiro.htm> Acesso em 6 jun. 2010.

SILVA, André L. R. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15 n. 2, nov. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200003&script=sci_arttext Acesso em 09 maio 2010.

VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC à Lula (1995-2004). *Ciências e Letras*, Porto Alegre, n. 37, jan./jun. 2005. p. 317-331.

A NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA NO GOVERNO FIGUEIREDO

Laura Schilling Meller ¹

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de renegociação da dívida externa brasileira durante o governo Figueiredo e verificar por que o Brasil não optou por um tratamento político na solução do problema da dívida nesse período. Para tanto, encontra-se dividido em três seções: a primeira apresenta um panorama do contexto econômico e político mundial no início dos anos 1980, a segunda analisa os obstáculos externos enfrentados pelo país no período e a terceira, os obstáculos de origem interna. A pesquisa permite concluir que a ausência do tratamento político ao problema da dívida deveu-se à coesão observada dentro do bloco de países credores e, em oposição, à falta de coesão entre os países devedores, bem como entre os setores internos do país.

PALAVRAS-CHAVE: dívida externa, governo Figueiredo, anos 1980.

“O Brasil não é um negócio de banqueiros, é um país. A dívida externa pode ser negociada, sim, mas com o peso político do Brasil.”

Celso Furtado²

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: laurasmeller@yahoo.com.br.

² 2 COOJORNAL, 1981, setembro, p. 16-17.

Introdução

O rompimento unilateral dos Estados Unidos com o sistema de Bretton Woods, em 1971, dá início a um período de crise e instabilidade no ordenamento econômico global vigente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A mudança na sua forma de atuação externa foi depois reforçada pela ação de outros países desenvolvidos, os quais alinharam a sua política externa conforme a nova tendência iniciada pelo presidente Reagan (SENNES, 2003, p. 60 e 66). Essa mudança de rumo na esfera política teve conseqüências em todo o mundo, fazendo-se sentir entre os mais diversos setores da sociedade.

Os obstáculos então impostos pelos países desenvolvidos aos países devedores eram enormes: alto grau de protecionismo, fracasso do diálogo Norte-Sul ao longo das duas últimas décadas e regras injustas no comércio internacional de forma permanente (CERVO, 2008, p. 432). Uma das conseqüências mais graves desse cenário foi uma crise da dívida externa observada em grande parte dos países do Terceiro Mundo. A solução negociada com o grupo de países desenvolvidos não se mostrou como uma solução efetiva para esse problema, já que suas origens eram estruturais e os programas de ajuste propostos aos países endividados comprometiam a estabilidade política e social interna nos países afetados (SENNES, 2003, p. 70).

Assim, a principal vulnerabilidade externa enfrentada pelo Brasil no início dos anos 1980 estava ligada ao cumprimento de suas obrigações financeiras com o resto do mundo, com um estoque de dívida externa que chegou ao pico em 1985 (em termos de relação PIB/dívida), ano em que termina o mandato de Figueiredo. A dívida e os serviços decorrentes dela eram então muito superiores à capacidade de pagamento do Brasil (SENNES, 2003, p. 91). A margem de manobra, ainda presente para o governo Geisel, desaparece durante a presidência de Figueiredo, deixando o Brasil cada vez mais preso pelas circunstâncias – como mencionou o economista Pedro Malan á época, “o rabo está balançando o cachorro” (COOJORNAL, 1981, setembro, p. 16).

A crise do endividamento inviabilizou progressivamente, durante a década de 1980, a estratégia brasileira de executar uma política externa de forma independente, afetando também de forma negativa a credibilidade do governo brasileiro, tanto em âmbito interno quanto externo. Ainda que as condições externas fossem adversas, muitas das decisões tomadas nessa época foram também decorrentes da situação interna do país.

Considerando o contexto explicitado acima, o objetivo central da presente análise é o de verificar por que, apesar das diversas manifestações a favor desta saída, a negociação política acerca do pagamento da dívida externa brasileira não ocorreu. Ou seja, a negociação do pagamento da dívida foi feita essencialmente de forma contábil e não utilizou o poder de barganha do Brasil, o qual estava

calcado em diversos fatores, dentre eles o fato de ser o país com a maior dívida externa absoluta no mundo.

O Brasil e o contexto mundial no início da década de 1980

O amplo acesso ao mercado financeiro internacional privado por parte dos países do Terceiro Mundo nos anos 1970 foi um condicionante externo comum a todos e esteve associado à crise e reestruturação produtiva nos países centrais. A origem da crise mundial no início da década de 1980 está na ruptura desse padrão de financiamento internacional e na forma como cada país procurou enfrentar o problema. Na primeira metade dos anos 80 os países em desenvolvimento só tiveram acesso ao mercado financeiro através dos pacotes destinados ao reescalonamento das suas dívidas externas, os quais foram concedidos pelos países centrais com o intuito de evitar uma crise maior no sistema mundial devido à inadimplência de grandes devedores como o México e o Brasil.

O ponto de partida dessa crise está na política implantada pelos EUA a partir de 1979, a qual gerou reflexos em âmbito mundial. O governo Reagan colocou em prática uma política econômica a qual reduziu os impostos, porém manteve os níveis da despesa por meio de gastos militares não compensados com a redução dos demais gastos. A compensação desse desequilíbrio deu-se através de uma política agressiva de venda de títulos da qual resultou uma alta recorde nas taxas de juros (SENNESE, 2003, p. 62).

No período de 1981-1982, seguindo a economia norte-americana, a economia mundial entrou em profunda recessão e como consequência as flutuações das taxas de câmbio e de juros foram intensificadas a um patamar inédito. No período subsequente, o ciclo expansivo verificado nos EUA é financiado em grande parte por capitais externos, o que faz da economia norte-americana o principal pólo absorvedor de capitais no mundo.

A contrapartida desse movimento é uma situação insustentável em países como os da América Latina, os quais se basearam na captação de recursos externos na década anterior e agora teriam que pagar as elevadas taxas de juros arcando ainda com a deterioração dos termos de troca relativa aos produtos por eles exportados. Essa deterioração foi em parte decorrente da dependência em relação ao petróleo, que aumentou significativamente de preço a partir de 1979 e tinha um grande peso na pauta de importações. Somou-se a isso a evolução negativa do preço das exportações. A consequência foi uma deterioração contínua nos termos de troca para esses países de 1978 a 1983 (entre 1980 e 1985 o Brasil teve uma queda de 27% neste índice). Esse contexto esteve na origem do crescimento da dívida a altíssimos níveis durante a década de 1980, por razões estritamente financeiras – estimativas apontam que a dívida externa brasileira aumentou de

US\$19 a 25 bilhões, no período de 1979 a 1982, devido exclusivamente ao impacto negativo das condições de comércio internacional (BAER, 1993, p. 48 e 74).

Observa-se ainda, a partir de 1982, quando o México declara moratória, um corte no financiamento externo voluntário, o qual se mantém restrito até o fim da década de 1980. Esse é o fato que expõe definitivamente a vulnerabilidade financeira externa do Brasil. Mesmo quando a economia mundial recuperou-se, em 1984, as instituições bancárias deram preferência aos tomadores de recursos de primeira linha em detrimento dos países endividados. As inovações financeiras ficaram também restritas aos países desenvolvidos, não se observando redução nos custos operacionais para os tradicionais devedores. Foram, assim, instituições multilaterais, bilaterais e bancos centrais das grandes potências os credores de última instância no auge da crise da dívida em 1982. Esses novos recursos eram, entretanto, limitados e visavam tão somente garantir o cumprimento do serviço das dívidas externas, evitando com isso uma ruptura entre credores e devedores (BAER, 1993, 56-7).

O movimento especulativo iniciado nos anos 80, aliado à integração dos principais mercados financeiros e ao avanço tecnológico nas áreas da informática e telecomunicações, gerou um maior potencial de arbitragem por parte dos agentes internacionais, com conseqüências negativas para os países subdesenvolvidos endividados. Isso porque o processo de fuga de capitais tornou-se mais fácil e menos arriscado, ao mesmo tempo em que aumentou significativamente o fluxo de capitais de natureza eminentemente especulativa, como as aplicações dos fundos de pensão de países industrializados. A presença desse tipo de capitais torna de difícil gestão as políticas monetárias e cambiais nos países endividados (BAER, 1993, p. 59).

O Brasil, então sob o governo de João Batista Figueiredo, enfrentou desse modo um período de crise mundial extrema, a qual se somou à crise interna no início da década de 1980. A herança de desequilíbrio do setor externo da economia foi com certeza o problema mais grave a enfrentar, do qual o governo não conseguiu se desvencilhar senão comprometendo todos os demais setores da economia e da sociedade em anos de profunda recessão econômica.

Essa condição teve influência, inclusive, sobre a política externa, impossibilitando a continuidade de um projeto autônomo. Foi preciso, por exemplo, aumentar o fluxo de relações comerciais com os EUA e o restante do Primeiro Mundo, acabando com um longo movimento de distanciamento, ao mesmo tempo em que se reduzia o nível de relacionamento com o Terceiro Mundo. Essa guinada foi acompanhada de um aumento no grau de exposição do Brasil às pressões por reformas econômicas originárias do mundo desenvolvido, as quais estavam relacionadas tanto à política comercial adotada pelo país quanto à questão do déficit e das privatizações.

Abordagens como a de Krasner e a de Gilpin atentam para o fato de que, nessas situações, países com as características do Brasil são os mais atingidos (SENNES, 2003, p. 85). Isso ocorre porque as potências hegemônicas, criadoras da ordem internacional, têm condições de aparecer como maiores beneficiadas e ao mesmo tempo de forçar os demais países a contribuir para a manutenção da ordem, ainda que estes não tenham benefícios na mesma proporção. Assim, os países centrais influenciam os processos no sentido que mais lhe convém, repassando os custos dos ajustes a terceiros. Os países pequenos, por sua vez, apesar de sofrerem também com uma ordem internacional imposta, não possuem recursos suficientes para arcar com os prejuízos. A consequência óbvia é que os países intermediários, como o Brasil, os quais dispõem de uma economia em condições razoáveis e estão relativamente integrados ao sistema, contribuem mais que proporcionalmente com os custos destes processos.

O crescimento acelerado da dívida externa brasileira ocorreu em duas etapas: a primeira, entre 1974-1979, com recursos destinados principalmente para as empresas estatais dentro das metas do II PND; a segunda, entre 1980-1987, quando a dívida cresceu por si mesma mediante empréstimos destinados ao seu pagamento somado aos juros crescentes. Fernando Henrique Cardoso demonstrou que em 1986 um quarto da dívida referia-se a efeitos das altas taxas de juros. Entre 1983 e 1986 o Brasil pagou 42,9 bilhões de juros, não recebeu dinheiro para investimentos produtivos e, ainda assim, a dívida passou de 70,2 para 101 bilhões. As transferências exigidas superavam aquelas da Alemanha nos períodos de pós-guerra e representavam o financiamento do ajuste nos países centrais por parte dos países periféricos (CERVO, 2008, p. 437).

Os contratos, firmados em sua maioria a uma taxa de 8% ao ano, estavam sendo liquidados a uma média anual de 21,5% em 1980. A assinatura desses contratos com taxas flutuantes decorre de decisão das autoridades brasileiras, que usaram as empresas estatais para obter empréstimos artificiais os quais não atendiam a projetos produtivos e tinham como único objetivo o fechamento do balanço de pagamentos – tudo ocorrendo sem a anuência do setor diplomático ou do Congresso, impedindo com isso o controle social das decisões do governo.

A dívida permitiu, de alguma maneira, financiar alguns dos planos importantes de desenvolvimento, como Itaipu e os planos siderúrgicos. O país executou alguns planos de investimento significativos nesse período. Mas isso representaria uma fração da dívida externa, que foi aplicada adequadamente. Grande parte da dívida entrou no Brasil como recursos financeiros, simplesmente como depósitos no Banco Central, sem estar ligada ao projeto de desenvolvimento (...). Essa dívida está longe de ter proporcionado ao Brasil os meios para um aumento efetivo da capitalização e do crescimento. Com esses mesmos recursos, se poderia ter feito coisa muito melhor (FURTADO *apud* COOJORNAL, 1981, setembro, p. 17).

O governo Figueiredo, não obstante esse contexto adverso, procurou manter a independência e o universalismo da política externa, tendo como objetivos principais o desenvolvimento, a cooperação e a defesa das indústrias de ponta. Apesar disso, ficou marcado negativamente pela manutenção de políticas econômicas instáveis, as quais comprometeram sobremaneira o crescimento do país, e pela decisão da área econômica no sentido de conduzir as negociações da dívida externa de forma contabilista e despolitizada, conforme a imposição dos credores internacionais (CERVO, 2008, p. 427).

Conforme a visão do Itamaraty, a estrutura internacional nessa época ficou deteriorada nas áreas política e econômica devido a fatores como a instabilidade cambial, o protecionismo e a “oligarquização dos foros decisórios” (CERVO, 2008, p. 428). A diplomacia brasileira esforçou-se em expor seu ponto de vista nos inúmeros foros multilaterais: empenhou-se pela instituição de “Negociações Globais” como nova fórmula para o diálogo Norte-Sul, durante a XI Assembleia Geral Especial da ONU, em 1980; criticou a política econômica das grandes potências, reivindicando uma nova política de juros, durante a XXXVII Assembleia Geral da ONU, em 1982; e, com o fracasso das negociações Norte-Sul, propôs uma estratégia de cooperação Sul-Sul durante a Reunião do Grupo dos 77, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1983.

Também é preciso ponderar que, apesar dos entraves criados pelas grandes potências, o Brasil logrou obter nos anos 1980 o terceiro maior superávit comercial do mundo, ficando atrás apenas do Japão e da Alemanha Federal. A ampliação das exportações foi uma das metas perseguidas com eficiência e persistência pelo governo brasileiro, pois era percebida como elemento de apoio ao desenvolvimento econômico e social. “Os saldos, que eram tradicionalmente negativos até 1982, com um pique de 6,1 bilhões em 1974, registraram os superávits de 5,0 em 1983, 11,8 em 1984 e 11,3 em 1985” (CERVO, 2008, p. 432-433).

O acordo com o FMI foi então assinado em 1983, o que ajudou também na conclusão das negociações com os bancos privados. A implantação do programa de ajuste recessivo imposto pelo Fundo apresentou-se em duas fases: a primeira foi até novembro de 1983 e esteve caracterizada pela resistência do governo brasileiro no sentido de restringir o ajuste à regularização das contas externas; já a segunda consistiu na adoção de um programa abrangente de ajuste recessivo nos moldes ditados pelo FMI – incluindo arrocho nas áreas monetária, fiscal e salarial.

O resultado desse plano na economia como um todo, em 1983, só não foi mais grave devido ao enorme superávit verificado na balança comercial, decorrente mais da queda de 20% no valor das importações que do aumento nas exportações, de apenas 8,5%. O preço do ajuste foi uma queda de 3,41% no produto, algo que não ocorria desde o período pós Primeira Guerra Mundial.

Apesar disso, as negociações com o Fundo continuaram baseadas nos mesmos contratos, sem uma reformulação global no seu formato (BAER, 1993, p. 86).

Em 1984 foi fechado um segundo acordo com os bancos privados, já em uma situação de tranquilidade sob o ponto de vista do setor externo: o Brasil atingiu um saldo comercial positivo de US\$13,1 bilhões – a economia brasileira passou com isso a uma situação de exportadora líquida de capitais. Decorreu desses resultados um efeito estimulante sobre a demanda o qual acabou impossibilitando o governo de cumprir todas as metas restritivas acordadas com o FMI, inclusive no que tange ao arrocho salarial. Essas melhorias, somadas ao contexto de indefinição política que precedeu a transição para o governo civil, aumentaram o poder de barganha do governo frente aos credores externos, estando aquele em condições, inclusive, de dispensar novos recursos para 1985 (BAER, 1993, p. 90-91).

A renegociação da dívida externa: obstáculos externos

Segundo a análise de Mônica Baer, “pelas características que as renegociações assumiram ao longo da década de 80, um efetivo encaminhamento do problema da dívida externa não se concretizou nesse período”. Na visão da autora, houve durante a década de 1980 uma “paulatina marginalização do problema da dívida externa no contexto financeiro internacional” (BAER, 1993, p. 60). Isso ocorreu por três razões principais: a intervenção articulada dos agentes credores em operações que garantiram os fluxos mínimos de recursos necessários quando da eclosão da crise, a pequena capacidade de articulação dos países devedores na defesa de seus interesses e a retomada dos investimentos em países centrais, permitindo que o sistema postergasse o problema do estoque de dívida acumulada.

O grupo de países credores procurou seguir uma estratégia conjunta para direcionar o seu relacionamento com os devedores. Para isso, em primeiro lugar, tinham como objetivo evitar a ruptura no relacionamento entre as partes, o que significaria a perda de todo o investimento que fizeram nos países endividados, além da possibilidade de uma crise do sistema financeiro internacional como um todo. Assim, as negociações visavam à manutenção do máximo pagamento possível do serviço da dívida, sem que isso implicasse um colapso do sistema, disponibilizando sempre o mínimo possível de recursos novos – método que ficou conhecido como “rédeas curtas” ou *short leash*. Isso minimizava as perdas das instituições credoras dentro do que era executável à época. Esse padrão de negociação também mantinha uma normalidade no funcionamento das instituições bancárias, ainda que fosse de forma aparente, tornando prescindível um tratamento mais atento ao problema da dívida (BAER, 1993, p. 60-61).

Com esse fluxo mínimo de recursos ininterrupto, os países devedores sentiam que valia a pena continuar as negociações. Ao mesmo tempo, os credores garantiam que o raio de manobra dos países endividados fosse pequeno a ponto que fossem obrigados a aceitar os programas de ajustes impostos a eles, ainda quando implicassem sacrifícios enormes internamente. Esses programas de ajuste visavam unicamente viabilizar uma situação em que os devedores pudessem continuar pagando ao menos uma porcentagem da dívida externa (BAER, 1993, p. 61).

Outra atitude adotada dentro da estratégia dos países credores foi a de inviabilizar a união dos endividados. Nesse contexto, a ênfase da diplomacia norte-americana passou ao bilateralismo: “(...) os EUA eliminavam as possibilidades de relações multilaterais, desarticulando progressivamente a atuação coordenada do Terceiro Mundo” (VIZENTINI *in* EBELING, 2007, p. 59). A política então chamada de “tratamento caso a caso”, por sua vez, consistiu em oferecer condições mais favoráveis aos países mais dispostos a implantar os planos de ajuste, criando uma diferença de interesses que dificultava a união do grupo devedor. Também houve uma atenção especial para que as fases críticas de negociação de devedores importantes não coincidissem. Ou seja, procuraram garantir que o comportamento dos países devedores fosse exatamente o contrário daquele observado entre os credores (BAER, 1993, p. 61).

Utilizou-se, a partir de então, uma nova forma de estratificação dos países membros do sistema internacional, a qual teve sua origem nas posturas externas do governo Reagan e foi posteriormente difundida por todo o mundo desenvolvido, rompendo desse modo com a dualidade Norte-Sul. Dentro dessa nova visão, não havia um bloco de países subdesenvolvidos, mas sim diversos tipos de países em desenvolvimento. Ou seja, a idéia básica utilizada para unir os países do Terceiro Mundo em suas disputas políticas internacionais ficou desacreditada (SENNES, 2003, p. 68).

Uma última estratégia observada foi a de divulgar a idéia de que a crise da dívida era em realidade um problema de liquidez temporário, de que uma vez superado esse momento os países endividados voltariam a ter pleno acesso ao mercado de créditos. Com o passar do tempo, no entanto, ficou evidente que o problema não seria solucionado no curto prazo e tinha raízes mais profundas do que se imaginava. Esse discurso foi amplamente difundido e defendido inclusive em setores dos países endividados, evitando que estes tomassem qualquer posição mais dura nas negociações ou procurassem maior articulação com outros países na mesma situação. Assim, a análise da crise ficou restrita ao âmbito interno dos países subdesenvolvidos, quando na verdade ela teve origem em um processo global relacionado à retração econômica por que passaram os próprios países desenvolvidos e, desse modo, a solução não dependia somente do comportamento

dos devedores em âmbito interno, mas de alterações no contexto financeiro internacional (BAER, 1993, p. 61-62).

Nesse sentido destaca-se como os credores – ao contrário dos devedores – conseguiram articular-se para defender seus interesses em conjunto, ainda que em termos individuais tais interesses pudessem ser muito divergentes. Essa articulação do interesse geral se concretizou basicamente de três maneiras: a constituição de comitês de bancos, o atrelamento formal dos credores e o papel assumido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (BAER, 1993, p. 63).

Os comitês dos bancos credores, portanto, tinham como função apresentar os credores na forma de um só bloco frente aos devedores, eliminando possíveis divergências internas com base nas quais estes pudessem obter alguma vantagem. Já o atrelamento formal foi garantido através da introdução de cláusulas nos contratos de renegociação as quais garantissem um tratamento igual a todos os credores. Por fim, o FMI assumiu o papel de gerenciador da crise, com o objetivo de conferir uma aparência de neutralidade e racionalidade às negociações, evitando o desgaste de pressões diretas por parte dos governos dos países credores.

Além disso, a idéia de graus de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo passou a ser amplamente utilizada também pelos Órgãos Multilaterais, especialmente aqueles envolvidos com questões econômicas como o FMI, GATT e Banco Mundial. Isso provocou sério impacto na inserção internacional de países recém-industrializados. Fica fácil perceber, nesse contexto, que a ação dos órgãos econômicos multilaterais se dá de forma estreitamente ligada às orientações de política externa dos países centrais (SENNES, 2003, p. 68 e 71).

Essas ações coordenadas impediam que o grupo de países devedores pudesse barganhar utilizando-se de divergências dentro do bloco credor. Ademais, uma conjunção de fatores tanto de ordem econômica como política – a perda da capacidade de barganha, a falta de um projeto comum, a recessão, a marginalização comercial, o endividamento – deixa bastante debilitada a capacidade de ação política unificada por parte dos países de Terceiro Mundo (SENNES, 2003, p. 80).

Garantiu-se, desse modo, a permanência de um padrão de negociação o qual administrou o problema da dívida – sem, no entanto, resolvê-lo – tendo em foco essencialmente a satisfação das necessidades dos países credores. Assim, na visão de Mônica Baer, o período entre 1982 e 1983 seria o momento mais propício para que o Brasil apresentasse suas reivindicações em condições favoráveis de negociação, já que durante o início da crise da dívida os credores não se encontravam ainda tão bem articulados (BAER, 1993, p. 100). Essa oportunidade não foi, no entanto, utilizada pelas autoridades econômicas brasileiras.

Primeiro, dados os inúmeros problemas econômicos internos e as dificuldades para resolvê-los, parece haver predominado a idéia de se evitarem passos mais ousados na área externa, que, embora não resolvida, estava sob relativo controle. O segundo princípio refere-se à ordem na qual se solucionaram os problemas. Supunha-se que, uma vez encaminhados os problemas internos, teria maior viabilidade uma negociação externa em termos mais favoráveis ao Brasil (BAER *apud* EBELING, 2007, p. 45).

A renegociação da dívida externa: obstáculos internos

O Brasil situava-se entre os países mais atingidos pela crise mundial, considerando a sua condição de recém-industrializado e “fortemente resistente a alterar as bases de seu modelo econômico e político” (SENNES, 2003, p. 66). Essa rigidez provinha do próprio modo de governo autoritário conduzido pelos militares. Acerca desse assunto, Mônica Baer coloca a seguinte reflexão: “Houve uma resistência quase que contínua ao processo de ajuste preconizado pelo FMI. A partir dessa constatação coloca-se a pergunta de por que esta resistência não se consubstanciou numa estratégia de negociação externa alternativa” (BAER, 1993, p. 95). Ou seja, quais foram os obstáculos a impedir o movimento contestatório de produzir resultados práticos durante esse período de negociação da dívida?

As negociações acerca da dívida externa foram conduzidas, durante o governo Figueiredo, pelo ministro Delfim Netto e sua equipe, os quais optaram pela submissão às exigências dos credores internacionais, representados na maior parte das ocasiões pelo FMI. O seu esforço foi no sentido de gerar superávits comerciais para o pagamento da dívida no maior montante possível, em detrimento da sociedade brasileira, a qual enfrentou uma queda na renda *per capita* de 13,5% entre 1980 e 1985. Segundo Amado Cervo, tratou-se de uma estratégia tecnicamente correta e socialmente catastrófica (CERVO, 2008, p. 438).

A recusa do governo em renegociar o pagamento da dívida externa nos termos propostos por Celso Furtado e outros economistas tem um fundo político, já que uma atitude mais dura com relação aos credores internacionais necessitaria de amplo apoio da sociedade brasileira, o que não se observava durante o governo militar. Ou seja, havia o problema da falta de legitimidade dos chefes de governo, somada ao seu temor de assumir uma derrota perante o país.

Quando propõe a renegociação da dívida, o professor Celso Furtado sabe que Delfim Netto e seus colegas de ministério não vão vestir a carapuça. ‘Renegociar a dívida é entregar os pontos’, confessa Carlos Langoni, presidente do Banco Central. Na prática, Langoni quer dizer que, para a atual equipe de governo, renegociar a dívida é confessar o fracasso (COOJORNAL, 1981, setembro, p. 16).

Na visão de Celso Furtado, o Brasil ocupava papel de tanto destaque entre os devedores que os credores acabariam por aceitar algumas imposições. Entretanto, ressalta que tal embate só seria vantajoso caso o objetivo fosse mudar a administração do país como um todo, e não apenas solucionar um problema momentâneo e emergencial. Uma política eficiente teria de levar em conta o longo prazo e modificar a inserção do Brasil no sistema internacional. O peso do Brasil e da Índia no sistema mundial, afirma o economista, é grande o suficiente para que, juntos, possam alterar a relação tradicional Norte-Sul, desenvolvendo o comércio Sul-Sul como “forma alternativa à prisão comercial com os ricos” (COOJORNAL, 1981, setembro, p. 16-17).

Em 1981, o Brasil adota política ortodoxa e restritiva, com todas as suas consequências negativas, mas não recorre ao FMI, abdicando das possíveis vantagens que isso traria. A opção foi por dissimular a gravidade da crise em um momento que antecedia as eleições parlamentares programadas para novembro de 1982. Segundo Celso Furtado, entretanto, o problema não era o FMI, o problema era recuperar a autonomia perdida pelo país sem ter nem mesmo recorrido ao Fundo. Furtado era, em princípio, contra a tutela do FMI, pois considera que o Brasil teria um peso considerável na economia internacional e, portanto, condições de negociar por si mesmo a sua dívida, contando com um trabalho político adequado.

Eu estou totalmente em desacordo com isso, que o Brasil não pode negociar. O Brasil pode negociar, mas tem que tirar o problema do debate com os banqueiros para o plano político. O Brasil não é apenas um negócio de banqueiros! É um país, que tem importância internacional e tem outras cartas a jogar nisso e teria que, em primeiro lugar, discutir o assunto no campo político a recolocação total de sua situação financeira internacional, para ter espaço de tempo suficiente para reordenar a casa e partir para outra política. Qualquer política terá que começar pela ordenação da situação internacional (COOJORNAL, 1981, setembro, p. 17).

O discurso Universalista presente na política externa de Figueiredo refletia as finalidades de superar dependências e reforçar a autonomia nos diversos setores da economia brasileira, com destaque para a tecnologia de ponta (especialmente na área de informática), além da cooperação e integração em geral. O paradoxo estava exatamente entre esse discurso político e a atitude de concessões em tudo o que dizia respeito ao problema do endividamento externo (CERVO, 2008, p. 431). Promoveu-se então no meio econômico a idéia de que a crise era passageira e de que, por esse motivo, seria extremamente oneroso questionar as regras de mercado vigentes, já que em última instância as autoridades brasileiras tinham como escopo a captação de novos recursos no sistema financeiro internacional (BAER, 1993, p. 95).

[...] o governo brasileiro foi às negociações com um espírito otimista renovado, na crença de que se retomariam os mecanismos voluntários de captação de recursos. Em parte devido a isso, eventuais cenários de confrontação foram sistematicamente descartados, o que minimizou o eventual poder de barganha de que o país ainda dispunha, ignorando o fato de que a banca privada internacional almeja metas distintas e conflitantes com as do governo brasileiro (ARAÚJO *apud* EBELING, 2007, P. 43).

A condução das negociações da dívida externa com os países credores, apesar de tratar de um problema que afetou sobremaneira as relações exteriores, a economia e toda a sociedade brasileira, foi feita pela área econômica do governo sem articulação com o Congresso e a Chancelaria. Cervo afirma que não há registro do andamento dessas negociações no Itamaraty, porque ele esteve ausente de todo o processo, assim como o Congresso Nacional. “As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam” (CERVO, 2008, p. 435).

Há na história exemplos anteriores de tratamento político para o problema de endividamento externo, como é o caso da Alemanha no período entre guerras e da própria Europa no pós Segunda Guerra Mundial. Na visão de Amado Cervo, tanto o pensamento político como o pensamento diplomático brasileiro tinha inclinação para solucionar a questão da dívida por estes meios, valendo-se do poder de barganha do país dentro dos diálogos Norte-Sul. A visão dos economistas, no entanto, levou o país na direção de soluções monetaristas negociadas diretamente com a comunidade financeira internacional. Para evitar a falta de coordenação entre os setores do governo, a posição defendida pelo Itamaraty ficou afastada das negociações. Isso implicou em fracasso para toda a América Latina, já que o Brasil era indiscutivelmente o país com maior poder de barganha, até por ser o maior devedor absoluto (CERVO, 2008, p. 436).

Nesse sentido, Ferreira desenvolve o argumento de que a Política Externa Universalista não contou com um consenso acerca de seus pressupostos, embora essa fosse a política oficial. Segundo ele, as posições discordantes foram consolidadas em importantes setores da sociedade brasileira, e as críticas ao universalismo multiplicaram-se. Esse movimento foi tão intenso que gerou uma necessidade de reação por parte do governo na defesa de suas posições. O período foi, portanto, marcado pela composição de grupos distintos defendendo idéias opostas, o que na visão do autor representou a “ruína do consenso na Política Externa Brasileira” (FERREIRA, 2006, p. 132).

O embaixador Roberto Campos declarou, já em 1978, que “não seria exagero dizer que o Brasil desenvolveu uma certa tendência a fracionar o seu

sistema político e econômico. Assim, aos poucos, o ministério do exterior foi ficando isolado, um tanto seccionado da realidade mais imediata do país” (FERREIRA, 2006, p. 126). Em sua opinião, o Itamaraty necessitava passar por uma reestruturação que garantisse uma coordenação com o processo decisório do Estado, que tornasse possível a sua participação no processo de planejamento e análise econômica. Caso continuasse marginalizado das principais decisões da nação, o país correria o risco de entrar em dissonância com o resto do mundo.

Também o Chanceler Saraiva Guerreiro, em 1983, menciona que a economia e a política estavam-se mesclando de forma tão intensa que já não era possível distingui-las. Defendia, por isso, a necessidade de adequação dos mecanismos políticos internacionais, porque “a dinâmica da economia se tornou muito mais rápida do que a capacidade política de atendê-la e, sobretudo, gerenciá-la equitativamente” (FERREIRA, 2006, p. 132). Defendia, por isso, a cooperação Sul-Sul e a necessidade de negociar em foros multilaterais as questões de âmbito global, pregando assim a união dos países em desenvolvimento.

O Universalismo de Figueiredo teria, portanto, colocado o Brasil em posições contraditórias, já que simultaneamente à busca de integração com o Terceiro Mundo o Brasil pretendeu inserir-se no bloco ocidental e compartilhar seus valores. Essa atitude pode ter contribuído também para enfraquecer o poder de barganha do Brasil em nível mundial.

Outra questão em jogo era a grande influência, e por vezes pressão, exercida por personalidades do mundo desenvolvido sobre autoridades e agentes formadores de opinião no Brasil. Especialmente personalidades norte-americanas respeitadas, como D. Reagan, então secretário do Tesouro, e D. Rockefeller, procuraram passar aos empresários e demais agentes econômicos brasileiros a idéia de que recorrer ao FMI não era um problema, tendo o primeiro inclusive pressionado diretamente o Congresso brasileiro no sentido de aprovar a lei de contenção salarial (Decreto-lei 2045).

A consequência disso era a propagação de um discurso afirmando que o Brasil tinha um bom relacionamento com os credores internacionais, sendo por eles favorecido, e de que a dívida externa estava sendo administrada com competência pelas autoridades brasileiras. Desse modo, criava-se um clima de conformismo em relação à situação vigente, o que era explorado pelo governo militar em seu próprio favor. Em 1983, uma matéria publicada na Revista *Exame* afirma: “De todas as propostas, a única que o governo rejeita sumariamente é a moratória. Segundo o presidente Figueiredo, ela representaria a falência da Revolução de 1964” (BAER 1993, p. 95-96).

Ou seja, havia uma conjugação de interesses políticos limitando a capacidade de articulação em defesa de uma estratégia alternativa para negociar a dí-vida. Essa seria, segundo Mônica Baer, a questão interna mais relevante para explicar a aceitação do sistema imposto ao Brasil pelos países credores.

“A complexidade da crise brasileira não nos deve impedir de perceber que a raiz última do problema está no conflito distributivo, cuja solução requer o mínimo de consenso necessário para que se defina aquele (novo) projeto de desenvolvimento (...) A saída não está no aprofundamento da recessão” (FURTADO apud BAER, 1993, p. 17).

Alguns setores da oposição, como o PMDB e o próprio Celso Furtado, defenderam a moratória unilateral. Havia, porém, consequências não convenientes para a economia, mesmo aquelas de ordem técnica, como a possível quebra do Banco do Brasil e o colapso do sistema financeiro interno, já que grande parte da dívida externa, especialmente de curto prazo, fora contratada através das agências desse Banco. Assim, também os empresários eram categóricos em não aceitar a declaração unilateral da moratória, temendo uma crise de desabastecimento, mas defendiam uma “moratória negociada” (BAER, 1993, p. 97).

O setor empresarial, embora apresentasse críticas à política econômica vigente e até esboçasse estratégias de ação para uma solução do problema, também não se articulou em torno de uma proposta conjunta. Tampouco se verificou um diálogo entre os diversos setores da sociedade e os formuladores dessas políticas, o que foi em parte uma consequência do sistema de governo autoritário. Mesmo a desarticulação observada no âmbito dos países do Terceiro Mundo influenciou de forma negativa a política externa brasileira à medida que atingiu uma de suas bases de sustentação. Esse conjunto de fatores acabou por tornar inviável a adoção de uma proposta alternativa àquela apresentada pelo grupo de países credores para solucionar o problema da dívida externa brasileira.

Conclusão

Considerando a exposição acima, relativa ao contexto mundial no início da década de 1980, bem como aos obstáculos externos e internos à solução do problema da dívida, é possível perceber que se trata de um assunto bastante complicado, principalmente pela enorme quantidade de fatores a influenciar tanto o início da crise da dívida como o curso das tentativas para solucioná-la. A presente análise, no entanto, permite concluir que foram três os principais motivos de ordem geral os quais concorreram para que o tratamento político da negociação da dívida externa brasileira não ocorresse.

Em primeiro lugar, a ausência de uma negociação política decorreu da grande articulação observada entre os membros do bloco credor. Conforme demonstrado, os credores lograram constituir uma união sólida entre eles, acabando com as divergências internas, de modo a apresentar-se diante dos devedores como um só bloco. Dessa união decorrem as diversas estratégias, por eles colocadas em prática, no intuito de impedir a articulação entre os países endividados, evitar o rompimento das relações e impossibilitar a utilização de barganha contra

eles. Assim, atingiram o objetivo final de garantir que todas as negociações fossem feitas de forma a satisfazer seus interesses da melhor forma possível.

O segundo motivo está relacionado à falta de coesão e de articulação política entre os países devedores. Essa atitude deveu-se em parte às grandes dificuldades enfrentadas internamente e em parte a sua falta de poder relativo dentro do sistema mundial. É notória também a sua incapacidade de constituir um interesse comum e defendê-lo conjuntamente.

Por último, a falta total de coesão interna entre os diversos setores do governo e da sociedade brasileira foi um fator determinante para que o país não fosse capaz de propor e de defender uma solução alternativa para o problema da dívida externa, solução que estivesse mais conforme os seus próprios interesses e menos direcionada a satisfazer somente as necessidades dos credores. Ou seja, para enfrentar uma negociação política desse porte era necessário o apoio de diversos setores da sociedade e a articulação entre os ministérios envolvidos, a Chancelaria e o Congresso. Como foi observado, isso não aconteceu, e as diversas manifestações de resistência ocorreram apenas de forma isolada.

ABSTRACT: The current paper analyses the process of negotiation of the brazilian foreign debt during Figueiredo's government and intends to answer why hasn't Brasil taken the option of solving this problem by means of political negotiation during the period. For that purpose, it is divided in three sections: the first one presents a panoramic view of the world's economical and political context in the beginning of the 1980's, the second analyses the difficulties confronted by the country in terms of foreign policy and the third, domestically. The research takes to the conclusion that the political negotiation of the problem of the foreign debt did not take place because of the high degree of cohesion among the loaners and, on the opposite hand, of the total lack of cohesion among the debtor countries, and also among the different sectors inside the country.

KEYWORDS: foreign debt, Figueiredo's government, 1980's.

Referências Bibliográficas

BAER, Mônica. *O Rumo Perdido: A crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 213.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2008. p. 560.

COOJORNAL (Órgão da Cooperativa dos Jornalistas de Porto Alegre). "O Rabo Balança o Cachorro". Matéria por Geraldo Hasse publicada no nº 67, Setembro de 1981, p. 16-17.

EBELING, Ana Paula. *A renegociação da dívida externa brasileira na década de 1980: a visão do Itamaraty e os condicionantes da capacidade de atuação do Brasil no sistema internacional*. Monografia apresentada para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. *Revista brasileira de política internacional*, dez 2006, vol. 49, n. 2, p. 119-136.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 143.

O ASSENTO PERMANENTE DO BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA: DISCURSO SEM RESPALDO

Gilberto Antônio Duarte Santos¹

RESUMO: O artigo analisa os argumentos utilizados pelo governo brasileiro para justificar seu pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), utilizados pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2009). Os dados demonstram que, por mais que o Brasil seja reconhecido ator na reforma de instituições multilaterais, não possui posições claras sobre temas de paz e segurança internacionais, e sua atuação no campo é limitada e o argumento de representação regional não tem respaldo. É necessário que o governo brasileiro tenha maior engajamento nos temas do Conselho de Segurança para melhor legitimar o pleito.

PALAVRAS-CHAVE: Organização das Nações Unidas. Reforma do Conselho de Segurança. Brasil. Política Externa.

Introdução

Após a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo brasileiro renovou seu pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O objetivo deste artigo é analisar os argumentos utilizados pelo

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília (UCB). E-mail: gil.santos13@gmail.com.

governo para dar legitimidade à reivindicação, contrastando-os com a realidade das ações sobre o discurso desde 2003, quando Lula assumiu a Presidência da República. Não é uma análise da validade da candidatura em si, mas sim do discurso em torno do qual o governo brasileiro pleiteia o cargo. Os eixos argumentativos dividem-se em quatro. Primeiramente, foi avaliado o comprometimento proferido pelo governo brasileiro em relação à paz e segurança internacionais por meio do posicionamento do Ministério das Relações Exteriores (ou Itamaraty) sobre várias questões que são foco da agenda do Conselho de Segurança. Logo, foi relacionada a participação dos representantes brasileiros na Delegação do Brasil para as Nações Unidas (DELBRASONU) no CSNU. Em terceiro lugar, foi feita uma análise crítica a respeito da experiência brasileira na participação de operações de paz, por último discorrendo-se sobre a questão da representação latino-americana no Conselho de Segurança. Utilizou-se uma abordagem tanto quantitativa quanto qualitativa, a depender do foco da análise.

1. O reformismo, concentração de poder e desigualdades

A luta do governo Brasileiro pela reforma do sistema multilateral – seja ele econômico ou de segurança coletiva – não é recente. Desde o imediato pós-II Guerra Mundial, o Brasil tem tentado obter maior proeminência a arena decisória internacional. Por esse motivo, a partir dos anos 50, o País adota uma postura reformista, e a essa causa se juntam vários outros países do chamado Terceiro Mundo. De acordo com Amado Luiz Cervo, duas conclusões podem ser tiradas dessa empreitada pelo multilateralismo. A primeira consiste na incorporação à política externa brasileira da idéia de que o multilateralismo gera harmonia e também a conciliação de interesses nas relações internacionais. A segunda conclusão trata da maturidade desenvolvida pelo Brasil no conceito do multilateralismo reformista, abrangendo a igualdade entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Cervo, 2006).

Pode-se entender muito do atual ímpeto reformista brasileiro por meio desta idéia do atual Secretário Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães. Segundo o autor, a “ação internacional de *normatização* envolve em geral um processo assimétrico de elaboração de normas jurídicas internacionais que atendem aos interesses das grandes potências nas mais distintas esferas” (Guimarães, 2005, p. 297). Para ele, o grande problema do subdesenvolvimento está na concentração excessiva de poder, bem como na baixa flexibilidade das estruturas hegemônicas. Consequentemente, a luta pela reforma do sistema multilateral não é simplesmente uma questão de poder, mas também de pobreza

e participação dos países subdesenvolvidos. Paz e desenvolvimento são duas das esferas de atuação internacional brasileira (Guimarães, 2005).

Com a experiência acumulada ao longo das décadas, a partir do momento em que iniciou os trabalhos pela reforma do Conselho de Segurança, o Brasil contribuiu de forma significativa para o fortalecimento e difusão do tema (Secretaria Geral das Relações Exteriores, 2007). No que diz respeito à prática brasileira em relação aos grandes temas tratados pelo CSNU, contudo, a contribuição é questionável, uma vez que o discurso não condiz com o real papel do Brasil nas questões de relevância para o Conselho de Segurança da ONU.

2. O discurso brasileiro em relação aos principais conflitos internacionais

O ponto de partida para determinar o real comprometimento do governo Lula com questões de conflitos internacionais é o discurso em relação a esse tema – e, conseqüentemente, a importância dada pela Chancelaria brasileira aos diferentes assuntos em específico. Como já foi mencionado, em tese, o Brasil dá grande importância aos temas de segurança e paz internacionais, conforme disposto nos discursos de posse do Presidente Lula em 2003 e do Chanceler Celso Amorim.

Em descompasso com o discurso, no período entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2009, houve pouca manifestação do Ministério das Relações Exteriores no que concerne a vários conflitos em andamento.² Os exemplos são variados. A situação dos direitos humanos em Mianmar era precária já antes de 2003, bem como as tentativas sistemáticas do governo daquele país de eliminar a guerrilha étnica minoritária Karen. No entanto, o Itamaraty só divulgou uma primeira nota sobre o assunto quando da revolta dos monges budistas em setembro de 2007. Mesmo assim, a nota continha uma única frase na qual o governo brasileiro se esquivava de uma condenação, comentário ou recomendação sobre os atos perpetrados no país asiático (MRE, nota no. 468 de 27/9/2007). Da mesma forma, o Brasil condenou a extensão da prisão domiciliar da ativista pró-democracia e prêmio Nobel da paz, Aung San Suu Kyi, em Mianmar somente quando não o faria sozinho, juntando-se a apelos de outros países incluindo os EUA e a União Européia (MRE, nota. no. 376 de 11/8/2009).

De modo similar, as únicas vezes em que o Itamaraty se pronunciou sobre o conflito político em Guiné-Bissau foram à ocasião da visita do presidente daquele país ao Brasil e da visita do presidente Lula à África (ou do presidente guiné-bissauense ao Brasil). As duas notas sobre a situação na República Democrática do Congo aforam redigidas por causa da ameaça à integridade do

² De acordo com as notas à imprensa publicadas pelo Ministério das Relações Exteriores entre 1/1/2003 e 31/12/2009, que também incluem entrevistas e discursos proferidos por seus oficiais.

corpo diplomático brasileiro em Kinshasa (MRE, nota no. 122 de 23/3/2007) e a participação de observadores brasileiros no referendo constitucional (MRE, nota no. 659 de 21/12/2005), sem qualquer posicionamento específico sobre o conflito ou a situação humanitária – que continua a ser a mais grave do mundo. Referindo-se, para dar outro exemplo, a atentados terroristas no Sri Lanka, o Itamaraty repudiava o terrorismo, mas não menciona nada sobre aqueles que comprovadamente executam o ataque (MRE, notas no. 14 de 10/1/2008 e 552 de 7/10/2008). Também não foi emitida qualquer nota ou comunicado sobre os conflitos no Nepal, Uganda, os ataques da Turquia ao Curdistão iraquiano, a guerra no Chade, República Centro-Africana, bombardeios estadunidenses na Somália ou o conflito entre Etiópia e Eritreia. As únicas notas sobre a Somália, por exemplo, não repudiam os freqüentes ataques à população civil, ou reservam-se a expressar preocupação e condolências pela morte de autoridades de governo (MRE, notas no. 698 de 27/12/2006 e 650 de 4/12/2009).

Vale destacar a questão de Kosovo devido à sua importância e ilustração para o ponto central desta seção. O Brasil, ao contrário de vários países europeus, os Estados Unidos e inclusive alguns países latino-americanos, não reconheceu a independência do país balcânico. De acordo com nota do Itamaraty, o

... Governo brasileiro acompanha atentamente a evolução dos acontecimentos relacionados à declaração unilateral de independência do Kossovo, em 17 de fevereiro corrente.

A questão se encontra sob exame do Conselho de Segurança das Nações Unidas, inclusive à luz do marco legal estabelecido na Resolução 1244 (1999).

O Brasil espera que prevaleça orientação construtiva e vontade política que possibilite alcançar solução satisfatória e conclama os atores envolvidos no processo a exercerem o máximo comedimento de maneira a não pôr em risco a paz e a segurança na região, assim como a assegurarem a adequada proteção das minorias.

O Brasil favorece a continuidade de negociações sob os auspícios das Nações Unidas e considera que uma solução deve dar-se no âmbito multilateral. (MRE, nota no. 71 de 18/2/2008, na íntegra)

Não deixando clara sua posição sobre a questão, o governo brasileiro paradoxalmente lança dúvida sobre sua preparação para assumir um assento permanente no Conselho de Segurança. A nota versa, em outros termos, que a questão deve ser decidida pelo CSNU. Não dizendo de modo claro onde se posiciona, percebe-se que o Brasil age no sentido de não procurar atrito com membros permanentes do CSNU, como Rússia e China, ambos adversos à secessão por motivos de precedentes. Basta analisar a resolução 1244(1999) e observar se o ato kosovar está ou não de acordo com o disposto no documento.

O CSNU é composto de Estados-membros da ONU, e suas decisões são formadas a partir das posições dos mesmos. Se há algum país que não tenha nada a dizer (por não ter posição definida), não contribui para o diálogo – pois a questão essencialmente gira em torno de quem crê ou não na legalidade da declaração de independência do Kosovo, e os argumentos de justificativa. Se o Brasil não pode contribuir para o diálogo, é de se perceber que não faz sentido que sequer participe das reuniões, menos que seja membro permanente.

As únicas instâncias em que o Brasil demonstra um posicionamento efetivo são aquelas em que há número considerável de brasileiros envolvidos (como no Líbano, em 2006), e outras cujas repercussões são maiores (a exemplo da guerra do Iraque em 2003). Mesmo assim, nesse último exemplo, o discurso brasileiro ficou muito aquém do proferido por outros opositores à guerra no Iraque (como França, Alemanha e Rússia), ao contrário do que afirma Samuel Pinheiro Guimarães em seu livro (Guimarães, 2005). Para citar um último exemplo, grande reverberação causou a abstenção de voto da resolução do Conselho de Direitos Humanos que pedia a investigação de crimes de guerra em Darfur, Sudão. Embora o governo brasileiro houvesse manifestado repudia ao conflito em Darfur (MRE, notas no. 318 de 28/7/2004 e 2 de 7/1/2005), ações como a abstenção podem levar a percepções negativas do País, como exemplifica o editorial da Folha de São Paulo (2006) sobre a questão de Darfur.

Há, contudo, poucas situações em que o Brasil tradicionalmente se decide por um posicionamento. Neste último caso, vale destacar o repúdio brasileiro à incursão desproporcional israelense em Gaza, em dezembro de 2008 (MRE, nota no. 1 de 1/1/2009). No entanto, devido ao grande número de casos omissos, estas situações podem ser consideradas exceções.

Em outros casos, o governo brasileiro mostra certo nível de imaturidade ao tentar se projetar no cenário internacional. O caso mais emblemático é o de Honduras, quando do suposto golpe de Estado no segundo semestre de 2009. Em primeiro lugar, a posição brasileira foi precipitada, conforme avaliação de um veterano diplomata mexicano, por não tratar dos reais motivos que levaram à destituição de Manuel Zelaya como presidente. Partiu-se do pressuposto, simplesmente, que o ocorrido foi, de fato, um golpe de Estado. Além disso, o Brasil adotou uma posição irredutível sobre um evento em uma região em que sua diplomacia não tem experiência e dificultou a resolução da crise do Estado hondurenho (Castañeda, 2009). Por último, cabe mencionar o padrão duplo – o Brasil utiliza dois pesos e duas medidas para o caso cubano e o caso hondurenho – e não condena a falta de democracia na Coreia do Norte, em vários Estados africanos, ou em Belarus, para citar alguns exemplos.

Não se podem desconsiderar os esforços recentes do Brasil. Em 2009 o governo brasileiro passou a tomar posições mais assertivas em relação a algumas crises, como as da Guiné, Filipinas e Mianmar (MRE, notas no. 486 de 29/9/2009,

617 de 26/11/2009 e 376 de 11/8/2009, respectivamente). O recente esforço pertinente ao programa nuclear iraniano tem seu mérito na intenção (apesar de a execução ter rendido uma derrota diplomática no Conselho de Segurança da ONU).

No governo Lula, entretanto, o Itamaraty encontra dificuldade para definir a posição do Brasil em relação a conflitos internacionais. É claro, pelas partes interessadas em certos conflitos, como Kosovo, que a posição brasileira varia de acordo com o membro permanente do CSNU interessado. Em muitas ocasiões, há falta de consistência entre a posição declarada e as ações e outras, em con-trapartida, revelam a falta de posição propriamente dita. Nesses casos, evoca-se o princípio da não-intervenção para evitar constrangimentos que possam prejudicar a pretensão no CSNU. Deve-se ter em mente, também, que um comprometimento com os temas de paz e segurança internacionais não significa dar atenção única e exclusivamente aos temas que são amplamente discutidos no meio internacional. Trata-se de definir uma postura para todos os assuntos, independentemente do interesse secundário do Brasil, e tornar esses posicionamentos acessíveis, difundindo-os. Um passo importante para querer fazer parte do CSNU na qualidade de membro permanente é ter posições claras sobre os temas da agenda do órgão (Nascimento França, 2010), além de apresentar diálogo construtivo e não retórico.

3. A voz do Brasil no Conselho de Segurança

Como o assento permanente no Conselho de Segurança é um dos objetivos centrais da atual política externa multilateral, a consideração sobre a participação brasileira no órgão (excluindo o período em que era membro, 2004-2005) torna-se pertinente.³ De acordo com o artigo 37 das Regras Provisórias de Procedimento do Conselho de Segurança (S/96/Rev.7), qualquer membro que tiver relevância sobre o objeto da pauta pode participar de uma reunião (sem direito a voto). A prática usual, contudo, permite que qualquer membro participe de qualquer reunião, como ficou evidente em ocasiões como as reuniões às vésperas da invasão estadunidense do Iraque, debates sobre a questão palestina, e a guerra entre Israel e o Hizbullah em julho de 2006 (nos quais participaram os diplomatas brasileiros).

O argumento utilizado pelo governo de que o País pode ativamente contribuir para questões de paz e segurança internacionais se choca com a constante ausência do Brasil do CSNU nos períodos em que não foi membro do órgão (2003 e de 2006 a maio de 2009). Por mais que preocupação e atenção sejam

³ As atas das reuniões do Conselho de segurança podem ser encontradas no site da internet: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm>

dadas a poucos conflitos, o Itamaraty não se mobiliza para contribuir nas reuniões pertinentes no Conselho de Segurança. Mesmo que incidentes afetaram a embaixada brasileira em Kinshasa, o País só participou de uma reunião do CSNU sobre a República Democrática do Congo (em 2003). Apesar das notas expressando preocupação sobre a situação em Darfur, o Brasil também não participou das reuniões sobre o tema ou da reunião 5727, que estabeleceu a missão híbrida da ONU e União Africana em Darfur.

Dados corroboram os exemplos que são citados nesta seção. Conforme pode ser visto na Tabela 1, o Brasil participou de não mais de 6% das reuniões do Conselho de Segurança durante o período em questão. Houve um aumento significativo nas participações no ano de 2009. Porém, a julgar pelo padrão estabelecido pelos anos anteriores, ainda não é possível afirmar que isto significa uma mudança permanente.

Tabela 1 – Número de Reuniões do CSNU e participação brasileira:

ANO	2003	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Reuniões do CSNU	207	222	175	242	193	1039
Participações Brasileiras	13	13	9	12	28	75
Porcentagem de Participação	6%	7%	5%	5%	15%	7%

Fonte: *Conselho de Segurança das Nações Unidas.*

Assim como ocorre com a definição de políticas e posições, o Brasil participa (embora não muito freqüentemente) de poucas reuniões no Conselho de Segurança. Em primeiro lugar, estão aquelas que abordam temas para os quais a política externa brasileira tem posições tradicionalmente definidas – como a questão palestina, ou o conflito entre Israel e Líbano em 2006. Outras reuniões que mereceram atenção brasileira diziam respeito à conscrição de menores, mulheres e conflitos armados e o uso de armas pequenas e leves. Grandes conflitos e focos de tensão internacional *não são* objeto de preocupação brasileira, julgando por sua participação nas reuniões do CSNU.

As instâncias que mais recebem atenção do Ministério das Relações Exteriores são as operações de paz das quais o Brasil participa. Essa atenção é, contudo, errática. Nos anos em que o Brasil não foi membro do Conselho de Segurança foram realizadas, por exemplo, 26 reuniões⁴ sobre a Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste (UNMIT). Dessas 26 reuniões, o Brasil compareceu a apenas oito, ou seja, 34%. O mesmo acontece com as reuniões

⁴ Não foram consideradas reuniões entre o CSNU e os contribuintes da missão, a portas fechadas.

sobre a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) – em 2007, o Brasil participou de todas as reuniões sobre o tema, mas em 2006, de somente uma, e em 2008, de nenhuma.

A falta de assiduidade permite questionar a afirmação de que o país contribui para a paz e segurança internacionais por meio da ONU. E em poucos temas o governo Brasileiro contribui de forma importante, como aqueles em que possui posicionamento (vide questão Palestina acima), ou aqueles que discorrem sobre temas mais genéricos (mulheres e crianças em conflitos armados, por exemplo). É necessário, para poder legitimar o pleito, mostrar real interesse em contribuir para as discussões do Conselho de Segurança.

4. A experiência na participação em Operações de Paz

As Operações de Paz tem sido e continuam a ser um dos principais instrumentos de atuação da ONU em questões de paz e segurança internacionais (Borges, 2004). A participação do Brasil em Operações de Paz das Nações Unidas é um tema sobre o qual abundam estudos. Coincidentemente, é também uma das áreas onde a contribuição brasileira fica muito aquém da de outros países. Se, por um lado, “o engajamento nacional nas operações de paz da ONU deve ser percebido como instrumento legítimo na consecução dos objetivos nacionais mais amplos” (Pereira Jr., 2005, p. 5), por outro

[a] participação do Brasil em operações de paz reflete fielmente, exceto em casos específicos, a importância no mínimo secundária que o país tem (e quer ter) no ordenamento das relações internacionais, mormente no campo da segurança. (Borges; Gomes, 2004, p. 322).

É comum a argumentação de que o país tem experiência em Operações de Paz (Fontoura, 1999; Vargas, 2008).⁵ Tradicionalmente, o País tem participado, em sua maioria, de missões no continente americano ou em países de língua portuguesa (Angola, Moçambique e Timor Leste). Essa participação, no entanto, foi muito limitada, e em sua maioria envolveu apenas observadores militares ou equipes médicas, enquanto os soldados participantes constavam entre as menores parcelas do total de contribuintes (Borges; Gomes, 2004; Dniz, 2006). Desde 1957, o País participou de pelo menos 30 operações de paz, mas somente em três delas (a atual no Haiti, Sinai e Faixa de Gaza – em 1957 – e a terceira em Angola) o contingente com o qual o Brasil contribuiu superou 220 pessoas (Fontoura, 1999).

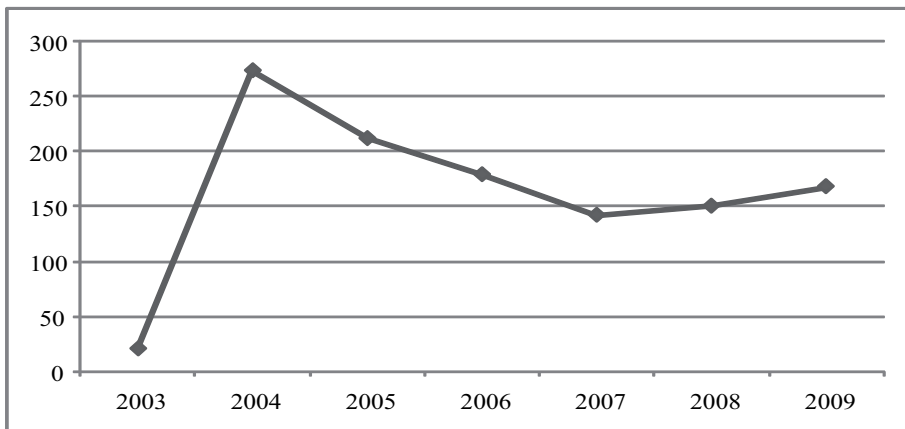
Consequentemente, essa experiência pode ser considerada no nível estatal, i.e., da imagem internacional do Brasil, mas não em termos práticos e adminis-

⁵ A obra de Fontoura (1999) é um importante marco neste tema e recomendada. O diplomata realizou um grande estudo sobre a participação brasileira em operações de paz até 1999, incluindo dados sobre o número de brasileiros envolvidos.

trativos. Isso se justifica, em primeiro lugar, pelo baixo peso da participação brasileira na maioria das operações. Em segundo lugar, há a questão burocrática. Não só o ministério responsável pela alocação do contingente não é mais o mesmo – lembrando que antes os ministérios das três Forças Armadas eram separados, e havia o Ministério da Guerra no começo do envolvimento – como também, evidentemente, as pessoas que ocupam os cargos decisórios, bem como os próprios soldados, não são os mesmos desde então. Ou seja, enquanto os soldados que foram mandados para o Haiti nunca haviam participado desse tipo de operação, a rotatividade dos oficiais do Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa entre diferentes governos impossibilita uma coesão desejada.

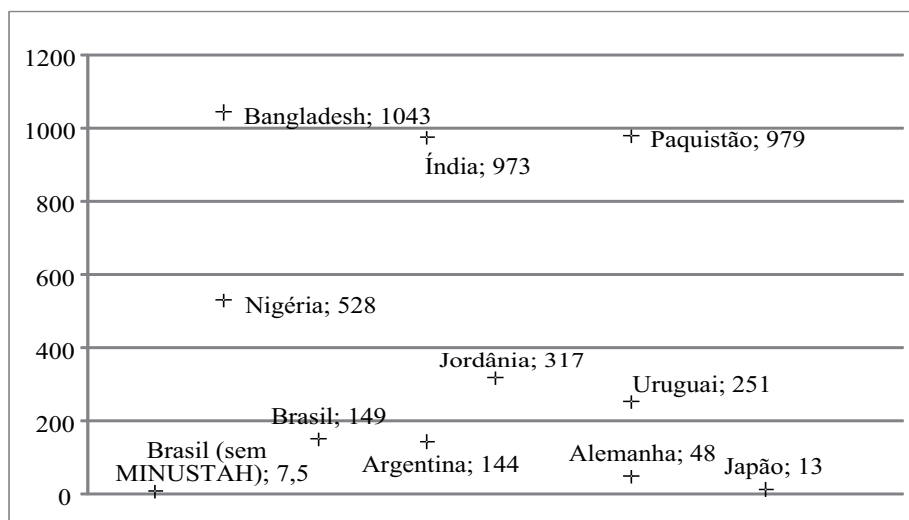
Durante o governo Lula, a única evolução significativa da participação brasileira nas operações ocorreu em 2004, quando se iniciou a missão no Haiti (MINUSTAH), para a qual o País forneceu o maior número de tropas. O número de brasileiros lotados nas operações subiu de 82, em dezembro de 2003, para 1367 em dezembro de 2004 (ONU-DPKO, 2009).⁶ A média de brasileiros por operação de paz para a qual o País contribui (Gráfico 1) só aumentou devido à contribuição para a missão no Haiti. Comparando a média de contingente por missão com a de outros países (Gráfico 2), percebe-se que o Brasil atribui muita importância a uma única missão, sem a qual o Brasil teria uma contribuição média baixa.

Gráfico 1 – Contribuição Brasileira: Relação Contingente/nº de missões (2003-2009)



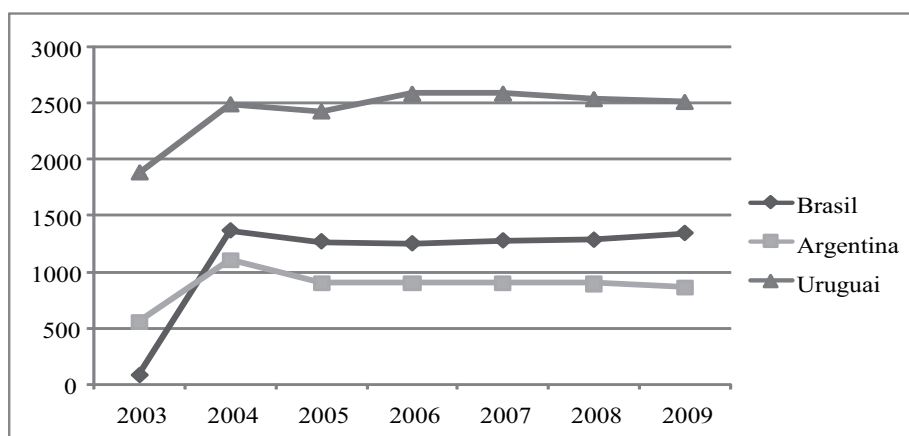
⁶ O site do Department of Peacekeeping Operations (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko>) disponibiliza aos usuários várias estatísticas sobre contribuição financeira e de pessoal para as Operações de Paz da ONU.

Gráfico 2 – Média de contingente por missão
(2009, em número de pessoal)



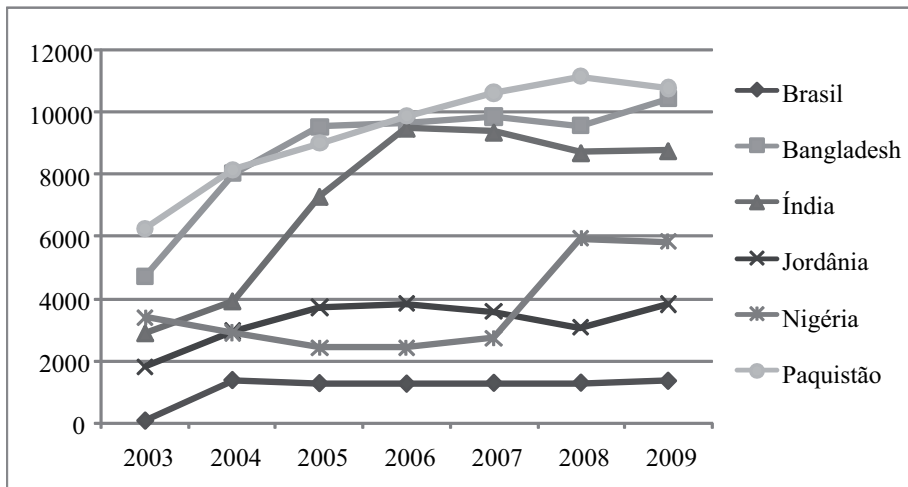
Contrastando o número de pessoal brasileiro em operações de paz com os de outros países, é possível ver a distância entre, por exemplo, o Uruguai e o Brasil. Em 2003, Montevideu mantinha 1880 uruguaios em Operações de Paz, número que subiu para 2492 em 2004 – sempre mais que o Brasil. Somente quando contribuiu para a MINUSTAH o Brasil conseguiu ultrapassar os números da Argentina (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução dos contingentes dos maiores contribuintes de tropas da América do Sul (dez. 2003 - dez. 2009)



Quando se faz o paralelo entre a evolução do contingente brasileiro e de outros países, no mesmo período (Gráfico 4), nota-se uma contribuição baixa para um país que afirma contribuir bastante e que possui grandes pretensões. À medida que as cifras brasileiras se estabilizaram, Nova Déli continuou enviando soldados para missões, e hoje possui um contingente lotado que é pouco mais de sete vezes maior que o brasileiro. Pode-se, também, argumentar que, dado o tamanho da população indiana, aquele país tem mais condições de contribuir. Mas quando se compara os números do Brasil, Jordânia, Nigéria e Uruguai é que fica evidente a baixa contribuição brasileira, já que são todos países com populações e efetivos das Forças Armadas menores, assim como seus recursos financeiros. Os dados permitem inferir que o governo brasileiro crê ser suficiente o esforço que faz mantendo os atuais soldados nas operações de paz em que estão, não sendo necessário maior envolvimento.

Gráfico 4 – Evolução do contingente - Brasil e maiores contribuintes (dez. 2003 - dez. 2009)



Fonte de todos os gráficos: *United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*.

Os números revelam, ainda, outro problema: a maior parte dos lotados brasileiros está alocada na MINUSTAH (1284 pessoas em dezembro de 2009). Contando todos os soldados, policiais e observadores, o Brasil tem o 19º lugar na contribuição do DPKO (ONU-DPKO, 2009), com uma média de 168 soldados por missão em dezembro de 2009. Contudo, se não é contada a MINUSTAH, o Brasil cairia para 73º, com 7,5 soldados por missão. Este

último dado é o que, de fato, reflete fielmente o padrão brasileiro de participação em operações de paz, considerando as estatísticas apresentados nos parágrafos anteriores.

Sem consideração por aumentar esses números, o Ministério das Relações Exteriores não tem planos de contribuir para mais missões por estar com “mãos cheias” e recursos limitados (Amorim *apud* Bacoccina, 2007). Essa postura é diferente da recomendada para a reforma do CSNU pelo relatório do Painel de Alto Nível sobre as Ameaças, os Desafios e as Mudanças da ONU (A/56/565 par. 249). Esse relatório defende maior espaço no processo decisório para os países que contribuem com mais recursos financeiros e também maior número de tropas para a organização (ver também Arraes, 2006). Por isso, conclui-se que

A busca de prestígio internacional por meio de um assento permanente no Conselho de Segurança e da mudança nos parâmetros de participação em forças de paz [internacionais] podem ser as evidências mais [fortes] de uma turbulência no executar político brasileiro, seja em definir prioridades e objetivos, seja em formular estratégias que afetem outros atores. (Costa, 2006, p. 300)

Eugênio Diniz identifica dois períodos em que o Brasil participou mais ativamente de operações de paz: 1956 a 1968 e o período atual. Esse autor afirma que, “comparando-se os dois períodos...” a participação brasileira “em Operações de Paz é *menor* no período em que tem *maiores ambições* perante a Organização [das Nações Unidas]” (2006: 320). Mais uma vez a prática vai a encontro do discurso, o que é preocupante pelo fato de esta contribuição ser um dos instrumentos legítimos da consecução do objetivo maior, como afirma Pereira Jr.

5. A distribuição geográfica no Conselho de Segurança

Cabe, ainda, uma curta consideração sobre a justificativa de que o Brasil poderia ser o representante da América Latina e do Caribe no Conselho de Segurança. Vargas (2008) afirma que o Brasil poderia se beneficiar da tradição do Conselho de Segurança de repartir assentos de forma geográfica. O governo brasileiro também argumenta que o Brasil poderia ser o representante do Grupo de Países da América Latina e do Caribe (GRULAC) no Conselho de Segurança. Para isso, possui boas credenciais, como a manutenção de relações pacíficas com os outros países e a capacidade de criar consenso na região (Vargas, 2008). Essa argumentação é uma simplificação sem cautela acerca deste assunto.

Primeiramente, o governo brasileiro confunde distribuição geográfica com representação geográfica. Os órgãos das Nações Unidas adotam, de fato, a tradição de distribuir assentos de modo a obter o maior número possível de países de cada região do mundo. Esses países, no entanto, não tem qualquer autoridade

para falar pelos outros os outros. O mesmo acontece no Conselho de Segurança. Os países que lá estão exercem seu direito a voz para falar por seu povo, e não o dos outros países. Esta não é a finalidade de um país membro do Conselho de Segurança (permanente ou não). O máximo que pode acontecer é algum país expressar uma opinião consensual, por exemplo, do Grupo do Rio, quando (raramente) ocorrer essa convergência de opiniões. Na OEA, ao contrário das Nações Unidas, comumente são feitas decisões entre grupos regionais, mas na ONU essa prática é virtualmente inexistente, principalmente no Conselho de Segurança. Jurídica e praticamente, a representação em um órgão como a ONU seria muito problemática.

Se o papel do país latino-americano ou caribenho no Conselho de Segurança (e, de fato, das outras regiões) fosse “dar anseio” às vozes dos vizinhos, perderia o sentido, pela via lógica, de haver qualquer outro assento para a mesma região, fosse independentemente do caráter permanente ou não. Da mesma forma, cria-se uma contradição no raciocínio argumentativo brasileiro, uma vez que *sempre* há pelo menos dois países do GRULAC no Conselho de Segurança – i.e., ninguém se pergunta por que um desses dois países não poderia exercer o papel de representante.

O discurso em prol da representatividade regional também afirma que não haverá desequilíbrio de poder na região, uma vez que esta se fundamenta no diálogo e consenso. Contudo, deve-se observar que as candidaturas recentes do Brasil levam certo receio aos países vizinhos: concomitantemente, o Brasil reclamou o assento permanente no Conselho de Segurança, elegeu Cançado Trindade para a Corte Internacional de Justiça (CIJ), trabalhou pela eleição da Ministra do Supremo, Ellen Gracie, ao tribunal da Organização Mundial do Comércio (OMC) e ainda almeja colocar Pedro Abramovay no cargo de Diretor Executivo do Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC). Considerando as candidaturas de alto prestígio e as outras, secundárias, é de se perguntar – do ponto de vista dos vizinhos do Brasil – por que somente o Brasil deve ser eleito considerando-se a distribuição geográfica da América Latina e do Caribe.

Mesmo as explicações mais pontuais para a candidatura brasileira, como a manutenção de relações pacíficas com todos os países da região (VARGAS, 2008), tem seu ponto de fragilidade. Vários países da região detêm histórico similar de relações pacíficas e, inclusive, não há país na América Latina com melhor histórico de pacifismo que a Costa Rica: quase 100 anos de democracia ininterrupta, e abriu mão das forças armadas.

A questão da representação geográfica no Conselho de Segurança é apenas uma das formas encontradas pelo Itamaraty para justificar o almejo do posto permanente pelo Brasil para os países da América Latina e do Caribe. Entretanto, por que o Brasil deve estar no CSNU e não outros países? Por que o Brasil e não

a Argentina, México ou Costa Rica? O poderio econômico por si só não é uma resposta completa. Por mais que os homens de Estado brasileiros queiram ver seu país no Conselho de Segurança, é necessário refletir sobre a resposta para essa pergunta para melhor legitimá-la para seus vizinhos.

6. Conclusão

Conhecida voz do reformismo multilateral, o Brasil não demonstra consistência na argumentação a favor de ocupar a posição que pleiteia no Conselho de Segurança da ONU. Essa inconsistência pode, caso a reforma do CSNU tenha avanços, prejudicar a legitimidade da argumentação brasileira, como exemplifica Costa (2006, p. 300):

[O] projeto de demonstração de que o Brasil é importante na cena internacional, do ponto de vista global, desvanece-se se o símbolo maior que é o assento desaparece com a falta de reconhecimento de outros países de que o Brasil é, de fato, um ator que tem como influir nas regras do sistema.

Partindo do pressuposto de que o Brasil não deixará de reclamar o posto, há a necessidade de o País se adequar, de modo a equiparar a maturidade que possui no campo do ativismo reformista com as ações pelas quais pretende ser responsável. Não se trata de começar a intervir nos assuntos internos de outros Estados (utilizando a definição de Nye, 2002), pois não se busca influenciar esses assuntos ou almejar o controle de terceiros países. O objetivo é desempenhar de mediador, entendido como favorável ao processo – de solução pacífica de controvérsias – e não a uma parte em particular, condizente com o jurisdicismo tradicional da política externa brasileira (Lafer, 2007).

O governo Lula (ou seu sucessor) tem duas opções. A primeira é optar pela atuação ativa no campo da paz e segurança internacionais, delineando posições claras e inclusive opinando sobre situações internas de países quando o respeito aos princípios da Carta da ONU e aos direitos humanos o tornar necessário, e aumentar o efetivo contribuinte das operações de paz da ONU. Isso contribuirá para a legitimação do pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança e exigirá mudanças significativas na política externa brasileira. A segunda é manter a argumentação atual e se sujeitar a uma fragilidade frente aqueles que questionam a legitimidade do reclamo pelo assento permanente.

ABSTRACT: The article analyses the arguments used by the Brazilian government, during Luiz Inácio Lula da Silva's term as president, to justify its plight for a permanent seat in the United Nations Security Council (from 2003 to 2009). The data point to the conclusion that, although Brazil is a prominent actor regarding the reform of multilateral institutions, it does not have clear positions concerning international peace and security. Its actions within that field are limited and the argument of regional representation cannot be sustained as well. It is necessary for the Brazilian government to further engage in the issues dealt with by the Security Council in order to properly legitimise the claim for a permanent seat.

KEYWORDS: United Nations. Security Council Reform. Brazil. Foreign Policy.

Referências Bibliográficas

ARRAES, Virgílio. "O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões." In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, p. 7-41, 2006.

BACOCINA, Denize. Amorim descarta enviar tropas brasileiras a Darfur. *BBC Brasil.com*. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/04/070424_darfuramorimdb.shtml Acesso em 25 maio 2007.

BORGES, João Marcelo; GOMES, Renato Couto. Notas sobre as missões de paz da ONU. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domicio (Orgs). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 303-328.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 318 de 28 jul 2004. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/07/28/situacao-em-darfur-sudao> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 2 de 7 jan 2005. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/01/07/acordo-de-paz-no-sudao> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 659 de 21 dez 2005. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/12/21/constituicao-da-republica-democratica-do-congo-rdc> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 698 de 27 dez 2006. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/12/27/conflito-na-somalia> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 122 de 23 mar 2007. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/03/23/situacao-na-republica-democratica-do-congo> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 468 de 27 set 2007. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/09/27/situacao-em-mianmar> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 14 de 10 jan 2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/01/10/atentado-no-sri-lanka> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 71 de 18 fev 2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/02/18/situacao-no-kosovo> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 552 de 7 out 2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/07/atentado-no-sri-lanka> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 1 de 1 jan 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/01/03/ofensiva-terrestre-israelense-em-gaza> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 376 de 11 ago 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/08/11/sentenca-contr-a-senhora-aung-san-su-kyi> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 486 de 29 set 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/09/29/repressao-a-manifestacoes-em-guine-conacri> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 617 de 26 nov 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/11/26/massacre-nas-filipinas> Acesso em 19 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 650 de 4 dez 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/04/ataque-na-somalia> Acesso em 19 ago. 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domicio (Orgs). *Panorama brasileiro de paz e segurança*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

CASTAÑEDA, Jorge. Lecciones de los dislates en Centroamérica. *El País*, 14 dez 2009. Disponível em http://www.elpais.com/articulo/opinion/Lecciones/dislates/Centroamerica/elpepuopi/20091214elpepiopi_4/Tes Acesso em 16 dez. 2009.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Thomas Guedes da. “Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria.” In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, p. 283-301, 2006.

DINIZ, Eugenio. “O Brasil e as operações de paz.” In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 303-337.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Târisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

FOLHA DE S. PAULO. *Em péssima companhia*. São Paulo, p. A2, 3 dez. 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: 2005.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

NASCIMENTO FRANÇA, Tereza Cristina. *Em entrevista, professora fala sobre a política externa brasileira*. Entrevistador: Luiz Amaro. Aracaju: UFS, 2010. Disponível em <http://www.ufs.br/?pg=noticia&id=2352> Acesso em 25 maio 2010.

NYE Jr., Joseph. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. *Facts and figures*. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko> Acesso em 20 jun. 2009.

PEREIRA Jr., José Romero. “O Brasil e as operações de paz: uma reflexão.” *In: Painel Internacional*. Ano 1 – número 1. Brasília, abril de 2005. Disponível em: www.ucb.br/reinter/download%5CNota%20%20O%20Brasil%20e%20as%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20paz.doc Acesso em 1 abr. 2008.

SECRETARIA GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *O G-4 e as Nações Unidas*: textos, comunicados, documentos. Brasília: FUNAG, 2007.

VARGAS, João A. C. Persuadir e legitimar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança. *Cena Internacional*. v. 10, n. 1, 2008, p. 119-138. Disponível em <http://mundorama.net/2009/06/13/revista-cena-internacional-%E2%80%93-vol-10-%E2%80%93-no-2-%E2%80%93-2008/> Acesso em 12 jul. 2009.

O PAPEL DA DÍVIDA EXTERNA NA CONSTRUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DURANTE O PERÍODO IMPERIAL

Davi Mittelstadt¹
Flávia Filippin²
Stéfano Marquette³

RESUMO: O presente artigo se propõe a fazer uma análise de como o endividamento externo, considerado uma ferramenta diplomática, foi usado para fins de negociação da independência, de consolidação da nação emergente e de construção de instituições próprias de um Estado, como a dívida pública e o papel-moeda. O endividamento também teve papel fundamental no equilíbrio orçamentário do Brasil durante o período imperial, o qual foi marcado por importantes gastos militares, seja para pacificar regiões do país ou no envolvimento em conflitos externos, e gastos com a manutenção do funcionamento do aparelho burocrático.

PALAVRAS-CHAVE: Império, endividamento externo, diplomacia financeira, equilíbrio orçamentário.

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: davi.doneda@gmail.com

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: ffilippin@gmail.com

³ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: stefano.marq@gmail.com

Introdução

A Corte portuguesa mantinha fortes laços com a Inglaterra, fortes o bastante para que ela se transferisse ao Brasil em vez de ceder ao Bloqueio Continental de Napoleão, fazendo da então colônia o elo desta relação. Relação esta que nunca foi entre iguais; os ingleses exerciam sua influência para conquistar vantagens comerciais e impor políticas de seu interesse como, por exemplo, a abertura dos portos do Brasil e os tratados desiguais, que tornavam os produtos britânicos dominantes em nosso mercado. A própria independência brasileira foi intermediada pela Inglaterra, a quem favoreceria o fim do sistema colonial, e que conseguiu transferir ao Brasil uma antiga dívida portuguesa.

Na condição de país periférico, o Brasil necessitava de uma habilidosa diplomacia para poder defender seus interesses, ainda mais quando as relações com a Inglaterra enfrentavam crises, como a decorrente do rompimento com os tratados desiguais. Após a independência, estendeu-se por longo período a questão da demarcação das fronteiras, e também se faziam presentes conflitos civis que ameaçavam a unidade nacional; diante destes problemas de ordem interna, não podia o Brasil perder o apoio das potências maiores, e muito menos gerar inimizades. Iniciada a Guerra contra o Paraguai, era o financiamento externo que permitiria ao país arcar com os custos do conflito, o que motivou uma reaproximação com a Inglaterra.

Estudar a diplomacia entre Brasil e Grã-Bretanha é também investigar uma longa história de concessão de empréstimos, utilizados para resolver questões tanto internas quanto externas. “País sem capitais, o Brasil estava forçosamente destinado a ser um país vivendo financeiramente de empréstimos” (OLIVEIRA LIMA *apud* ALMEIDA, 2001, p. 176). As relações com as casas inglesas eram tão corriqueiras que os membros da casa Rothschild & Sons, principal credor do governo, passaram a ser “agentes brasileiros em Londres”.

É importante falarmos que a contratação de empréstimos não era feita junto a outro país e sim com casas privadas, o que não se insere dentro da diplomacia *stricto sensu*. No entanto, Almeida (2001) interpreta que tais acordos são essenciais para a inserção externa do país, sendo inegável a formação de uma diplomacia da dívida no Brasil. Quais as consequências desta política de acumulação de débitos para o desenvolvimento nacional, e por que a dívida externa tem papel fundamental na constituição institucional do Brasil, são questões que motivaram esta pesquisa, que analisa a trajetória do endividamento externo brasileiro desde a independência até o final do segundo reinado.

Negociação da Independência

Após tentativas frustradas de acordo entre Portugal e o Brasil, que reclamava sua independência, como a missão do Conde de Rio-Maior e a tentativa de mediação pelo inglês George Canning em negociação entre Caldeira Brant e Gameiro Pessoa e os representantes portugueses, foi possível um acordo através do “Tratado Luso-Brasileiro de 29 de agosto de 1825, no qual Portugal reconhecia a Independência e o Império de sua ex-colônia” (CARVALHO, 1998, p. 42.). O Brasil, em troca, se comprometia em pagar £ 2.000.000, sendo £ 600.000 como indenização pessoal a D. João VI⁴ e £ 1.400.000 como assunção pelo Brasil de uma dívida portuguesa com a Inglaterra, feita para financiar a luta contra a independência brasileira (DORATIOTO, 2003, p. 134.), que ficou conhecido como “empréstimo português” (ALMEIDA, 2001, p. 176). A questão do reconhecimento se resumia a uma transferência de soberania de D. João VI para seu filho, que, em troca, concedia a seu pai o título de Imperador. Nos anos seguintes, após o reconhecimento da Independência por Portugal, outros países fizeram o mesmo.

Doratioto (2003) afirma que, mesmo a independência tendo sido conquistada, foi necessário comprá-la da antiga metrópole devido à pressão inglesa e à urgência em promover as relações com a Europa, que condicionava a aceitação da independência brasileira ao reconhecimento português. Dessa forma, entende-se esse pagamento como uma forma de “reproduzir a dependência colonial em outros moldes, por meio do contato direto com o centro capitalista” (DORATIOTO, 2003, p. 134.). Já Bouças diz que “o Brasil declarava altivamente a sua independência política, mas, dado o vulto do compromisso assumido, ficava sob uma dependência econômica, que tolheria, de alguma forma, o seu futuro desenvolvimento. (...) O primeiro empréstimo deu início à bola de neve” (BOUÇAS, 1950, p. 5.).

Empréstimos Externos até 1867

De forma geral, os empréstimos contraídos durante a primeira metade do período imperial o foram com o objetivo de sanear o país e financiar os grandes déficits do governo. Outra característica importante é que todos os empréstimos até 1867 foram negociados por diplomatas a serviço da Secretaria de Negócios Estrangeiros e sediados na Legação em Londres, que atuavam como delegados do Tesouro no exterior. A maior parte dos empréstimos tinha um

⁴ Essa indenização não é considerada, pelos autores, dívida externa. Portanto, mesmo tendo sido importante no momento da independência, ela não consta nas tabelas elaboradas por Almeida (2001).

prazo de 30 anos para o pagamento, sendo que juros e amortizações eram pagos semestralmente; não havia prazo de carência do pagamento de amortizações. Até 1852, o governo colocava como garantia para os empréstimos as rendas aduaneiras do país; depois, a garantia era dada pela credibilidade do governo.⁵

1º empréstimo – 1824/25 (£ 3.686.200 - 5% - tipo 75 e 85⁶)⁷

O empréstimo foi negociado pelos plenipotenciários *Ad Hoc* Felisberto Caldeira Brant Pontes, Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa e Mariano José Pereira da Fonseca com as casas bancárias da City Bazeth, Farquhar, Crawford & Co., Fletcher, Alexander & Co. e Thomas Wilson & Co. (contrataram £ 3.000.000 em agosto de 1824 e receberam somente a primeira parcela de £ 1.000.000 - a 75%) e casa Nathan Mayer Rothschild (contrataram em janeiro de 1825 £ 2.000.000, em duas parcelas a 85%). O Brasil recebeu, portanto £ 2.999.940 e passou a dever £ 3.686.200, realizando um pagamento anual de juros e amortização de £ 221.172, equivalente a 943:667\$200.

D. Pedro I autorizou a contratação deste empréstimo com o fim de solucionar os graves problemas financeiros que o Império enfrentava. Desde a vinda da corte portuguesa em 1808, os vultuosos gastos eram superiores às receitas⁸ da colônia, e o governo começou a se auto-financiar através da recunhagem da moeda que lhe dava lucro e incentivava a especulação. Após a criação do Banco do Brasil, este começou a emitir papel-moeda para o financiamento do rei. O papel-moeda era emitido sem lastro regulamentado: enquanto a reserva metálica era de 1.315:430\$000, a emissão de bilhetes totalizava 8.872:450\$000. Em 1821, D. João VI transformou a dívida do Banco do Brasil em dívida do governo, na tentativa de impedir uma corrida ao banco e preservar a debilitada saúde financeira da colônia, e suspendeu a garantia em ouro das notas. O governo também recorreu ao crédito interno e externo, mas ambos eram escassos.

“A situação tornou-se mais crítica ao retirar-se ele (D. João VI) com sua comitiva para o reino, pois, a maior parte da moeda de ouro e de prata existente foi transferida para Lisboa na frota que conduziu o Rei, ficando o Tesouro Público, na expressão do Ministro da Fazenda, o conselheiro Martin Francisco Ribeiro de Andrada, - ‘sem real em seus cofres’.” (BOUÇAS, 1950, p. 21)

⁵ Almeida (2001) não esclarece com precisão quais eram as garantias dadas pelo governo no segundo período.

⁶ O tipo do empréstimo se refere ao modo como os títulos eram emitidos, havendo desconto imediato em relação ao ser valor de face. Dessa forma, um empréstimo do tipo 85 significa que o país recebeu apenas 85% do valor nominal do empréstimo.

⁷ A relação com todos os empréstimos contraídos durante o período imperial pode ser encontrada no final do artigo, em tabela anexa contendo valor, juros, tipo e finalidade de cada negociação.

⁸ As receitas da Colônia e, posteriormente, do Império tinham como fonte os tributos aduaneiros, que representavam cerca de ¾ da receita total do governo.

D. Pedro ficava assim em uma difícil situação política e financeira, dependente de um péssimo sistema tributário, sem orçamento organizado e com uma moeda que se depreciava. A dívida deixada pelo pai somava 9.870:918\$092. Um empréstimo interno, antes mesmo da Independência, foi contraído para unificar o território e restabelecer os serviços ao normalizar os pagamentos do governo. Durante o Primeiro Reinado, era considerado vital conter os gastos, mas a outorga da constituição dificultava o processo de votação do orçamento.

“Não tendo a Constituinte ‘salvo o Brasil dos perigos que lhe estavam iminentes’, nem o Parlamento lhe dado ‘um sistema de finanças que pusesse cobro aos extravios que existiam e que as leis davam lugar que existissem’, D. Pedro I, para organizar os serviços públicos, congraçar as províncias minadas por ciúmes e ambições pessoais, assegurar a paz interna e a integridade do vastíssimo império nascente, viu-se obrigado, em tão difícil emergência, a lançar mão de expedientes financeiros menos recomendáveis, mas justificáveis diante do superior interesse pela manutenção da nossa independência” (BOUÇAS, 1950, p. 38.)

Esses expedientes financeiros menos recomendáveis consistiam em dois empréstimos externos; a negociação da independência que assumiu a responsabilidade do empréstimo contraído por Portugal em 1823, no valor de £ 1.400.000, e o pagamento a D. João VI da chamada conta das £ 600.000; a consolidação da dívida flutuante; o prosseguimento na emissão de papel moeda; e a assunção pelo Estado da responsabilidade pelo papel moeda bancário em circulação. “O princípio era este: pagar velhas dívidas, contraindo novas e maiores; pagar os nossos credores à custa deles próprios” (BOUÇAS, 1950, p. 42.). Essas medidas foram, no entanto, de vital importância para a consolidação e estabilização da nação, pois os esforços do governo em equilibrar o orçamento público refletiam a necessidade de construir o aparelho burocrático. O primeiro empréstimo foi usado, então, para pagar a dívida com o Banco do Brasil (2.644:633\$452) e cobrir os déficits do governo (2.383:744\$000).

O empréstimo não foi, entretanto, aceito por todos. O legislativo, representado pelo Primeiro Ministro Martim Francisco, condenava os negociadores, que eram acusados de não ter defendido inteiramente os interesses da nação, pois haviam recebido uma comissão das casas bancárias ao realizar o acordo, o que era inaceitável, já que eles eram funcionários do governo e representavam o país. Não estava, no entanto, “ao alcance da Comissão (do legislativo) conhecer se era possível obter-se um empréstimo com condições mais favoráveis, ou se os Negociadores Brasileiros exauriram todos os seus esforços nesse assunto (...)” (BOUÇAS, 1950, p. 46.).

2º empréstimo: ruinoso – 1829 (£ 769.200 - 5% - tipo 52)

A situação financeira não foi resolvida com o primeiro empréstimo, pois a dívida contraída e a dívida portuguesa consumiam £ 300.000 por ano. A dívida pública foi oficialmente consolidada em 1827 e em 1828 a receita de 12.000 contos não pagava a dívida externa de 17.000 contos (câmbio de 67 dinheiros⁹) e a interna de 29.000 contos. “As finanças e o crédito público receberam um benéfico impulso com a lei da fundação da dívida, mais ainda carecem de providências legislativas mui prontas e eficazes, e que ponham em harmonia os diferentes ramos da sua administração” (BOUÇAS, 1950, p. 52.). O então Ministro da Fazenda, Miguel Calmon, conseguiu do Parlamento, em 1828, autorização para levantar mais um empréstimo e o Visconde de Itabaiana recebeu instruções para contrai-lo com as casas bancárias Nathan Mayer Rothschild e Thomas Wilson & Co.

No entanto, o ambiente não era favorável: outros países sul-americanos não pagavam suas dívidas com Londres e a condição interna do país, com um sistema financeiro debilitado não dava credibilidade ao Brasil. A tentativa de contrair o empréstimo na França foi infrutífera e não sobrou alternativa para o negociador senão aceitar as péssimas condições impostas pelas casas inglesas. “Em tão desfavorável conjuntura impossível era negociar-se um empréstimo com vantagem” (BOUÇAS, 1950, p. 56.). A renda líquida do empréstimo foi quase que totalmente absorvida no pagamento dos juros do empréstimo anterior. O capital real recebido foi de £ 400.000, equivalente a 3.898:400\$ e custou ao país cinco vezes mais para liquidá-lo.

3º empréstimo – 1839 (£ 411.200 - 5% - tipo 76)

O período regencial iniciou-se com uma crise tripliceforme: instabilidades após a independência; balança comercial deficitária; moeda desvalorizada e orçamento desequilibrado. A regência foi então responsável por importantes medidas para sanear a economia e estabilizar o sistema financeiro. Joaquim José Rodrigues Torres organizou o Tesouro e resolveu a questão fiscal; o Estado assumiu a responsabilidade pelas notas emitidas pelo Banco do Brasil e implantou definitivamente o regime de papel-moeda; a dívida pública foi consolidada. O orçamento continuava, no entanto problemático, pois os gastos com o endividamento externo e com as províncias que necessitavam de auxílio para equilibrar seus orçamentos e controlar conflitos regionais superavam a arrecadação, que não poderia ser agravada, pois descontentaria a população em uma fase de extrema instabilidade política. Até mesmo a possibilidade de declarar

⁹ Pence por mil-réis.

a moratória foi discutida, mas o Legislativo considerou medida “incompatível com a dignidade de um povo justo e livre” (ALMEIDA, 2001, p. 184).

Dessa forma, a única solução encontrada foi a contratação de um novo empréstimo externo, autorizado em 1837 e negociado por Calmon com a casa Samuel & Philips em 1839, que resultou em 2.500:000\$ ao câmbio de 30 dinheiros. Fazendo-se um balanço do período, comprova-se que a Regência obteve êxito em sua administração. A dívida total ao fim do período era de 121.682:532\$743, apenas 19.141:404\$743 a mais que no fim do primeiro reinado; a receita ordinária foi de 127.862:487\$ e a despesa de 163.110:640\$, resultando em um déficit de 35.248:153\$.

“A Regência, herdeira da moeda de cobre, da dívida, da desorganização financeira, política e econômica, apesar de uma tríplice crise, teve o encargo de entregar ao Segundo Imperador, na maioridade, o Brasil pacificado, a sociedade brasileira em caminho de sólida organização, as forças econômicas aptas para franco desenvolvimento ao primeiro amparo de um sopro benéfico...” (BOUÇAS, 1950, p. 75)

4º empréstimo – 1843 (£ 732.600 - 5% - tipo 85)

Os primeiros nove anos de governo de D. Pedro II não apresentaram melhora alguma na situação econômica; pelo contrário, piorou-se muito mais com guerras causadoras de déficits extraordinários, forçando o governo a contrair maiores empréstimos e emitir moeda. Ainda em 1841, o Ministro da Fazenda Miguel Calmon previu as complicações que a compulsiva tomada de empréstimos acarretaria, e sugeriu que fossem cortadas despesas com a Marinha e aumentada a tributação e as taxas alfandegárias. Mas em 1843 o Parlamento autorizava o governo a efetuar ainda mais operações de crédito.

A dívida aumentou com um empréstimo contraído com Londres em 1843, proveniente da convenção de 22 de julho de 1842, que tinha como intuito sanar dívidas com Portugal. O empréstimo deveria ser pago em 20 anos, mas até 1851 só haviam sido pagos o juros, e até 1863 pagou-se apenas a metade.

Nessa época, os Rothschilds foram oficializados como “Agentes Financeiros do Brasil em Londres” (ALMEIDA, 2001, p. 189), ganhando grandes comissões.

5º empréstimo – 1852 (£ 1.040.600 - 4,5% - tipo 85)

Em 1850 inicia-se a fase de maior desenvolvimento no país, com o fim dos conflitos civis. Os sete primeiros anos dessa fase são os mais prósperos de um período que se estende até 1890. Iniciada a supressão ao tráfico de escravos, o que trouxe mão-de-obra imigrante e liberou recursos para grandes investimentos em infra-estrutura e indústria, muitos graças ao visconde de Mauá e ao capital

estrangeiro que foi atraído ao país, houve expansão econômica. A expansão das culturas de exportação e a retomada do pagamento da dívida externa pelo governo, que sempre pagava em dia os juros, mas tinha dificuldade em honrar as amortizações, contribuíram para criar um ambiente propício à negociação de um empréstimo vantajoso, tomado em 1852.

O Visconde de Itaboraí realizou uma grande remodelação na estrutura econômica, com redução de impostos e condições para abertura de crédito, e via a necessidade de finalmente pagar o remanescente de uma dívida com Portugal, o que faz contratar um novo empréstimo em Londres, baseando-se em três fatores: “a baixa taxa de juros (4,5%), o bom estado da economia que dava confiança aos credores e a redução do número de capitalistas para quem se estaria devendo a partir de então” (BOUÇAS, 1950, p. 86.). Adepto da centralização bancária, Itaboraí também decidiu fundir o Banco Comercial e o Banco do Brasil num grande banco nacional regulador e emissor.

6º empréstimo – 1858 (£ 1.526.500 - 4,5% - tipo 95,5)

No final da década de 1850, o governo contraiu mais empréstimos com o objetivo de acelerar o desenvolvimento. Este foi o primeiro destinado a investimento, principalmente no setor ferroviário (construção da ferrovia D. Pedro II), e não ao pagamento de dívidas anteriores.

O crescimento econômico e as condições vantajosas tornavam o empréstimo atraente, mesmo que ele não fosse necessário para sanear as finanças públicas. Com a boa impressão gerada depois dessa transação, o governo autorizou um novo empréstimo, o de 1859. Este e todos os empréstimos seguintes negociados até o fim do Segundo Reinado o foram com a Casa Rothschild & Sons.

7º empréstimo – 1859 (£ 508.000 - 5% - tipo 100)

Em 1859 um novo débito teve como objetivo quitar uma antiga dívida de 1829, o empréstimo considerado ruinoso. Dessa forma substituía-se uma dívida antiga por uma nova, mais vantajosa, contraída em ótimas condições.

8º empréstimo – 1860 (£ 1.373.000 - 4,5% - tipo 90)

Um novo empréstimo foi contraído para investir na indústria e em ferrovias (ferrovia Recife - São Francisco). No entanto, o clima internacional instável – devido tanto ao processo de unificação italiano, como à eleição de Lincoln e à guerra civil nos Estados Unidos, que por sua vez levaram à desvalorização dos títulos nos centros financeiros europeus, afetando assim o Brasil, que emitia títulos de dívida pública – não contribuiu para que as condições do empréstimo fossem

vantajosas. A desvalorização dos títulos brasileiros e da moeda causou novos problemas financeiros que pediam por um novo empréstimo.

9º empréstimo: oneroso – 1863 (£ 3.855.000 - 4,5% - tipo 88)

A moeda se desvalorizou, e o valor das importações caiu 20%, o que reduziu os recursos do país. Não era mais possível prosseguir na política contrária ao aumento do débito nacional (BOUÇAS, 1950., p. 96), e Brasil se viu numa situação complicada, pois o orçamento enfrentava um ligeiro déficit, havia um crescimento das obrigações internacionais, e, por fim, se avizinhava o prazo final para o pagamento do empréstimo contraído em 1843 e a extinção daqueles contraídos em 1824/25. Junto a isso, houve o rompimento das relações entre Brasil e Inglaterra, após o incidente Christie. Assim, é contraído novo empréstimo em condições curiosas, pois o negociador brasileiro, o barão de Penedo, estava na França por causa do rompimento de Brasil e Inglaterra. No entanto, o empréstimo era tão vital que ele foi secretamente a Londres, onde negociou a sua obtenção junto aos Rothschilds.

Este empréstimo passou a ser chamado de “oneroso”, apesar de o negociador brasileiro Carvalho Moreira justificar que o baixo preço da emissão era devido ao rompimento comercial com a Inglaterra, além do fato de não ter sido aberta uma concorrência com os outros capitalistas europeus.

10º empréstimo – 1865 (£ 6.963.600 - 5% - tipo 74)

Em setembro de 1864 ocorre uma grave crise comercial no Brasil, que gerou uma corrida aos bancos e um prejuízo de 70.000 contos; causa disso foi o abandono da política deflacionista pelo Marquês de Abrantes e por José Pedro Dias de Carvalho. A primeira solução encontrada foi a emissão de mais moeda.

Piorando ainda mais a situação, onde a receita ordinária era de 58.000 contos e o déficit de 122.000, inicia-se a guerra contra o Paraguai, que não deixava alternativas ao governo além dos empréstimos internacionais, mas a instabilidade gerava condições desvantajosas. Assim, novo contrato de empréstimo com a Rothschild & Sons foi estabelecido em 1865, com prazo de 30 anos. A situação do crédito brasileiro chega ao ponto de que os banqueiros ingleses mandam um ofício ao Imperador ressaltando as condições para a concessão de crédito ao Brasil e que fossem revistos seus pedidos de adiantamentos, pois o crédito externo não era de “ilimitadas possibilidades”, conforme alguns brasileiros julgavam na época (BOUÇAS, 1950., p. 105).

Assim, piorou consideravelmente a proporção da dívida sobre as receitas do governo, de forma que a única solução para que fosse possível o pagamento das dívidas era contrair novos empréstimos, pois as receitas obtidas através das

exportações eram determinadas pelo mercado externo. Além disso, havia gastos extraordinários, como a Guerra do Paraguai, que exigia um grande aporte de divisas do governo brasileiro.

Após a Guerra, a situação financeira do Brasil era péssima. Os gastos haviam sido financiados pela emissão de moeda, empréstimos internos e empréstimos externos (de longo-prazo). Os empréstimos externos eram contraídos com o pensamento de que esta era a melhor saída, visto que as outras gerariam inflação, obrigariam o governo a taxar o contribuinte, penalizariam o comércio exterior ou ainda forçariam as autoridades a contrair empréstimos internos, tirando recursos das atividades produtivas.

Estes empréstimos contraídos externamente serviram basicamente para compensar os déficits orçamentários ou então para pagar empréstimos contratados anteriormente, de forma que apenas 1/3 serviu para investimentos em fins produtivos, como construção de ferrovias.

Empréstimos Externos pós-1867

A partir de 1867 emissários da Fazenda substituem os diplomatas no processo de negociação, pois suas habilidades eram mais adequadas. No entanto, a dívida externa continua sendo um elemento da política externa brasileira. Nesse período final do Império, os empréstimos possuem outras finalidades além de equilibrar o orçamento tradicionalmente deficitário: financiar projetos de desenvolvimento e resgatar empréstimos anteriores realizados em condições menos vantajosas.

11º empréstimo – 1871 (£ 3.459.600 - 5% - tipo 89)

O fim da guerra ao Paraguai marcou o início da reconstrução e a volta ao desenvolvimento. Em 1871 um empréstimo é tomado para investir na infraestrutura de produção (prolongamento da ferrovia D. Pedro II), resgatar a dívida flutuante e cobrir os gastos extras do Ministério da Guerra e da Marinha (BOUÇAS, 1950, p. 109). Não sendo julgado suficiente, quatro anos depois seria tomado mais um empréstimo para diversos investimentos.

12º empréstimo – 1875 (£ 5.301.200 - 5% - tipo 86,5)

Com vistas ao fomento da agricultura, e da expansão das ferrovias e navegação marítima, foi contraído novo empréstimo com prazo de 38 anos. O grande valor foi justificado pelas boas condições internacionais, de forma que, se fossem contraídos vários empréstimos diferentes, talvez se encontrasse

condições piores no mercado. Entre 1870 e 1880, ocorreu um déficit total de 264.694:772\$232.

13º empréstimo – 1883 (£ 4.599.600 - 4,5% - tipo 89)

No início da década de 1880, a crise cambial, aliada à crise nos preços do café e às safras ruins de algodão e açúcar fez com que o governo recorresse a um novo empréstimo, em 1883, que visava à fixação da taxa de câmbio e assim a uma melhora do orçamento. As despesas básicas do governo ultrapassavam em muito a renda e uma vez que as reformas realizadas anteriormente ainda não surtiam efeito, a única saída era um novo empréstimo com a casa Rothschild. Ao mesmo tempo, se ressaltava a necessidade de economizar o máximo possível nas despesas, o que não se provou fácil (BOUÇAS, 1950, p. 114).

14º empréstimo – 1886 (£ 6.431.000 - 5% - tipo 85)

Entretanto, o câmbio continuou a depreciar, assim como o orçamento permaneceu deficitário e a dívida flutuante bateu recorde. Nesse contexto, o governo optou por um novo empréstimo externo, desta vez buscando resgatar bilhetes do Tesouro. Ocorreu também uma brusca mudança na economia brasileira em 1885, com a saída dos liberais e chegada dos conservadores ao poder; a receita diminuiu e os déficits aumentaram. Era preciso restabelecer equilíbrio nas contas (BOUÇAS, 1950, p. 117). Os anos seguintes, porém, apresentaram significativa melhora com relação ao período anterior.

15º empréstimo – 1888 (£ 6.297.300 - 4,5% - tipo 97)

O ano de 1888 iniciou com o Tesouro numa condição relativamente confortável. Porém, temeroso com os efeitos que a abolição à escravidão poderia causar, o Ministro da Fazenda João Alfredo contrai novo empréstimo, com prazo de 38 anos, uma das condições mais vantajosas já conseguidas pelo Brasil (BOUÇAS, 1950., p. 119), resultando em valorização cambial e queda da dívida flutuante. Assim, após 31 anos de déficits sucessivos, o país termina o ano com saldo positivo – insignificante, mas positivo (BOUÇAS, 1950, p. 120).

16º empréstimo – 1889 (£ 19.837.000 - 4% - tipo 90)

Em 1889, Afonso Celso, o Visconde de Ouro Preto, consegue um grande empréstimo na casa Rothschild com prazo de 56 anos, que utiliza para pagar outras quatro dívidas (1865, 1871, 1875, 1886) que tinham prazos menores e juros de 5%, trazendo significativa economia anual ao Tesouro (£ 438.000),

e maior facilitação ao pagamento (BOUÇAS, 1950, p. 122), sendo considerado um “sucesso triunfal” (BOUÇAS *apud* ALMEIDA, 2001, p. 221). Dessa forma, ao iniciar a República, apenas três dívidas não estavam praticamente resgatadas (as de 1883, 1888 e 1889) e a soma deixada, que era de aproximadamente £ 30.000.000, o que representava 115% das exportações de 1889, poderia ser então considerada como “bastante razoável”.

Conclusões

À guisa de conclusão, podemos dizer que o Brasil estava bem inserido no sistema financeiro mundial, pois conseguiu fazer bom uso das ferramentas disponíveis ao redor do mundo para se consolidar no cenário interno tanto política como economicamente. Ao não realizar nenhuma moratória, o Brasil conseguiu preservar a sua soberania, evitando intervenções dos países credores em seus portos com vistas ao pagamento das dívidas.

Da mesma forma, o governo pôde sustentar permanentes déficits orçamentários, que seriam usados tanto para guerras, tais como a do Prata e a do Paraguai, que auxiliaram o Brasil na construção de sua hegemonia, assim como para a constituição de uma infra-estrutura que serviria de base para a expansão econômica assentada no café. Além disso, foi através de empréstimos externos que foram sustentados os emissários brasileiros no exterior, fundamentais para a fundação das relações internacionais brasileiras. Já a oposição, mesmo criticando os excessivos déficits, quando assumia dificilmente conseguia alterar a situação, persistindo na política de financiamento externo.

Assim, ao optar pelos empréstimos estrangeiros, e não pela emissão interminável de papel-moeda, aumento dos impostos ou pelo financiamento interno, o governo tomou clara atitude em favor do desenvolvimento nacional ao evitar utilizar recursos que seriam investidos internamente ou então a desestabilizar atividades produtivas já existentes. Podemos considerar esta política como remanescente do processo industrialista de 1844, muito citado por Amado Cervo, pois significou indiretamente uma transferência de recursos do Estado para a iniciativa privada.

Novamente, é notável a importância da obtenção destes empréstimos na formação de diplomacia brasileira, visto que eram inicialmente os emissários da Secretaria de Negócios Estrangeiros que faziam a negociação junto às casas privadas, mostrando a elevada responsabilidade dada a eles pelo governo brasileiro em tais negociações, vitais para a economia nacional. É igualmente importante observarmos como a evolução da política do Império é refletida nas negociações financeiras: inicialmente, os objetivos eram o reconhecimento da Independência e, com o fim do I Reinado, a pacificação regional. Com a superação destes problemas e a consolidação maior do Estado, passa-se a ter objetivos cada vez

mais elevados, como o desenvolvimento interno da nação e o aumento da sua influência regional.

O maior significado, no entanto, do endividamento externo está no seu uso para a construção de instituições características de um país. Dessa forma o Império brasileiro fez uso de um instrumento diplomático para equilibrar o orçamento, manter a burocracia, sem a qual não existe Estado, e consolidar o sistema financeiro, representado pelo papel-moeda e pela dívida pública. Isso demonstra que a diplomacia brasileira estava a serviço de objetivos internos.

Portanto, podemos classificar a dívida externa brasileira do período imperial como fundamental para a consolidação do Estado brasileiro, e, por isso mesmo, como bastante satisfatório o uso feito pelo governo do país, que dessa forma conseguiu estabilizar e desenvolver o país sem prejudicar a economia ou taxar as elites. Igualmente, mostra-se como reflexo do pragmatismo que caracterizou a política externa do país no período, recusando a interferência estrangeira direta, fazendo uso do que o sistema internacional oferecia e estendendo sua influência ao restante do Prata, sem que para isso fosse necessário equilíbrio orçamentário. O Brasil usou, portanto, a dívida externa como mecanismo para conviver com déficits permanentes, tornando-os possíveis durante a maior parte do período e atendendo a outros objetivos, como o desenvolvimento e a influência regional.

ABSTRACT: This article tries to analyze how the external debt, considered as a diplomatic tool, has been used in the negotiation to obtain the independence, to consolidate an emerging nation and to the building of necessary institutions of a country, such as public debt and the currency. The debt also was fundamental to the balance of the brazilian budget during the Imperial Period, which had several military expenditures, used to stop civil wars and to intervene in external conflicts, as well as to sustain the functioning of the bureaucracy.

KEYWORDS: Empire, external debt, financial diplomacy, balanced budget.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da Diplomacia Econômica do Brasil* – As Relações Econômicas Internacionais no Império. São Paulo: Editora Senac, 2001. p. 675.

BOUÇAS, Valentim F. *História da Dívida Externa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., p. 372. 1950.

CARVALHO, Carlos Delgado. *História Diplomática do Brasil*. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, p. 409, 1998.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, p. 525, 2002.

DORATIOTO, Francisco. *O Império do Brasil e as Grandes Potências*. In: MARTINS, Estevão (org.). *Relações Internacionais: Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, p. 133-152, 2003.

SANTOS, Luis Cláudio Villafañe. *O Império e as Repúblicas do Pacífico*. Curitiba: Ed. UFPR, p. 178, 2002.

Anexo:

Tabela 1 – Contratação de empréstimos externos pelo Brasil, 1824-1889.

Ano	Valor em £	Tipo (%)	Juros (%)	Prazo (anos)	Finalidades principais do empréstimo
1824	3.686.200	75 e 85	5	30	Financiamento de missões diplomáticas; “resgate” da Independência
1825	1.400.000	100	5	30	Empréstimo “português” de 1823, segundo a convenção de 25/08/1825
1829	769.200	52	5	30	Cobertura de déficits do Tesouro; pagamento de juros e amortização do empréstimo
1839	411.200	76	5	30	Pagamento de juros sobre empréstimos, cobertura de déficits, amortização da dívida
1843	732.600	85	5	20	Amortizações da dívida externa, cobertura de déficits, pagamento de juros
1852	1.040.600	95	4,5	30	Resgate do remanescente do empréstimo “português”
1858	1.526.500	95,5	4,5	30	Prolongamento da ferrovia e encampação da estrada de ferro D. Pedro II
1859	508.000	100	5	30	Pagamento de saldo remanescente do empréstimo de 1829
1860	1.373.000	90	4,5	30	Prolongamento da estrada de ferro do São Francisco; Companhia Industrial Mucury
1863	3.855.300	88	4,5	30	Déficits Tesouro, pagamento de empréstimos anteriores (1824 e 1843)
1865	6.969.600	74	5	37	Déficits Tesouro, financiamento da guerra do Paraguai
1871	3.459.600	89	5	38	Déficits Tesouro, juros de empréstimos e anteriores e construção de estrada de ferro
1875	5.301.200	96,5	5	38	Déficits Tesouro, juros de empréstimos e construção de estrada de ferro
1883	4.599.600	89	4,5	38	Serviços de infra-estrutura urbana; construção de estrada de ferro
1886	6.431.000	95	5	37	Cobertura de déficits orçamentários
1888	6.297.300	97	4,5	37	Extensão e construção de estradas de ferro
1889	19.837.000	90	4	56	Conversão dos empréstimos de 1865, 1871, 1875, 1886 e 1888; ratificado em 1890

Fonte: ALMEIDA, 2001, p. 196 e 225.

O PAPEL DAS MILÍCIAS BRASILEIRAS NA ANEXAÇÃO DO ACRE

Germano Ribeiro Fernandes da Silva¹
Laura Schilling Meller²

RESUMO: O processo de anexação do estado do Acre envolveu diversos níveis de negociação bilateral e de interação entre os atores na disputa, sendo que o que se pretende mostrar no estudo é a preponderante participação das tropas milicianas no controle da região, a fim de, assim, anexá-la ao Brasil, pois a principal questão em jogo era a ocupação da área por cidadãos brasileiros. De fato, o que é denotado no conflito pela área é, além de uma incapacidade boliviana de assegurar a soberania da região – materializada na concessão ao Bolivian Syndicate –, uma pressão pública sobre o Catete para que todos os brasileiros ficassem sob a bandeira tupiniquim, condição alcançada quando Rio Branco assume a pasta de Relações Exteriores e muda a orientação para o Acre, até então reconhecidamente boliviano.

PALAVRAS-CHAVE: Acre, anexação, Bolívia, Barão do Rio Branco, milícias, fronteiras.

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: germano_fs@hotmail.com.

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: laurasmeller@yahoo.com.br.

“E assim, ia aumentando o prestígio da borracha, já submetida ao princípio econômico da oferta e procura. Ela, que emergira do anonimato como *une cocasserie de la nature*, seria nos anos vindouros astro de primeira grandeza na existência econômica das nações. Não mais um brinquedo da natureza e sim um poderoso agente de fenômenos sociais, impregnado de vida, paixão, vontade, criação, dramatismo. Nela estava o genuíno Eldorado, que enriqueceu e fascinou uma geração amazônica.”

Leandro Tocantins

Introdução

Com relação ao tema das fronteiras, afirma Celso Lafer que “a fixação de fronteiras é sempre um problema-chave para a política exterior de qualquer país”, sendo ainda mais aplicável a sua afirmativa no caso de um Estado com proporções continentais e com dez países vizinhos, como é o caso do Brasil (LAFER *apud* RANGEL, p. 515). Nesse contexto, o conflito na região do Acre constitui uma questão de suma importância para o interesse nacional, e o motivo disso não diz respeito apenas à disputa hegemônica com a vizinha Argentina, a qual demonstrava estar ao lado da Bolívia, mas está ligado principalmente ao forte interesse norte-americano por esse território.

A atuação do Barão do Rio Branco, nesse sentido, vem a agregar-se ao quadro de dificuldade de resolução do litígio, o qual, segundo o próprio, foi o que mais demandou estudo e perspicácia. Rubens Ricupero aponta a questão do Acre como, ao contrário da de Palmas ou do Amapá, “eminentemente política, impossível de resolver por meio de erudição geográfica e histórica”, o que vai ao encontro de um dos mais celebrados feitos do Barão, qual seja, “sem conflito armado, sem disparo de um só tiro, definir o retrato geográfico de nosso país” (RANGEL, p. 514). No entanto, quando a população acreana se levantou em armas, teria manchado “o alvo tecido diplomático de Rio Branco” de vermelho. O próprio Ricupero, ao aprofundar-se na questão acreana, alude aos mortos e feridos nos combates entre as milícias de Plácido de Castro e o exército boliviano.³

Com base nessa argumentação, o presente artigo visa a uma análise do contexto que envolveu a anexação do território do Acre tendo por fator determinante a atuação das milícias locais na defesa do território frente ao Estado boliviano e como a diplomacia brasileira valeu-se desse fato na defesa de sua soberania na região.

³ RICUPERO, Rubens. Cem Anos de Paz. Artigo publicado na Folha de São Paulo, em 09/11/2003.

A formação das fronteiras e a ocupação não institucional do território

A delimitação das fronteiras entre Brasil e Bolívia, ignorada de início por ambos os governos, incapazes de destinar maior atenção a tal situação – ou simplesmente mais preocupados na manutenção do poder –, teve a Guerra do Paraguai como fator decisivo para sua efetivação, visto que o Brasil, através de uma aproximação com o vizinho, procurava evitar qualquer inimizade decorrente da guerra, mal vista nos países hispano-americanos (FERREIRA, 2007, p.60). Dessa forma, em 1867 foi celebrado o Tratado de Ayacucho, amparado pela doutrina brasileira de demarcação de limites, o *uti possidetis*. O marco da região que cobre o atual estado do Acre seria uma linha reta na latitude de 10°20' que partiria da confluência do Rio Beni em direção ao oeste até a nascente do Rio Javari. Essa solução comprovar-se-ia anos mais tarde confusa.

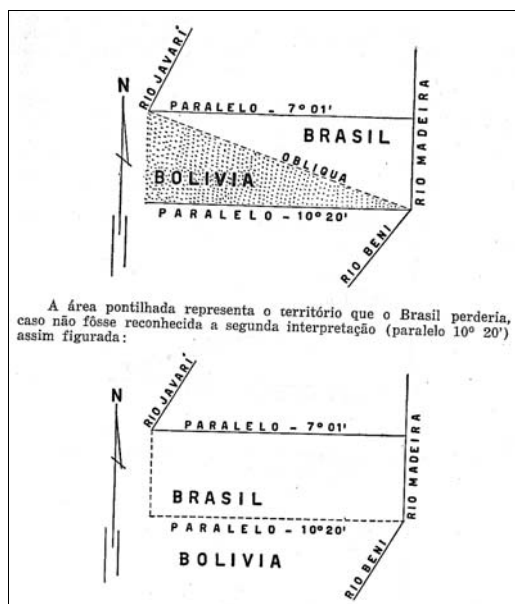
A partir da segunda metade do século XIX, principalmente devido às secas que acometeram a região nordestina no Brasil, uma série de habitantes dessa zona iniciou um movimento migratório rumo à Amazônia. Estipula-se o montante total de migrantes, entre 1860 e 1900, em cerca de quinhentos mil nordestinos que teriam começado o fluxo antes do *boom* da borracha, mas teriam intensificado com o advento dessa nova fase de exploração das seringueiras, de onde se extrai o látex. A principal influência desse abrupto aumento na extração da borracha se deve à revolução industrial e a descobertas de novas tecnologias, sendo o calçado vulcanizado o principal produto na utilização dela, de acordo com Ferreira. Celso Furtado, por sua vez, atribui à indústria de veículos terrestres e motor a combustão o destaque. Fato, no entanto, é que a borracha protagonizou a formação econômica do Acre. Nas palavras de Tocantins, “Acre e borracha confundem-se no mesmo processo histórico. Sem borracha o Acre não seria brasileiro” (TOCANTINS, 1973, p.36). “(...) a espantosa valorização da borracha, o black gold, como era conhecido, atraiu enorme fluxo de nordestinos (...) a tonelagem já era bastante apreciável (...) o tesouro amazonense nadava em ouro” (BARROS *apud* FERREIRA, 2007, p.61-62). Tal ocupação humana da área viria a configurar-se como justificativa brasileira para reivindicação da soberania territorial, conforme o *uti possidetis*.

De fato, os dois países, quando da assinatura do tratado, não estavam cientes da importância econômica da região em questão e, além disso, não tinham conhecimento suficiente da geografia da região, o que pode ser atestado pela ressalva no estabelecimento dos limites encontrada no tratado, segundo a qual, “se o Javari tiver suas nascentes ao norte daquela linha leste-oeste, seguirá a fronteira, desde a mesma latitude, por uma reta a buscar a origem principal da fronteira”. O texto pouco esclarecedor acabaria por gerar ambigüidades quanto à inter-

pretação do tratado e, conseqüentemente, diferentes leituras da linha limítrofe, resultando naquilo que Leandro Tocantins denominaria Jogo de Linhas.

A interpretação primeira desta cláusula adotada claramente nas instruções dadas aos demarcadores, em 1868, é de que a paralela seria nesse caso substituída por uma oblíqua. É possível, entretanto, ver o parágrafo como absolutamente subordinado ao anterior – que estabelece a paralela – e interpretá-lo como mandando que a divisa siga pelo paralelo de $10^{\circ}20'$ e depois pelo meridiano que passa pela origem do Javari. Em outras palavras, em vez de seguir pela hipotenusa de um triângulo retângulo, a divisa seguiria seus dois lados (GOES FILHO, 1999, p.285-286).

Esse problema viria à tona quando os governos brasileiro e boliviano mandaram uma comissão mista oficial de demarcação dos limites aos territórios do Acre com o intuito de, além de ali estabelecer a linha divisória entre os dois Estados, pôr termo à dúvida surgida no Tratado de Ayacucho, qual seja, a localização latitudinal da nascente do Rio Javari. Em 1874, concluiu-se que o Javari tinha nascente na latitude $7^{\circ}1'$, ou seja, 400 km ao norte daquilo que o Brasil tinha por esperança a fim de ter para si reconhecida a soberania do território do Acre. A figura abaixo demonstra onde residia a questão a ser solucionada, isto é, as diferentes interpretações de Ayacucho, sendo a opinião nacionalista de alguns intelectuais brasileiros em defesa da primeira interpretação, enquanto a posição oficial do governo defendia a segunda.



Fonte: Tocantins, L. *Formação Histórica do Acre*.

A partir desse momento os funcionários do governo brasileiro estavam já conscientes da massiva ocupação das terras abaixo da linha oblíqua da primeira interpretação e mostravam-se preocupados com tal circunstância. Em 1895, Taumaturgo de Azevedo, encarregado do Ministério das Relações Exteriores na questão de demarcação dos limites, expõe sua opinião em importante documento histórico, ao afirmar que “(...) o Amazonas irá perder a melhor zona de seu território, a mais rica e mais produtora, porque, dirigindo-se a linha geodésica de 10°20' a 7°1'17”, ela será muito inclinada para o norte, fazendo-nos perder o alto rio Acre, quase todo o Iaco e o Alto-Purus, os principais afluentes do Juruá e talvez os do Jutai e do próprio Javari; rios que dão a maior porção da borracha exportada e extraída por brasileiros” (AZEVEDO *apud* TOCANTINS, 1973, p.149). No entanto, o novo encarregado da pasta de Relações Exteriores, General Dionísio de Cerqueira, não aprovou a denúncia de Azevedo, o qual, da mesma forma, sentiu-se contrariado com tal reprimenda e pediu demissão de seu cargo.

Com base na ação do General Cerqueira percebe-se a posição do governo brasileiro, qual seja, a de considerar o Acre como região de soberania boliviana, apesar de ali a maioria absoluta da população ser brasileira. É a partir desse momento que se ouve o eco da opinião pública brasileira, formada especialmente por intelectuais e personalidades, a qual desaprovava veementemente a atitude de Cerqueira quanto ao caso do Acre. Diversas formas de protesto foram manifestadas na época em apoio e solidariedade à população acreana, a qual corria o risco de se ver governada por outra bandeira no território que ela mesma havia desbravado e desenvolvido (TOCANTINS, 1973, p.151). Rui Barbosa, Paula Freitas, Serzedelo Corrêa, entre outros, estavam entre os que faziam coro à causa acreana.

O Ministro Cerqueira, sentindo-se pressionado, realiza nova inspeção da localização do Javari e, constatando que de fato tal rio encontrava-se muito acima da latitude 10°, comunica-se com o plenipotenciário da Bolívia no Brasil, José Paravacini, afirmando que o governo brasileiro estava suspendendo, por sua parte, a demarcação dos limites.

Sentia o Ministro Paravacini que, antes de tudo, era mister terminar aquele jogo de linhas geodésicas, bastante perigoso para os interesses da Bolívia. Recuo de reta mais para o sul, paralela, oblíqua, linha leste-oeste, compunham os elementos de uma equação que só poderia prejudicar a Bolívia, exaltando “o sentimento nacional [no Brasil] que se manifestou não só por artigos de imprensa, hostis ao Ministério [brasileiro] como também por reclamações formuladas pelos representantes do Estado do Amazonas” (TOCANTINS, 1973, p.152).

Nesse sentido, Paravacini, em memorando lido em 26 de maio de 1895, ressaltou a importância de a Bolívia ocupar urgentemente aquele território que era, então, completamente dominada por brasileiros. “A solução do problema

está, pois, representada por esta fórmula: ocupação imediata dos territórios bolivianos de fronteira” (PARAVACINI *apud* TOCANTINS, 1973, p.158). Segue-se a essa declaração uma expedição boliviana, chefiada por Juan Francisco Velarde, a fim de instalar uma aduana no rio Acre como objeto inicial de uma futura e paulatina ocupação da região. Após incidentes que impediram a imediata instalação da aduana e intensa negociação entre Paravacini e Cerqueira, o primeiro obteve autorização – se é que precisava, visto que o território era, até então, considerado boliviano – de estabelecer o posto fiscal em três diferentes pontos, quais sejam, o Acre, o Alto-Purus e o Iaco.

No ato de instalação desses postos, o Ministro Paravacini deu nome a um novo *pueblo*, isto é, uma cidade, Puerto Alonso, em homenagem ao Presidente Severo Alonso. A cobrança de novos e altos impostos sobre as embarcações que por essas aduanas passavam, além da notada complacência do governo federal para com aquela demonstração, na opinião dos brasileiros habitantes da região autoritária, de poder sobre nacionais de outro Estado por parte da Bolívia, veio a fomentar o desagrado da população acreana. O governo brasileiro, entretanto, nada podia fazer, visto que expedira uma nota ao governo boliviano considerando a região como território incontestavelmente boliviano (TOCANTINS, 1973, p.174).

Os dias que se sucederam à tentativa de imposição de soberania boliviana no Acre foram marcados pela crescente insatisfação da população com a situação tanto de sua atual condição de subordinados à bandeira boliviana quanto da atitude relapsa do governo brasileiro.

Envolvimento norte-americano e eclosão de disputas armadas

Em 1899, com a chegada da canhoneira norte-americana Wilmington a Belém, numa *mission of friendship*, eclodia juntamente uma intriga que envolveria os Estados Unidos, nação amiga do Brasil, na conturbada questão do Acre. O espanhol Luiz Galvez, jornalista do *Província do Pará*, envolvido na questão – participava inclusive de uma junta revolucionária –, ao saber da presença do Ministro Paravacini nos eventos que envolviam os americanos, encontra-se com o boliviano para uma entrevista e acaba, assim, entrando em um círculo social que em muito favoreceria a obtenção de informações confidenciais a respeito dos assuntos acreanos.

Em um simples almoço com Paravacini, Guilherme Uhthoff, amigo pessoal de Galvez e acompanhante do Ministro, e Ladislau Ibarra, administrador da aduana de Puerto Alonso, percebe-se conhecedor de uma revelação intrigante: Paravacini, ao constatar que a Bolívia era incapaz de conservar por si própria os

territórios do Acre, negociava com os EUA “a venda, cessão, ou o que quer que fosse”⁴ daquelas terras. De fato, tal boato confirmar-se-ia verdadeiro por Uhthoff. Paravacini, juntamente ao côsul americano Kennedy, postulava um acordo entre as duas nações para que os EUA auxiliassem a Bolívia em uma série de fatores na questão acreana, quais eram: os EUA questionariam, diplomaticamente, ao Brasil o pleno reconhecimento da soberania boliviana na região; comprometer-se-iam com o fornecimento de material numerário e bélico, em caso de eclosão de conflito; exigência junto ao Brasil da nomeação de uma comissão para a demarcação das fronteiras; livre-trânsito pelos afluentes do Amazonas aos barcos bolivianos; abatimento de 50% dos impostos sobre importações de mercadorias norte-americanas e direito aos EUA a 25% das divisas geradas pela exportação de borracha, por dez anos. Galvez denunciaria tal confabulação, de maneira anônima, é claro, no *Província do Pará*, sendo que a repercussão seria enorme nacionalmente, causando um enorme receio na opinião pública brasileira quanto ao recorrente interesse estadunidense na região amazônica (TOCANTINS, 1973, p.222-225). O alarme público fez com que a transação fosse prematuramente abortada, mas Galvez, cada vez mais envolvido na situação, entrava “de cabeça” na questão acreana.

Partindo de Manaus, em missão patrocinada pelo Governador do Amazonas, Ramalho Júnior, Galvez rumou em direção ao Rio Acre a fim de livrar o povo acreano da dominação boliviana. Em Puerto Alonso, o espanhol encontrou-se com seringalistas, comerciantes e outros nomes de expressão para, então, estabelecer uma data para a tomada do poder no Acre e a declaração da independência: 14 de julho de 1899. A escolha de tão fatídica data é mais um dos muitos tópicos que contribuíram para tornar Galvez uma personagem lendária.

A tomada do poder e o conseqüente estabelecimento do governo acreano não foram de maiores problemas. No entanto, o plano de, depois de declarada a independência, anexar-se ao Brasil não pôde ser concretizado, pois o governo brasileiro mantinha sua posição de considerar o território como boliviano e, portanto, fora de sua área de gerência. Apesar disso, oito meses depois, navios da Marinha brasileira depuseram Galvez do poder e restituíram o Acre à Bolívia (FERREIRA, 2007, p.70).

O episódio Galvez materializou a fraqueza do Estado boliviano em manter sua soberania sobre o território, o que acarretaria em mais uma tentativa de aliança com o imperialismo norte-americano, desta vez em forma de capital privado. O Bolivian Syndicate, um consórcio de capitalistas composto por empresas estrangeiras, dentre as quais estavam representados os Estados Unidos, a Inglaterra

⁴ GALVEZ, Luiz, em *A Província do Pará* *apud* TOCANTINS, Leandro (1973).

e a Alemanha, recebia o arrendamento das terras do Acre por trinta anos com o fim de, de acordo com Burns, “garantir em seu nome o território amazônico que ela reivindicava” (BURNS *apud* GOES FILHO, 1999, p.289). Tal empreendimento havia sido proposto pelo Ministro plenipotenciário da Bolívia na Inglaterra Félix Aramayo.

A diplomacia brasileira agia no intuito de evitar que o grupo capitalista entrasse de fato em território amazônico, tomando a imediata atitude de revogar o tratado de comércio e navegação de 1896 com a Bolívia, impossibilitando, assim, que se navegasse na bacia amazônica. Além disso, denunciava-se a pretensão do Bolivian Syndicate como uma ruptura com a Doutrina Monroe, visto que havia interesses europeus em jogo.

A intenção boliviana de garantir suas terras através da concessão delas a uma empresa estrangeira teve efeito contraditório, pois essa eventual possibilidade acabou por estimular a população local a se rebelar contra o domínio boliviano, juntando-se “àqueles que não queriam compreender, já antes do ‘Bolivian Syndicate’, que uma terra colonizada pelos seus patrícios, que lá viviam em número da ordem de sessenta mil, fosse considerada estrangeira por seu próprio governo” (GOES FILHO, 1999, p.290).

No entanto, deve-se ressaltar a habilidade diplomática da manobra realizada por Aramayo.

É importante ressaltar que a contestada ação de Aramayo pode ser considerada como um brilhante e ousado lance que obrigou o governo brasileiro a ressarcir de alguma forma a perda iminente do território acreano. Era apenas questão de tempo e a Bolívia sofreria mais um desastre, pois não tinha condição alguma de mobilizar um exército a fazer frente ao de Plácido de Castro e garantia nenhuma do imobilismo do governo brasileiro, posto que crescentes as vozes brasileiras no Congresso Nacional a favor da causa dos seringueiros. O apelo econômico também era muito forte (FERREIRA, 2007, p.73).

A utilização do intenso receio brasileiro sobre uma possível interferência americana na Amazônia aliada a um apoio financeiro em caso de conflito armado no Acre foi o estopim para uma mudança na atitude da diplomacia brasileira, até então relapsa e distanciada, além de, é claro, o posto de chanceler ter sido assumido pelo eminente Barão do Rio Branco.

Rodrigo Carvalho, habitante acreano envolvido em movimentos revolucionários, após a frustrada tentativa de mais uma república⁵, procurava em alguém as necessárias qualidades para exercer a liderança em mais uma tenta-

⁵ Foram, no total, quatro repúblicas independentes estabelecidas no Acre antes da tomada do poder pelas tropas de Plácido de Castro, apesar de somente a primeira de Galvez ter maior relevância.

tiva de subversão da dominação boliviana. O caudilho gaúcho Plácido de Castro era dotado das habilidades de que carecia o movimento, e foi nele que Carvalho depositou suas esperanças, ao dotá-lo de plenos poderes no que dizia respeito ao pleno andamento da revolução. Engana-se, porém, quem pensa que Castro era apenas um mercenário alheio aos desdobramentos da questão. Esse, na verdade, demonstrava profundo conhecimento do caso, principalmente no que dizia respeito ao arrendamento das terras ao Bolivian Syndicate. Castro o classificava como “uma espoliação aos acreanos”, além de um fácil caminho para os americanos verem suas intenções de navegação e, posteriormente, dominação da região amazônica realizados (TOCANTINS, 1973, p.473-476).

Dessa maneira, formava-se a Junta Revolucionária, à qual dar-se ia um fim logo da concretização da revolução, transformando-se, assim, no governo no Acre. A idéia era arregimentar a população local a fim de treiná-la, pois essa era constituída apenas de seringueiros, alheios aos assuntos de guerra. Plácido de Castro, ex-combatente na revolução Federalista, no Rio Grande do Sul, era o homem certo para dotar aqueles cidadãos, “bisonhos seringueiros”, das devidas capacidades para a plena realização do movimento (TOCANTINS, 1973, p.483).

A luta de guerrilhas empreendida por Plácido de Castro foi, de fato, um exercício de competência, pois ele viu-se obrigado a atuar em três frentes, Alto-Acre, Baixo-Acre e no Tauamanu, território de ocupação boliviana. Sangrentas batalhas foram vencidas e alguns reveses foram, também, registrados, mas, findados exatos cento e oito dias do início da campanha, em 6 de agosto de 1902, o caudilho dominava todo o vale do rio Acre, apenas não Puerto Alonso, a qual encontrava-se cercada pelas milícias locais.

As batalhas derradeiras duraram mais de uma semana, onde o lado boliviano, receoso de içar bandeira branca, via-se impedido de se comunicar com as regiões no exterior do *pueblo*, enquanto o exército de Plácido de Castro investia fortemente. Dessa maneira, era inevitável o sinal branco por parte dos bolivianos, representados por Lino Romero, que acabou por render-se e, assim, preservar vidas que iriam, eventualmente, ser perdidas, como outras já haviam sido. A revolução era, enfim, uma realidade (TOCANTINS, 1973, p.526-529).

Em 31 de janeiro de 1903, Plácido de Castro dotou-se de plenos poderes e foi aclamado Governador do Estado independente do Acre, além de comandante-chefe do exército. Castro sabia, no entanto, que o cargo era apenas temporário e, apesar da falta de apoio do governo brasileiro nos embates milicianos, perseguia-se a anexação do território junto ao Brasil.

O que se seguiu a esse fato foi a repentina mudança de posição na diplomacia brasileira, adotada pelo chanceler Rio Branco, não mais aceitando a linha oblíqua como limite entre Brasil e Bolívia, ou seja, a interpretação do tratado de 1867 passava a ser, agora, a do paralelo 10°20'. Portanto, o Acre, controlado

pelos revolucionários, era considerado litigioso, fazendo-se necessária a ocupação militar da região a fim de lá estabelecer um governo legítimo.

No entanto, havia boatos de que o Presidente boliviano Pando, acompanhado do devido contingente militar, descia as montanhas em direção à planície acreana, a fim de recuperar o território e pô-lo novamente sob soberania boliviana. Castro não tardou a rumar para Puerto Rico com a intenção de neutralizar uma possível retomada boliviana, no que obteve êxito, apesar das negativas recebidas após o episódio. Olinto Magalhães, general incumbido da ocupação militar no Acre, havia expedido, inclusive, uma ordem de prisão para Plácido de Castro, que fugiu por Manaus para explicar-se pessoalmente às autoridades brasileiras. Fato é que, ao impedir Pando de chegar ao seu fim, Castro evitava grandes complicações diplomáticas para os estadistas da república.

Interferência governamental e resolução do litígio

A situação entre o Brasil e a Bolívia tornou-se ainda mais grave no início do mês de fevereiro de 1903, tempo em que o general José Manuel Pando, presidente da Bolívia, já marchava com suas tropas na direção do Acre. Seu objetivo era acabar com o levante liderado por Plácido de Castro, movimento que foi qualificado como “ato de pirataria” pelo cônsul-geral dos Estados Unidos (BANDEIRA, 2000). Caso a invasão boliviana fosse bem sucedida, a pressão da opinião pública brasileira tornaria a guerra praticamente inevitável.

O Barão do Rio Branco, percebendo a gravidade da situação, aconselha o presidente Rodrigues Alves a renovar uma proposta de indenização ao Bolivian Syndicate e, ao mesmo tempo, enviar tropas federais ao Acre preparando-se para um possível confronto. O desejo do Ministro não era a guerra, porém essa ação se fazia necessária a fim de evitar tal conflito, na medida em que tinha como objetivo aumentar o poder de barganha do Estado brasileiro nas negociações com bolivianos e norte-americanos. “O presidente Pando entendeu que é possível negociar marchando com tropas para o norte. Nós negociaremos também fazendo adiantar tropas para o Sul”, Rio Branco escreveu a Eduardo Lisboa (LINS *apud* BANDEIRA, 2000, p. 158).

Assim, o presidente Rodrigues Alves ordena aos ministros da Guerra e da Marinha a ocupação militar do território do Acre e, no dia 5 de fevereiro, o governo brasileiro determina que a divisão naval do Norte siga para Puerto Alonso. Os dirigentes do Estado brasileiro não estavam cientes, entretanto, de que a guarnição boliviana já estava rendida desde o dia 24 de janeiro. Os bolivianos foram derrotados após nove dias de ataque pelas forças de Plácido de Castro, estando os brasileiros inclusive com o controle da cidade de Puerto Alonso, sede da administração boliviana no Acre e destino da divisão naval brasileira (ANDRADE, 2003, p. 99). Os insurgentes encerravam, com isso,

a dominação boliviana naquela região, e para tanto não contaram com nenhum apoio do governo brasileiro. Pelo contrário, o Brasil, sob o comando do presidente Campos Sales e do chanceler Olinto de Magalhães, concedera apoio material ao consulado boliviano no Acre e insistia em classificar uma área onde viviam cerca de quarenta mil brasileiros como “incontestavelmente boliviana”, legitimando a invasão estrangeira. Não esquecendo, ainda, o fato de que o próprio exército acreano foi encarado como inimigo pelas tropas federais comandadas pelo General Olímpio da Silveira, sendo por ele dissolvido e tendo muitos de seus oficiais presos durante o início da intervenção enviada pelo governo brasileiro. Como afirma Tocantins, os revolucionários deram a sua contribuição para libertar o Acre do Bolivian Syndicate, restava-lhes aguardar pelo julgamento da História (TOCANTINS, 1973, p. 548).

Aliás, segundo Rui Barbosa afirmou à época, “a História nunca testemunhara um caso de neutralidade de um governo regular frente à luta de uma de suas províncias contra uma dominação estrangeira, sendo esse o caso do Acre” (ANDRADE, 2003, p. 100). Usando de um tom de exagero, devido a sua posição de contestação às atitudes do governo, Rui Barbosa chega a mencionar que os insurgentes do Acre seriam “mais capazes de resolver a questão do que o governo brasileiro” (*apud* ANDRADE, 2003, p. 106). Na realidade, o governo anterior, tendo Olinto de Magalhães na qualidade de chanceler, não revelou “qualidades de espírito” para dirimir a questão acreana. Sua diplomacia estava imbuída de preceitos formais e pouco atenta às mudanças sociais em curso no território do Acre, cabendo então ao seu sucessor, o Barão do Rio Branco, conduzir o problema de forma mais perspicaz (TOCANTINS, 1973, p. 569).

O novo Chanceler aconselha o presidente da república no que tange à intervenção das tropas federais na região do Acre, e este decide pela ocupação do território contestado até o limite do paralelo 10°20', dando origem ao governo do Acre Setentrional, o qual é exercido primeiramente pelo General Olímpio da Silveira. O General parte para a região conflituosa com ordens explícitas do governo no sentido de ocupar somente a parte setentrional, devendo o Acre Meridional ser deixado nas mãos dos revolucionários, sob o comando de seu governador aclamado Plácido de Castro. Essa era uma situação provisória e deveria manter-se até a conclusão de um acordo definitivo com a Bolívia (ou seja, durante a vigência do *modus vivendi*), sendo de interesse do governo brasileiro que os acreanos se mantivessem em armas, a fim de defender o *status quo* nesse período. Ocorre que, em clara afronta às ordens emanadas do governo central, o General Olímpio da Silveira decide dissolver o exército acreano, apreender seus pertences e prender seus integrantes.

Esse mal entendido foi mais uma causa de conflitos na região acreana, porém foi logo solucionado pelo presidente Rodrigues Alves, que ordenou a substituição do General e enfatizou “a conveniência de não deixar que se pertur-

bem as boas relações com Plácido e seus auxiliares” (TOCANTINS, 1973, p. 616). O posto de governador do Acre Setentrional foi então assumido pelo Coronel Cunha Matos, o qual dá cumprimento às determinações superiores e mantém boas relações com o Acre Meridional. Tal situação permanece até a assinatura do tratado definitivo entre Brasil e Bolívia.

A vitória dos revoltosos comandados por Plácido de Castro constituiu-se, portanto, em marco essencial no caminho para o desfecho do conflito, ao mostrar aos Estados Unidos “a impossibilidade de levar adiante o arrendamento do território” (BANDEIRA, 2000, p.159). A revolta atingiu, com isso, seu objetivo principal, já que o Estado Independente do Acre era apenas um recurso político visando a outros objetivos. Ou seja, o movimento deflagrado pelos habitantes do Acre tinha a intenção de defender seu território contra a atuação de soberanias estranhas. Era sabido que o poder federal não faria isso, em respeito a acordos anteriores firmados com o Estado boliviano, restando, portanto, a luta pela independência como única alternativa política viável àquele momento (TOCANTINS, 1973). Clodoaldo Bueno atesta esse fato ao mencionar que, segundo o próprio Castro, “sua luta não fora contra a Bolívia, mas em oposição ao Bolivian Syndicate” (2008, p. 192).

Foi nesse contexto, portanto, que o Bolivian Syndicate passou a mostrar-se favorável a uma solução pacífica e rápida, aceitando inclusive uma indenização muito menor que aquela exigida anteriormente, a qual atingia a faixa de US\$1 milhão. Leandro Tocantins menciona inclusive uma última expedição enviada pelo Bolivian Syndicate ao Acre, um pouco antes da assinatura do “distrato”, a qual consistiu em um esforço desesperado de tomada de posse do território. Seja com o objetivo de valorizar o negócio ou de efetivar seu domínio sobre a terra, o fato é que essa Comissão do Sindicato seguiu para Belém e depois em direção a Puerto Alonso. Seu insucesso deveu-se ao bloqueio de navegação realizado pelos revolucionários em Caquetá, onde os mandantes souberam da situação que os esperava mais adiante (as forças de Plácido de Castro já haviam tomado Puerto Alonso) e optaram por dissolver a comissão e retornar à Europa.

O general Pando, por sua vez, percebe que não é capaz de manter o território do Acre sob seu controle e que sua melhor opção estava em aceitar as compensações oferecidas pelo governo brasileiro. O delegado boliviano no Acre já o havia inclusive aconselhado a abandonar a região, afirmando que era apenas nominalmente pertencente à Bolívia, mas que de fato pertencia ao Brasil (ANDRADE, 2003, p. 99). Assim, tendo a Bolívia comprovado a ineficácia da sua própria soberania (BURNS, 1969 p. 385), considera até mesmo a possibilidade de afastar o Bolivian Syndicate sem qualquer indenização, visto que o empreendimento não havia sido organizado dentro do prazo estipulado, e concorda com a ocupação do território pelo Brasil até que se chegue a uma solução permanente.

O próximo passo do governo brasileiro, então, foi o de dar instruções ao Barão de Rothschild na Inglaterra para que acertasse o cancelamento do contrato com o Bolivian Syndicate. O Barão ficou obviamente muito satisfeito com o negócio, já que foi sua casa bancária em Londres a disponibilizar os créditos de que o Brasil necessitava para a transação. “O Bolivian Syndicate, cuja posição se enfraquecera dado que não conseguira efetivar o empreendimento e Plácido de Castro militarmente dominara o Acre, reduziu para a metade sua pretensão e Rio Branco aquiesceu em pagar (...) o equivalente a US\$550.000”, quantia destinada aos sócios do empreendimento, acrescida dos honorários do advogado e do intermediário nas negociações, August Belmont (BANDEIRA, 2000, p. 160).

A atitude do chanceler brasileiro foi ainda assim criticada, inclusive pelo ex-chanceler Olinto de Magalhães, na medida em que a indenização foi paga a uma concessão que não estava em condições de instalar-se dentro do limite de tempo fixado nos contratos. Essa visão é atestada também por Clodoaldo Bueno, o qual destaca o papel das milícias brasileiras: “segundo os críticos do acordo, ao indenizar o sindicato comprou-se, na verdade, uma concessão praticamente caduca e inviável, em razão do triunfo de Plácido de Castro” (2008, p. 192). No entanto, ao decidir pelo pagamento da indenização, Rio Branco considerou diversos fatores que tornariam a situação do Brasil bastante delicada, incluindo o fato de que o próprio Rothschild, agente financeiro e credor do Brasil na Grã-Bretanha, estava profundamente envolvido com a negociação e com o Bolivian Syndicate.

Assim, procurando evitar a solução do conflito por arbitramento, o chanceler preferiu garantir o entendimento direto com a Bolívia, ainda que isso tenha significado dispor de uma generosa quantia como recompensa. Até porque, vale destacar, antes do ápice dos conflitos a Bolívia havia rejeitado todas as propostas do governo brasileiro, inclusive a compra do Acre ou permuta de territórios. No dia 21 de março de 1903, então, a Bolívia aceita firmar um *modus vivendi* com o Brasil, o qual permite a este ocupar militarmente e administrar o território correspondente ao Estado do Acre.

Alguns meses mais tarde, em 18 de novembro de 1903, os dois países chegam a uma solução definitiva, expressa pelo “Tratado de Petrópolis”. Com este acerto o Brasil adquire cerca de 180.000 quilômetros quadrados de território, permutado por uma área na região da Amazônia e do Mato Grosso (a qual dava acesso ao Rio Madeira) correspondente a pouco mais de 3.000 quilômetros quadrados, acrescida de indenização equivalente a 2 milhões de libras e da promessa de construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré. Burns atesta a visão do Barão do Rio Branco acerca do negócio: “Recuperamos, por meio de uma indenização, o nosso antigo título luso-brasileiro” (1969, p. 387). Em termos práticos, no entanto, tratou-se de uma compra mais ou menos disfarçada, contando mais uma vez com o financiamento da casa bancária do Barão de Rothschild,

em Londres, a quem coube a parte mais lucrativa dessa transação (ANDRADE, 2003; CERVO & BUENO, 2008). O Brasil, porém, teve rapidamente reembolsadas as despesas decorrentes do Tratado, o que foi possível graças à ampla ascensão do mercado mundial da borracha (BURNS, 1969, p. 387).

Encerradas as negociações, Plácido de Castro retorna ao Rio de Janeiro para prestar contas de seus atos enquanto Governador do Acre Meridional. É recebido com homenagens pelos navios da Esquadra e pelo próprio Barão do Rio Branco, além de outros Ministros de Estado, parlamentares e estudantes. Nas ruas, o povo reuniu-se para aclamar o ex-chefe revolucionário. Em seu relatório, faz a entrega oficial do território meridional do Acre ao governo brasileiro. Termina assim a primeira parte da formação histórica do Estado do Acre, a qual passaria ainda por longas rodadas de negociações envolvendo seu outro vizinho, o Peru (TOCANTINS, 1973, p. 698).

Fica claro, nesse contexto, que os migrantes brasileiros habitando o território acreano constituíram o principal motivo para que o Estado brasileiro viesse a demandar seus direitos sobre essa área, apoiado inclusive pela doutrina do *uti possidetis*. Mesmo o Barão do Rio Branco destaca em sua “Exposição de Motivos” que o fator primordial nessa disputa era o humano, ou seja, a existência de milhares de brasileiros habitando a região do Acre há um tempo considerável – segundo Burns, a região era à época habitada por aproximadamente sessenta mil brasileiros e quase nenhum boliviano (1969, p. 386). Foi consequência dessa presença humana a ocorrência das revoltas populares contra a ação estrangeira, as quais, conforme o desenrolar dos acontecimentos, acabaram por constituir ponto fundamental para a vitória brasileira no litígio. “As revoltas da população acreana contra a dominação boliviana na região foram fator que influenciou a desistência da Bolívia sobre a região, sensibilizou a opinião pública nacional e fez com que os meios políticos e diplomáticos brasileiros cuidassem da questão com maior afinco” (ANDRADE, 2003, p. 97).

Conclusão

O Tratado de Petrópolis veio a institucionalizar o controle brasileiro das terras acreanas, que já se manifestava na região desde o momento da ocupação nordestina, sendo que a atuação das tropas lideradas por Plácido de Castro teve forte influência na mudança de atitude da diplomacia brasileira ante a questão por vários motivos.

A atitude de negligência demonstrada pelo governo brasileiro quanto às populações que habitavam o Acre e à época eram aludidas no centro do país como heroicamente resistentes viria a repercutir negativamente na opinião pública nacional, materializada na imprensa e em nomes de importância no cenário de então, como Rui Barbosa e Paula Freitas. Como coloca Ricupero, “é bem provável

que, antes ou depois, a opinião pública nacional, em formação naqueles tempos, jamais se tenha comovido tanto por um problema externo, que, aliás, possuía muito de doméstico”.⁶ De fato, utilizando a fundamentação teórica de Pierre Milza, a política externa é profundamente influenciada pela interna e vice-versa, fato claramente notado no caso dos dois países envolvidos na questão do Acre, sendo que, apesar de o território ser, até o momento da assinatura do Tratado de 1903, de soberania boliviana, era um problema muito mais interno ao Brasil e externo à Bolívia, visto a presença de nacionais brasileiros e ausência de qualquer interesse boliviano na região até a configuração dessa como economicamente promissora.

Além disso, a dominação insurgente do Acre denotou a impossibilidade prática de o Bolivian Syndicate empreender o projeto de exploração econômica da região. Soma-se a esse fato a comprovação, com a derrota para as tropas de Plácido de Castro, da impotência boliviana em controlar e exercer sua soberania no Acre. O movimento revolucionário somente iria ser destituído do poder com a ação do exército brasileiro, o que não representa de forma alguma derrota miliciania, pois o que se pretendia era pôr cabo à dominação boliviana sobre a população brasileira, não empreender um governo independente perpétuo no estado.

Todos esses fatores facilitam, se é que não sustentam, a ação diplomática brasileira liderada pelo Barão do Rio Branco a qual culmina na assinatura do Tratado de Petrópolis, em novembro de 1903, pondo fim ao litúgio com o Estado boliviano.

ABSTRACT: The incorporation of Acre by Brazil evolved from many levels of bilateral negotiation between the actores involved. In line with this, this paper is aimed at shedding light on the key role of militia units in controlling the region, once the main question was the occupation of the area by Brazilian population. Besides the failure of Bolivia in safeguarding the sovereignty of Acre – manifest on the concession to Bolivian Syndicate –, from this conflict one can infer a public pressure on Brazil government so that each and every Brazilian citizen stayed under Brazilian custody, what finally came to terms when Rio Branco assumed the chair of Foreign Relations and changed the orientation concerning Acre, until then considered Bolivian territory.

KEYWORDS: Acre, annexation, Bolivia, Barão do Rio Branco, militias, Plácido de Castro.

⁶ RICUPERO, Rubens. Cem Anos de Paz. Artigo publicado na Folha de São Paulo, em 09/11/2003.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, José H. Fischel de e LIMOEIRO, Danilo. Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a Questão Acreana e o Tratado de Petrópolis (1903). *In: Revista brasileira de política internacional*, v. 46, n. 1, p. 94-117, jun. 2003.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Barão de Rothschild e a questão do Acre*. *In: Revista brasileira de política internacional*, Dez. 2000, v.43, n. 2, p. 150-169.
- BURNS, E. Bradford. As Relações Internacionais do Brasil Durante a Primeira República. *In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, (v. 2, tomo3), 1969, p. 375-400.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, p. 560, 2008.
- FERREIRA, Célia da Cruz Barros Cabral. O Tratado de Petrópolis e a Petrobrás: uma análise das relações Brasil-Bolívia à luz da teoria da dependência. Tese de Mestrado em Direito: UFSC, 2007, p. 51-79. *In: <http://www.tede.ufsc.br/tedesimplificado>* Acesso em jun. 2009.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas. Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Martins Fontes: São Paulo, p. 284-299, 1999.
- MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. *IN: RÉMOND, René (org.). Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 365-399, 1996.
- OLIVEIRA, Cyntia Sandes. O paradigma da questão do Acre para a diplomacia brasileira na América Latina. *In: <http://www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UFRGS>* Acesso em maio 2009.
- RANGEL, Vicente Marotta. A atualidade do Barão do Rio Branco. *In: Rio Branco: a América do Sul e a modernização do Brasil*. Brasília: EMC, p. 497-523, 2002.
- RICUPERO, Rubens. Cem Anos de Paz. Artigo publicado na Folha de São Paulo, em 9 set. 2003.
- TOCANTINS, Leandro. Formação histórica do Acre. Ed. especial sob os auspícios da Comissão Nacional do Centenário de nascimento de Plácido de Castro Rio de Janeiro: Conquista, v. 3, 1973.

PLURALIZAÇÃO DE ATORES E DIPLOMACIA PRESIDENCIAL: AS MUDANÇAS NOS DETERMINANTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA¹

Fernando Petry Saraiva²
Priscila Pimont Berndt³

RESUMO: O presente artigo se propõe a analisar as mudanças no processo de formulação da política exterior brasileira que ocorreram a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e continuaram seu curso no governo Lula (2003-). Observa-se a relação entre o surgimento da Diplomacia Presidencial e a pluralização dos atores que influenciam a tomada de decisão na área internacional como parte e consequência da democratização do país.

PALAVRAS-CHAVE: política externa; Lula; Fernando Henrique Cardoso; diplomacia presidencial.

¹ Este artigo é resultado de um trabalho realizado durante a disciplina de Política Externa III do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no semestre 2009/II. Gostaríamos de agradecer aos colegas e ao Professor André Reis da Silva pelas críticas, sugestões e comentários.

² Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: fpsaraiva@gmail.com.

³ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: pripb@hotmail.com

Introdução

As mudanças no sistema internacional pós Guerra Fria, que marcaram o aprofundamento da globalização dos mercados, juntamente com a democratização e reestruturação do papel do Estado no plano interno, foram importantes condicionantes da inserção internacional brasileira – em especial a partir da metade dos anos 90. No plano externo, o país retoma a participação em fóruns internacionais – bastante tímida durante os anos de crise da dívida – enquanto regionalmente projeta sua liderança na integração sul-americana por meio da formação do MERCOSUL. Internamente, a melhora dos indicadores econômicos foi acompanhada por uma revisão do papel do Estado de acordo com o paradigma neoliberal durante os mandatos de FHC, logo após revisada no governo Lula.

Tais mudanças levaram a um aumento do interesse nas Relações Internacionais no país. Para citar apenas dois exemplos deste novo cenário, diversos cursos universitários foram abertos e as empresas nacionais passaram a operar negócios em plataformas globais. Houve uma pluralização dos atores e conseqüente perda de influência por parte do Itamaraty na formulação e execução da política externa (CASON e POWER, 2009). A forma de fazer política externa no Brasil mudou. Antes considerado o centro de todas as decisões, o Ministério das Relações Exteriores passou a dividir espaço na formulação de políticas com empresários, políticos, formadores de opinião e com o próprio presidente da república.

O objetivo deste artigo é discutir as alterações nos processos determinantes da formulação da política externa brasileira iniciados a partir do governo Cardoso. Ainda que os conteúdos das políticas dos governos FHC e Lula sejam distintos em sua substância, existe uma mudança na forma em que elas são elaboradas, contando com a participação de mais setores da sociedade nos debates referentes a temas da agenda internacional do país.

Para tanto, a argumentação divide-se em quatro partes. Numa primeira seção discorre-se sobre a teoria construtivista em relações internacionais e a apropriação que a análise de política externa faz dela, no sentido de explicar a formação da identidade e interesses nacionais através da influência dos diversos atores sociais em sua formulação. A segunda seção apresenta um histórico das mudanças ocorridas na sociedade e que demandaram uma nova maneira de conceber a política externa. Num terceiro momento discute-se a pluralização da política externa e o papel do Itamaraty neste novo contexto. A quarta parte apresenta a diplomacia presidencial enquanto nova face da política de Estado. Por fim, as conclusões são apresentadas à luz do exposto nos pontos anteriores.

A Análise Construtivista da Política Externa

O campo da teoria das relações internacionais é historicamente marcado por debates (ver anexo) em que o diálogo entre as partes não ocorre da forma argumentativa, transformando a disciplina em determinados momentos em verdadeiros campos de batalha (WIENER, 2006). Isto mudou a partir da terceira onda de debates através do estabelecimento de um campo intermediário onde o construtivismo enquanto meta-teoria aborda temas como o papel das identidades, normas e idéias nas relações entre agentes do sistema internacional.

O fim do sistema bipolar fez ressurgir o debate entre realistas e liberais dentro do campo da teoria das relações internacionais. Ambas as abordagens, partindo do princípio que os Estados são os principais agentes do sistema e agem de acordo com princípios de racionalidade, reduzem o processo a uma dinâmica de interação comportamental entre atores constituídos de maneira exógena (WENDT, 1992). A existência da anarquia na relação entre os Estados gera a estrutura de poder que molda o comportamento dos agentes sem explicar, no entanto, como se forma a visão de mundo dos mesmos.

A teoria construtivista conceitua o processo como uma interação entre identidades e interesses endógena ao sistema (WENDT, 1992). Baseada na sociologia, utilizam estes interesse e identidades como variáveis dependentes da teoria sistêmica (WENDT, 1992) Surgiu através da aplicação da teoria social construtivista ao campo das Relações Internacionais em que Alexander Wendt – iniciada através da publicação de seu artigo *Anarchy is What States Make of It* – define as relações internacionais como uma construção social caracterizada por um processo de interação e práticas sociais. Dois são os princípios que fundamentam tal afirmação: as estruturas de associação humana são determinadas primeiramente por idéias compartilhadas ao invés de forças materiais e as identidades e interesses dos atores proponentes são construídas por estas idéias e não surgem da natureza do sistema (WENDT, 1999).

Neste sentido existe uma aproximação da análise de política externa do debate entre agentes e estruturas nos últimos anos, na busca deste campo de estudo por uma aproximação das relações internacionais em si. Os estudos concentram-se em grande parte na política externa no sentido amplo, quem ganha o quê com as ações e o que ocorre quando os valores de sociedade diferentes colidem (HILL, 2003). Há também um entendimento de que “um completo entendimento do processo de tomada de decisão em política externa requer uma atenção à construção individual e à construção social” (HOUGHTON, 2009). Por consequência, as decisões são tomadas por indivíduos, os quais estão a ser-viço de entidades, moldadas por sua vez por dimensões políticas inerentes às burocracias modernas. (HILL, 2003).

O Brasil, em meados dos anos 90, passou por diversas mudanças sociais as quais redefiniram a forma de se fazer política externa do país. Uma série de novos atores (empresas, ONG's, etc.) passaram não só a atuar no campo das relações internacionais, como a influenciar na formulação das políticas externas.

O Itamaraty e a formulação da Política Externa Brasileira

O Itamaraty manteve durante muito tempo grande autonomia em relação aos outros ministérios, com responsabilidade quase monopolística sobre a política externa. Assim, desde sua fundação a casa encarnou a concepção de política externa enquanto política de Estado, produzindo, defendendo e consolidando diretrizes que permearam diversos governos e fases da política nacional e favoreceram a notável continuidade da política externa brasileira.⁴ Tais princípios “projetam uma visão de mundo que delimita a própria atuação do governo” (PRETO, 2006, p.19).

Este papel monopolístico do Itamaraty em política externa foi condizente, até recentemente, com a abordagem realista das relações internacionais, que vê o Estado como ator unitário e a política externa como defensora de um interesse nacional independente da política doméstica. De acordo com esta abordagem é a estrutura do sistemas de Estados que define o seu comportamento, independentemente das variáveis que condicionam as ações dos agentes no âmbito nacional. A política externa, desta forma, é conduzida por um seletivo grupo que centraliza as determinações e execuções não necessariamente em consonância com os anseios da sociedade.

Esta autonomia da política externa foi reforçada pelo desinteresse da sociedade pelo assunto. Preto (2006, p. 22) afirma que há um baixo nível de interesse dos políticos e da população por questões de política externa. Da parte dos primeiros, a causa é o relativo isolamento do MRE da política doméstica, por ser um corpo altamente burocratizado, sem cargos ‘políticos’. Já a população não se interessa por não enxergar na política externa ligação imediata com a doméstica, exceto em economia e finanças.

Amaury de Souza, em uma pesquisa sobre política externa e representação dos interesses, cita um entrevistado que resume bem a dinâmica entre o Itamaraty e a opinião pública:

⁴ Preto apresenta a distinção entre política de estado e de governo enquanto componentes da política externa onde a , “... a política externa tem duas dimensões de planejamento: a política de estado e a política de governo. Como política de Estado ela reflete os interesses mais consolidados do Estado Brasileiro. (...) Diferentemente, como política de governo, a política externa expressa as prioridades, o estilo, a ênfase e o tom defendidos pelas forças responsáveis pela direção do Poder Executivo, e variam segundo o governo.” (PRETO, 2006, p.19)

No Brasil, há uma grande inapetência da sociedade por política externa. E, no Itamaraty, não há grande compromisso com a transparência. Assim, os dois se completam. (2001, p. 92)

Nos anos 1990, mudanças internacionais e domésticas acarretaram mudanças nesta configuração. O fim da Guerra Fria e a redemocratização do Brasil levaram ao aumento do debate norte-sul em detrimento do leste-oeste, ao surgimento dos “novos temas” e o fortalecimento das Organizações Internacionais. A proeminência da questão econômica interna, junto à crescente percepção da ligação estreita entre a estabilização e as agências internacionais (como o FMI) e a perda de autonomia em política econômica, formulada em âmbito internacional (o Consenso de Washington), assim como o próprio redirecionamento da economia do projeto desenvolvimentista baseado no modelo de substituição de importações, voltado para dentro, para uma economia mais liberal e internacionalizada, aumentaram o interesse dos atores internos pela política externa, porque suas consequências sobre a vida econômica doméstica se faziam mais visíveis.

Na mesma pesquisa citada, Souza (2001, p. 88) demonstra o descontentamento de diversos setores da sociedade (foram entrevistados parlamentares, acadêmicos, jornalistas, ONGs, entre outros) em relação à falta de permeabilidade do Itamaraty às opiniões de outros segmentos da sociedade e mesmo do governo. Haveria uma espécie de “déficit democrático” na formulação da política externa, agora visível à população. Esta última, apesar de reconhecer a competência do corpo diplomático, passa a reivindicar uma participação no processo para que as decisões de política externa reflitam melhor os interesses da sociedade. Vale notar que o estudo data de 2001, já passados alguns anos do início da iniciativa de abertura promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Os governos Cardoso e Lula tiveram de lidar com essa situação. Buscou-se criar novos espaços para a participação de diferentes agentes da sociedade na formulação da política externa. É nesse contexto que procuraremos inserir a diplomacia presidencial. Ela representa uma nova forma de condução dos assuntos internacionais com a participação direta do presidente em fóruns, busca de parcerias, etc. O presidente atua como um novo agente e também como indutor desta “pluralização” das relações internacionais no país.

A pluralização da política externa brasileira

Com o aumento do interesse da sociedade pela política externa, começaram a ser introduzidos canais de participação. Já na proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso, o tema do debate Estado-sociedade vem à tona, afirmando que a democratização, maior complexidade e a heterogeneidade da sociedade

exigem maior grau de participação para melhor representação de todos os interesses no governo. Assim, deve-se

“aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade.”
(CARDOSO, 1999)

Em 1995 foi criada a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), dentro do ministério do Desenvolvimento. Sua diretoria é formada dos ministros do MDIC, MRE, Agricultura, Fazenda, Casa Civil e Planejamento. A criação e o reforço da CAMEX demonstram uma vontade de aumentar também a participação de outros setores do governo na formulação da política externa, neste caso, comercial. O órgão tem, entre suas competências, participar e monitorar negociações comerciais e orientar as tarifas de importação e exportação.⁵ Um dos órgãos da CAMEX é o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX). Composto por representantes do setor privado, o CONEX elabora estudos e propostas para a política de comércio exterior.

Estabeleceram-se ainda Seções Nacionais de Coordenação para promover o debate entre Estado e sociedade a respeito da ALCA (SENALCA), do MERCOSUL e das negociações MERCOSUL – União Européia (SENEUROPA), assim como o Grupo Interministerial de Mercadorias e Serviços (GICI) e um mecanismo de consulta com empresários para assuntos relacionados à OMC. Em todos estes, porém, o MRE é reforçado como âmbito de coordenação, detendo o poder de formulação de agenda (BEZERRA, 2008, p. 51).

Em 1996 foi criada a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), inicialmente para canalizar a influência do setor empresarial nas negociações da ALCA. O órgão permaneceu e é definido pela CNI como “uma resposta dos empresários à necessidade de maior participação e influência na definição das estratégias brasileiras de inserção internacional”.⁶ A CEB participa ativamente das seções de coordenação já mencionadas.

O próprio Itamaraty reconheceu a necessidade de aproximação com a sociedade e passou a criar mecanismos de diálogo. Foi criado um departamento de Direitos Humanos e uma Assessoria de Imprensa, com a intenção de aumentar a visibilidade dos trabalhos da instituição. Em relatório de avaliação do MRE sobre o programa de Gestão de Política Externa, de 2003, avaliam-se da seguinte forma os esforços de abertura da formulação da política externa:

⁵ BRASIL, 2003.

⁶ CONFEDERAÇÃO, 2010.

Atualmente, o MRE tem consciência da necessidade de promover o seu acercamento à sociedade e de contribuir para a formação no País de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional. Assim, busca informar a sociedade sobre suas atividades e sobre os fatos internacionais e propiciar sua participação na formulação da política externa do Brasil (MINISTÉRIO, 2003, p. 1241-1242)

O mesmo relatório nota o esforço pelo fortalecimento institucional e técnico do MRE principalmente na área de economia internacional, para aumentar a capacidade de formulação das posições do Brasil nos foros multilaterais. Buscou-se ainda um fortalecimento da FUNAG (com a criação do Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD) e foi feito um convênio com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), “consolidando um espaço de discussão e apoio à formulação da política externa” (MINISTÉRIO, 2003, p. 1242), com a organização de seminários e apoio a estudos e publicações.

A crescente complexidade da sociedade e da economia brasileiras no mundo globalizado exigiu dos formuladores da política externa, além de maior permeabilidade às e influências de outros setores da sociedade, uma maior capacidade institucional e técnica – com a multiplicação de esferas de atuação da política externa, também são necessários mais especialistas para lidar com os novos temas.

Esta necessidade também foi parcialmente suprida pelo ingresso de novos atores no debate (OLIVEIRA, 2007, p.11), principalmente dentro das negociações multilaterais. O aumento da participação do Brasil em tais negociações gerou uma demanda por pesquisa que o Itamaraty não pôde prontamente absorver. Surge então a questão da mudança do papel do Itamaraty em todo esse processo. A tendência é associar a pluralização de atores que influenciam na formulação da política externa com uma diminuição da importância do MRE. A questão será discutida na próxima seção, juntam com o papel da diplomacia presidencial no processo, mas vale aqui comentar que, em todos os exemplos mencionados de pluralização, o MRE manteve seu papel coordenador e de decisor final. No caso da CAMEX, especificamente, ele recuperou uma parcela de poder, pois as agências antecedentes de comércio exterior operavam sob o ministério da Fazenda e não havia canais institucionalizados de coordenação entre os ministérios para a matéria. Bezerra conclui:

Com o governo Fernando Henrique, é constituído o conjunto de órgãos que permanecerá, grosso modo, até hoje. Ao longo desse governo, contudo, a emergência do tema das negociações internacionais envolveu diferentes ministérios econômicos, mas é o MRE o responsável pela coordenação dos interesses e pela formulação da posição final do Brasil. Conseqüentemente, temas, competências e prioridades da política de comércio exterior são

redefinidos, trazendo implicações não apenas em termos de política burocrática, mas também para a mobilização do empresariado com vistas a participar da definição da posição nacional. (2008, p. 40)

Diplomacia presidencial

Cason e Power afirmam que “o indicador mais dramático de ‘poder fluindo para fora’ do Itamaraty tem sido o crescente papel direto da presidência nas relações exteriores”.⁷ Sua tese (como também a de SILVA, 2008, p.91) é de que há uma contradição aparente entre a pluralização dos atores envolvidos na formulação da política externa brasileira e a sua centralização em torno do presidente. Afirmar-se, desta forma, que não só a “diplomacia presidencial” faz parte do movimento de democratização da formulação da política externa, como os próprios presidentes, através da sua ação assertiva, promoveram tal pluralização. Segundo Cerqueira,

Pode-se dizer que com a maior visibilidade da figura presidencial em questões de política externa, ou seja, com a diplomacia presidencial, a política exterior passou a ser de interesse não só da corporação diplomática, mas da sociedade como um todo. Assim, a diplomacia presidencial serviu como um instrumento capaz de dar à política externa o sentido de política pública (*apud* PRETO, 2006, p. 23).

Olharemos aqui para a diplomacia presidencial enquanto parte do presidente na formulação, e não somente execução, da política externa brasileira. Utilizamos para tanto os conceitos de Pinheiro, que define formulação como uma “concepção ou conduta (...) que se traduza, em última análise, como a posição do governo em questão” e implementação como a “mera aplicação de uma decisão, desde que neste processo não se acrescente ou se altere substancialmente o conteúdo da mesma” (2000, *apud* PRETO, p. 9). Assim, tomamos como dado o aumento muito grande da participação do Presidente na execução da política externa brasileira nas gestões de Fernando Henrique e Lula, fato que pode ser observado pelo número de viagens e encontros dos presidentes com outros chefes de governo (CASON e POWER, 2009; SILVA, 2008; CERVO e BUENO, 2002). Isto nos permite observar em que grau os presidentes influenciaram na formulação, ainda segundo Cason e Power,

“Cardoso era visto, muitas vezes, como seu próprio chanceler, já que havia inclusive comandado o MRE entre outubro de 1992 e maio de 1993; Lula claramente usa a diplomacia pessoal para lidar com relações bilaterais com

⁷ “the most dramatic indicator of ‘power flowing outward’ from Itamaraty has been the increasingly direct role of the presidency in foreign affairs” (CASON e POWER, 2008, p. 121).

alguns países, em especial com os vizinhos sul-americanos que também possuem chefes de governo de esquerda.”⁸

Os autores supracitados apontam três fatores da política dos dois presidentes para mostrar o seu ativismo em política externa: ideologia e partidos, personalidade e burocracia. A respeito do primeiro fator, tanto Cardoso quanto Lula foram líderes formadores dos seus partidos políticos. E tanto o PT quanto o PSDB tiveram, desde o início, ligações com os movimentos de orientação ideológica similar na América Latina e na Europa. Tais ligações foram mantidas durante o exercício da presidência mesmo com o deslocamento para a direita das políticas de ambos uma vez no poder, principalmente através da influência pessoal dos líderes. A diplomacia presidencial era assim legitimada internacionalmente, além de o ser no âmbito doméstico pela aprovação geral da política externa mantida por ambos os presidentes.

A dimensão pessoal da diplomacia presidencial foi observada por diversos autores. Assim como Cason e Power, Silva (2008) e Cervo e Bueno (2002) também chamaram atenção para a importância da passagem de FHC pelo Itamaraty como chanceler durante o governo Itamar Franco, que lhe teria dado maior conhecimento do funcionamento da diplomacia brasileira, qualificando-o para exercer um papel mais ativo na formulação e execução da política externa, além do reconhecimento internacional de Cardoso como intelectual. No caso de Lula, sua ação como sindicalista e à frente do Partido dos Trabalhadores, que já havia lhe conferido status de líder da esquerda latino-americana, despertou a admiração das esquerdas e direitas internacionais ao chegar ao poder, por sua administração no âmbito interno, além de uma política externa assertiva que o coloca, e ao Brasil, como líder dos países em desenvolvimento.

Já foi comentado na sessão anterior como Lula continuou a tendência de incluir membros do empresariado no governo. Ainda, o próprio presidente obteve sucesso ao conciliar a defesa dos interesses do empresariado brasileiro, através da nomeação de ministros como Meirelles e Furlan, com a orientação sul-sul da política externa do seu governo. Em oposição, Almeida (2004) afirma que a política externa foi a única esfera na qual o PT manteve sua posição ideológica histórica. A política externa aparece assim como uma compensação pelas inflexões na política econômica defendida pelo partido, e por onde o presidente age com habilidade na construção de um consenso com a sociedade. Por fim, para Cason e Power,

⁸ “Cardoso was often described as his own foreign minister, having run MRE himself between October 1992 and May 1993; Lula clearly uses personal diplomacy to manage bilateral relations with some countries, most importantly the South American neighbors that have left-leaning chief executives like himself” (2009 p. 124).

a constelação única de fatores sob a presidência de Lula levaram a adoção tanto de uma política externa com aspectos partidários como de uma política comercial consonante com os interesses do empresariado. Unindo estas duas realidades estava Lula: a “presidencialização” promovendo a pluralização.⁹

Outro paralelo pode ser traçado entre FHC e Lula no binômio “presidencialização-pluralização”. Um episódio foram os debates sobre a ALCA em 2001, que não só foi o lugar de uma pluralização dos atores envolvidos, mas também provocou discussões internas ao Itamaraty sendo difundidas na imprensa (SILVA, 2008, pp. 110) – algo quase sem precedentes na história da instituição. O mesmo tipo de debate foi levantado quanto à forma em que se lidou com a questão do gás boliviano em 2006 (CASON e POWER, 2009, p. 133-134). Em ambos os casos, a centralização da política externa na figura do presidente foi entendida como a maneira adequada de conduzir os debates.

Apesar de contrariar a tradição histórica desenvolvimentista do Itamaraty com sua orientação neoliberal, FHC manteve na casa o seu foco principal em formulação de política externa, trazendo diplomatas de carreira para dentro do governo como assessores. Lula, por outro lado, além de tomar frente ativa com sua diplomacia presidencial, tem dado poder de fazer diplomacia também a assessores de fora do MRE. Exemplos disto são o ministro de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, que viajou em primeira mão aos EUA após a posse do presidente Obama, e Marco Aurélio Garcia, assessor especial para Assuntos Internacionais da Presidência atual interlocutor do Brasil com os líderes da América Latina. Fatos que corroboram Cason e Power, ao defender que uma diplomacia presidencial que promove a pluralização. Ainda assim, o papel coordenador e unificador do Itamaraty ainda permanece como fundamental, sobretudo pela necessidade de construção de um discurso unificado frente aos interlocutores brasileiros no exterior que demonstre de forma clara os interesses do país a partir de uma visão própria de inserção internacional.

Conclusões

A partir do exposto nas seções anteriores percebe-se a existência de uma relação do processo de “democratização” do debate em política externa no país com a busca por modelos de inserção nas relações internacionais nos governos em questão. Neste sentido, a diplomacia presidencial adquire dupla importância

⁹ “a unique constellation of factors under Lula led to the blending of a historically petista foreign policy strategy with a business-friendly trade policy. Holding it all together was Lula: presidentialization promoting pluralization.” (2009, p. 129)

ao atuar como agente do processo e provocar a maior pluralização dos debates. Ainda que a substância das ações presidenciais adquira diferentes contornos de acordo com o perfil do ocupante do Palácio do Planalto, a figura presidencial é de importância maior na medida em que assume de fato a posição de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Acaba, pois, atuando como importante figura na construção social das visões internacionais do país, interna e externamente.

Destaca-se também uma redefinição do papel do Itamaraty enquanto instância de condução dos assuntos exteriores. Ao invés de uma perda de influência, percebe-se como um movimento de aproximação das demandas sociais próprio da evolução institucional do serviço diplomático no contexto da democratização brasileira. Estando este processo de criação de canais de diálogo ainda em curso, ocorre uma manutenção do MRE enquanto centro de coordenação e decisão final de política externa, a fim de evitar a defesa de interesses díspares ou até contraditórios por diferentes membros do governo.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the changes in the process of formulation of Brazilian foreign policy, which began in the government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and continued in Lula's presidency (2003-). A relation can be observed between the rise of Presidential Diplomacy and the pluralization of actors that influence decision-making in the international area as a part and consequence of the country's democratization.

KEYWORDS: foreign policy, Lula, Fernando Henrique Cardoso, presidential diplomacy.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 47, v. 1, p. 162-184, 2004.

BEZERRA, Vicente Amaral. *Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Européia (2001-2004)*. Dissertação, UnB, 2008.

BRASIL. Decreto nº 4.732, de 10 de Junho de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4732a.htm Acesso em 9 jun. 2010.

CASON, J. POWER, T. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty. Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Mãos à obra, Brasil – proposta de governo Fernando Henrique”, Brasília, 1994. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, p. 73, 1999.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2 ed. Brasília: Ed. UnB, 2002.

CONFEDERAÇÃO Nacional da Indústria. Coalizão Empresarial Brasileira. Disponível em <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C1068470D.htm> Acesso em 9 jun. 2010.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2003.

HOUGHTON, D. “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach”. *Foreign Policy Analysis*, n. 3, p. 24-45, 2007.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores, *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual*, Brasília: 2003.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, p. 73, 1999.

ONUKI, Janina. “O Brasil e a Construção do MERCOSUL”. In: OLIVEIRA, H. LESSA, A. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. Editora Saraiva, cap. 10, p. 299-320, 2007.

SILVA, André Reis da. *Do otimismo liberal à Globalização Assimétrica: a Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. 2008. 358 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it. International Organization*. v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. *A Social Theory in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIENER, Antje. *Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises*. Constitutionalism Webpapers, No 5/2006. Disponível em <www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/Wiener.pdf> Acesso em 9 jun. 2010.

Anexo:

Período	1920-1930	1950-1960	1980	1990
Debate	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto
Paradigmas	Idealismo vs. Realismo	Tradicionalismo vs. Cientificismo comportamental	Postivistas vs. Pós-positivistas	Construtivistas vs. Racionalistas vs. Reflexistas
Comunicação	Unilateral	Bilateral	Bilateral	Multilateral
Foco	Instituições vs. Interesses	Ciência vs. História	Epistemologia: Positivismo vs. Pós-positivismo Teoria crítica	Ontologia: Capacidades sociais vs. Materiais
Inovação	Sistema de Estados vs. Sociedade de Estados	Explicação Comportamental	Explicação vs. Entendimento	Causa vs. Explicação Constitutiva Entendimento

Fonte: *Wiener, 2006.*

RELAÇÕES BRASIL E ÍNDIA EM INSTÂNCIAS MULTILATERAIS: UMA ASSOCIAÇÃO PRÁTICA OU DE OBJETIVOS?

Tainá Dias Vicente¹
Gabriela Cristina Granço do Amaral²

RESUMO: O presente texto tem por objetivo analisar o caráter das relações Brasil-Índia no cenário atual. Neste mundo globalizado, a inter-relação entre países emergentes torna-se cada vez mais comum e evidente, principalmente nos foros multilaterais, na busca por um sistema internacional menos hierárquico. Tratando-se de potências regionais, a questão colocada sobre Brasil e Índia é se a aproximação entre eles seria motivada por objetivos comuns com valores compartilhados ou se seria uma aliança estritamente pragmática, unicamente para se fortalecerem individualmente e consolidarem seus interesses nacionais, suscitando o debate entre os conceitos de *associação prática* e *associação de objetivos*.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Internacional; Foros Multilaterais; Potências Regionais; Países Emergentes.

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: tainadv@gmail.com

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: gabiamaral@gmail.com

Introdução

A configuração hierárquica do sistema internacional tem passado por transformações desde o fim do *breve século XX*³. Com o fim da ordem bipolar, presenciamos quase 20 anos de predominância norte-americana. Tal processo, no entanto, não barrou o progresso de potências emergentes, levando à criação de um cenário internacional maleável que hoje possibilita movimentos em prol de reformulações das instituições internacionais, inicialmente criadas para manter o *status quo*, democratizando-as, ainda que discretamente.

Essa possibilidade de atuar com mais liberdade dentro do novo cenário em construção faz com que países com capacidade de influência regional, como Brasil, Rússia, Índia, China (as chamadas potências emergentes), tentem se impor através de alianças, tanto multilaterais quanto bilaterais. A tentativa desses países de alterar as regras do jogo em função de sua nova posição no cenário internacional tem gerado conflitos com aqueles países que coordenam e influenciam as decisões políticas em tais instituições.

Para evidenciar esse movimento, utiliza-se como exemplo a atuação de Brasil e Índia em mecanismos criados para impulsionar tal reformulação, o IBAS e o BRICs. Brasil e Índia possuem proximidades relevantes no que diz respeito à diversidade cultural, à liderança regional, a interesses comerciais e políticos, e convergem no intuito de combater a predominância exercida pelos países desenvolvidos, sobretudo no âmbito do G-20.

Estes foros internacionais, construídos em um eixo Sul-Sul é sinal aparente desta nova arquitetura mundial aspirada pelos países em desenvolvimento. Ou seja, agora existe uma chance mais concreta dos países emergentes como Brasil e Índia tentarem fazer valer seus interesses dado o considerável poder de barganha que adquiriram para negociar perante organismos multilaterais. Este maior poder de barganha, portanto, pode estar sendo colocado à prova mediante a solicitação de maior participação nas decisões nestes organismos. Exemplo disso é o caso do FMI, ao qual está sendo requerido que permita maior participação por parte de Brasil e Índia, já que ambos aumentaram sua colaboração financeira com o fundo (GALLAS, 2009).

Uma oportunidade de mudança está instaurada, sobretudo em meio à crise da economia mundial. De acordo com Ray (2006), a nova ordem que substituirá a geopolítica bipolar cria oportunidades e desafios aos países que pretendem emergir como novas potências no cenário internacional, “[...] embora essa nova ordem tenha gerado oportunidades sem precedentes para muitos países

³ Tempo histórico que compreende o período de 1914 a 1989 tendo como marcos o início da I Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria (HOBBSAWM, 1995).

em desenvolvimento, ao mesmo tempo, vem colocando graves desafios e ameaças” (RAY, 2006, p. 62).

Desafiados, mas mesmo assim motivados pela idéia de reestruturar a ordem, Brasil e Índia tem uma relação que pode ser classificada como uma *associação prática* ou como uma *associação de objetivos*. A possibilidade de ascensão dentro desse cenário leva a uma aproximação evidente, mas não tão clara quanto aos interesses de cada país. Portanto, para que se possa enquadrar esta relação em um destes dois conceitos é necessário que se observe não apenas as evidências históricas, mas também os motivos e as intenções da aproximação entre os dois países.

Os conceitos de associação, colocados acima, consistem, segundo Vigevani (1999), no caso da *associação prática*, em uma associação obrigatória que efetivaria ganhos particulares individuais; e, no caso da *associação por objetivos*, em uma associação de cooperação entre países com visão de mundo comuns. Ou seja, esses países podem ou ter uma aproximação caracterizada por uma atuação conjunta sem terem um objetivo final comum ou ter uma aproximação caracterizada por objetivos convergentes o que consiste em uma relação de soma positiva, isto é, no compartilhamento de interesses e ideais comuns.

Este artigo pretende avaliar essa relação Brasil-Índia por meio dos conceitos apontados previamente, o debate teórico entre neo-realistas e neo-institucionalistas auxilia no entendimento dos conceitos. Deste modo, o conceito de *associação prática* se mostra derivado da corrente realista e o de *associação por objetivos*, derivado da corrente idealista.⁴

São traçadas as linhas gerais do diálogo entre Kenneth Waltz (teórico da corrente neo-realista) e Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (teóricos da corrente neo-institucionalista) a respeito da ordem global vigente e das relações inter-Estatais, no intuito de subsidiar o foco central da discussão: a relação entre Brasil e Índia.

Neo-realistas e Neo-institucionalistas: noções teóricas

Considerar as teorias das Relações Internacionais para investigar os atores contemporâneos e a ordem do sistema internacional faz-se essencial. Isso porque a maior parte das discussões teóricas sobre o âmbito internacional, desde sua origem, está relacionada à questão da distribuição de poder entre os atores componentes do sistema. Monica Herz (1997, p.2) observa que “[...] grande parte do debate entre diferentes correntes da disciplina tem girado em torno do

⁴ Neste texto procura-se utilizar como sinônimos, a fim de facilitar a compreensão do leitor, as idéias de corrente idealista, liberal e institucionalista.

conceito de anarquia, das possibilidades de ordem, cooperação e ação coletiva nesse contexto.”

Acerca deste conceito de “anarquia” e da própria configuração do sistema internacional, um dos principais debates que norteiam a área de Relações Internacionais é o que coloca frente a frente realistas e idealistas. Este debate clássico está posto desde a divergência conceitual proposta entre “interesse nacional” (CARR, 2001) e harmonia de interesses (ANGELL 2002).

O realismo é a corrente teórica predominante nas análises internacionais até a década de 1970. Ou seja, há uma preponderância dos que mantêm o foco de análise na atuação do Estado dentro de um contexto de disputa bélica. A partir das transformações identificadas nos anos 70, o institucionalismo ganha força de análise nas Relações Internacionais. Devido à conjuntura de formação das bases para a globalização, a intensificação dos fluxos comerciais e da cooperação política, proporcionada pelo iminente fim da Guerra Fria, aumentou o fortaleceu esta “nova” perspectiva. Portanto, as implicações contemporâneas do debate entre realistas e idealistas atualizadas sob a vertente neo-realista e a neo-institucionalista se constroem neste cenário.

Neste contexto se conforma o diálogo entre Watz, de um lado, e Keohane e Nye, de outro. O primeiro, tentando renovar as bases do realismo de modo que este consiga se adaptar ao novo contexto mundial. Keohane e Nye, aproveitando o momento histórico para consolidar uma perspectiva de análise que pouco tivera prestígio até então.

As teorias realistas se fortaleceram através da crítica ao idealismo, acusando-o de se basear no que a realidade *deveria ser* e não *como ela realmente era* (CARR 2001). A preponderância desta perspectiva começa a diminuir a partir do período da *détente*, o qual ficou conhecido pelo afrouxamento das tensões entre Estados Unidos e União Soviética (PECEQUILO, 2005). As questões de segurança, questões importantes para os realistas, deixam de ocupar o centro das relações internacionais diante da emergência de problemáticas de cunho econômico, como a emergência de países fora do eixo Europa – Estados Unidos e a interdependência dos atores internacionais cada vez mais diversificados.

As crises do petróleo, evidenciando a fragilidade dos Estados Unidos e a organização de fóruns da ONU para reivindicar uma Nova Ordem Econômica Mundial, são exemplos das transformações que começavam a acontecer no decorrer dos anos 70. Nesse contexto, a ideia de *interdependência* ganha destaque através dos autores Keohane e Nye que procuram discorrer sobre a diluição das fronteiras restritas do Estado.

A interdependência, seja econômica ou política, transformaria as influências em um fator transnacional fazendo da guerra algo praticamente impossível (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 85). É exatamente isso que vêm reafirmar estes neo-institucionalistas na década de 70,

[...] *dependência* significa uma condição de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. *Interdependência*, simplificada, definido, significa dependência mútua. Interdependência na política mundial se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países. Estes efeitos são resultados de transições internacionais - os fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens através das fronteiras internacionais.⁵ (KEOHANE; NYE Jr., 1977, p. 9)

O conceito de interdependência complexa é uma tentativa de tratar de poder através de uma perspectiva de cooperação não excluindo completamente fatores realistas que o compõe:

Poder sempre foi um conceito ilusório para estadistas e analistas de política internacional; agora é ainda mais escorregadio. [...] O poder pode ser pensado como a habilidade de um ator para utilizar-se de outros para fazer algo que ele não faria. [...] Quando dizemos que interdependência assimétrica pode ser fonte de poder estamos pensando em poder como controle de recursos, ou o potencial de afetar as consequências.⁶ (KEOHANE; NYE Jr., 1977, p. 10)

Logo, os autores confirmam a possibilidade de desenvolver uma teoria embasada nas origens do idealismo/liberalismo sem se desprenderem da realidade da época de ascensão da cooperação.

Porém, com o final do período da *détente* e a invasão soviética ao Afeganistão em 1979, retoma-se a idéia do Estado como principal ator e a segurança como principal temática, o que levou a uma perda de espaço para a perspectiva neo-institucionalista.

Ainda baseado nas idéias originárias do realismo de que o sistema é anárquico e que não é natural do ser humano cooperar, Kenneth Waltz (2002) desenvolve uma teoria argumentada na necessidade dos Estados em obter poder relativo, ou seja, obter deslocamento de equilíbrio de poder a seu favor. Mais especificamente, o poder é a relação entre o Estado e o sistema em que vive, ou seja, o poder é a capacidade de influenciar o sistema internacional mais do que ser influenciado por ele.

Em linhas gerais o conceito de poder para os realistas:

A preocupação dos realistas, e também dos neo-realistas, não reside na explicação das causas do poder. A compreensão do poder acaba sendo necessária para visualizar o melhor instrumento para se alcançar outros objetivos, os chamados interesses nacionais em muitos casos há também uma grande preocupação com o poder em si mesmo, considerado inato ao ser humano. (VIGEVANI, 1995, p.26)

⁵ Tradução livre das autoras.

⁶ Tradução livre das autoras.

Waltz desenvolveu sua teoria de modo que restaurasse o realismo, e tentou explicar os acontecimentos reincidentes no sistema internacional de maneira estrutural. Ou seja, existe uma estrutura no sistema que condiciona os Estados a fazerem guerra, e assim buscar ganhos absolutos. Uma dessas estruturas é a anarquia do sistema, que não impõe aos Estados nenhuma relação de subordinação, deixando-os livres para buscarem seus ganhos de qualquer maneira e de forma mais proveitosa.

Para Waltz (2002), a partir da teoria é possível prever o comportamento e o resultado devido à tendência permanente da busca pelo equilíbrio. Com o modelo construído por ele, poderiam ser adaptadas as situações ocorrentes no sistema de uma forma generalizada e, assim, seriam explicados a maioria das ações no âmbito internacional prevalecendo a importância do Estado. Em suma, “[...] os Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais, mas as estruturas são definidas não por todos os atores que florescem dentro delas, mas pelos mais importantes.” (WALTZ, 2002, p. 132).

Assim, os conceitos propostos de *associação prática* e *associação por objetivos*, demandam o embasamento acima exposto das teorias que estão por trás dos mesmos. O primeiro pressupõe um sistema internacional de natureza hostil e, portanto, no contexto pretendido, uma associação entre Brasil e Índia só poderia ocorrer por motivos individuais e específicos causando uma aproximação projetada artificialmente. Por sua vez, o segundo pressupõe um sistema internacional propício à cooperação dentro do qual a associação entre Brasil e Índia ocorreria por consequência das semelhanças existentes entre estes países a fim de alcançar metas em comum no âmbito internacional permeado de instituições representativas.

Brasil e Índia: história e comparações

Brasil e Índia são dois países em ascendência no contexto internacional atual principalmente por se destacarem nas projeções econômicas para este novo século que se inicia. Considerados países democráticos em condições de diversidade cultural e economicamente emergentes, eles têm crescido e se desenvolvido de maneira a atrair a atenção dos analistas. Este cenário de destaque tende a prosperar, principalmente quando são considerados os esforços de ambos para se manterem em evidência na política internacional. A ação conjunta destes países em foros como IBAS, BRICs e G-20, além dos diálogos bilaterais oficiais, são exemplos da intenção de se fortalecerem dentro de um contexto alianças Sul-Sul.

Com propósito de caracterizar a associação entre Brasil e Índia nos contextos de IBAS e BRICs, é necessário que se faça uma breve exposição da história recente

de ambos os países, que somada a alguns dados importantes pode esclarecer um pouco mais sobre esta relação.

No período entre 1930 a 1980, a economia brasileira apresentou um dos maiores índices de crescimento econômico do mundo, uma média de 6,5%. Entretanto, a adoção de políticas inadequadas, juntamente com a crise da dívida externa e a conseqüente crise fiscal, levou o país a uma estagnação econômica durante os anos 1980. (PIRES, 2009)

Para conseguir superar a denominada “década perdida”, não só o Brasil, mas a maioria dos países da América Latina adotou políticas impostas pelos organismos financeiros internacionais, aplicadas com o receituário que ficou conhecido como Consenso de Washington (1989). De acordo com este “consenso” deveriam ser adotadas medidas de liberalização, desregulamentação, privatização, abertura econômica e financeira. Essa “inserção forçada” ao sistema econômico internacional foi um fracasso que se verificou em mais uma década perdida, anos 1990, para todos os países da América Latina, exceto Cuba. Estas adversidades econômicas provocaram uma grande lacuna no que diz respeito à vulnerabilidade social da região. De acordo com Oliveira e Vigevani (2005, p.197),

Considerando-se como ponto de partida o ano 1980, houve em vinte anos em todos os países a elevação do número de regiões/lugares com incidência da pobreza e da indigência. A relativa melhora que houve nos indicadores entre 1994 e 1997 foi revertida bruscamente a partir de 1998. O enfraquecimento do crescimento econômico, visualizado pela curva descendente de 1980 a 2003, tem evidente paralelismo com o aumento do número de regiões/lugares pobres e de indigência.

Portanto, a infrutífera experiência brasileira sob o Consenso promoveu um crescimento econômico entre 1990 e 2001 relativo ao crescimento da economia mundial (cerca de 2,8% enquanto o mundo crescia a 2,7% nesse período). Estes números, porém, contrastam com a realidade chinesa (10,0%) e indiana (5,9%) do mesmo período.

A partir de 2002, foram feitos esforços para restaurar as políticas industriais e tecnológicas do Brasil. Foi elaborado, pelos Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Fazenda e do Planejamento, um Roteiro para uma Agenda de Desenvolvimento. Este consistia na priorização de três políticas públicas quais sejam o crescimento e expansão do sistema de infra-estrutura, o crescimento eficiente do setor produtivo em especial o de bens comerciáveis, e a inovação da capacidade das empresas com maior orientação à exportação. (NASSIF, 2007, p. 19)

Nassif (2007) ressalta, dessa tentativa de reativação da economia, a criação da Lei de Inovação.⁷ Essa política, de inovação tecnológica e desenvolvimento, trata de promover as parcerias estratégicas entre as universidades, institutos

tecnológicos e empresas; estimular a participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação; e incentivar a inovação nas empresas. Afinal, “[...] no mundo de hoje, em que o desenvolvimento está fortemente ligado ao domínio de processos científicos e tecnológicos, a própria hierarquia de poder é condicionada pela distribuição dos instrumentos de poder determinados pela C&T” (FONSECA Jr., 1997, p.31).

Por sua vez, a Índia analogamente à situação brasileira, passou por um período de substituição de importação entre 1950 e 1980. A Índia, devido ao exagero protecionista, chegou à estagnação e apenas por volta de 1976 é que introduziu alguns mecanismos de liberalização comerciais. Apesar de recém ter conquistado sua independência, em 1947, o governo indiano logo se interessou pela adoção de medidas de incentivo à industrialização. No entanto, diferentemente do planejamento brasileiro, o plano econômico indiano foi caracterizado pela influência soviética. Ambos implementaram políticas de altas tarifas de e licenças à importação. Porém, na Índia, em 1991, uma reforma econômica ocorreu como parte de um processo maior de reformas estruturais o que proporciona altos números de desenvolvimento econômico hoje. (NASSIF, 2006)

No que se refere ao setor industrial e comercial, são possíveis algumas comparações entre Brasil e Índia. O Brasil baseou sua economia no café da década de 30 e teve um impulso em seu processo de industrialização com Getúlio Vargas (1950-1954) e posteriormente com Juscelino Kubitschek (1956-1960). A Índia, por sua vez, nasce industrialmente no período posterior a este. Mas assim como o Brasil, baseia-se em Planos de Desenvolvimento para indústrias específicas como as pesadas, de bens de capital, as químicas e as de infra-estrutura básica. Todavia, à medida que a Índia deu continuidade aos seus planos, o Brasil caracteriza-se pela descontinuidade deles. (NASSIF, 2007)

A ascensão indiana, a partir de 1991, quando se iniciam os planos quinquenais, foi marcada pela liberalização, pela reforma da estrutura financeira arcaica, e pelo incentivo ao país para importar e exportar. Este ano de 1991 assinalou a introdução autônoma e efetiva do país no cenário internacional (RAY, 2006). Os planos quinquenais foram reformulações para melhoria das condições gerais do país. Por meio destes, ocorreram reformas cambiais além da ampliação das políticas de investimentos externos diretos que permitiram maiores arrecadações. Com o decorrer do plano, foram implementadas reformas fiscais para a diminuição dos gastos públicos na tentativa de estabilização fiscal interna, além da adequação aos padrões da OMC (NASSIF, 2007). Em suma, foram medidas que incentivaram a competitividade e a reestruturação das indústrias.

⁷ Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

Ray (2006), contudo, não condiciona todo o sucesso indiano a este conjunto de reformas estruturais. Para ele, o passado de colônia inglesa também influenciou positivamente na formação de boas instituições na Índia, e considera que este país carece de vulnerabilidade social:

[...] as instituições indianas são bem estruturadas, resultado de um passado colonial inglês. Porém existe um entrave entre a democracia muito bem instituída e a incipiente liberalização da economia no que tange a exclusão e inclusão da população. (RAY, 2006, p.125)

Em contrapartida, os resquícios da colonização no Brasil nunca receberam boas críticas.

Em uma análise específica da relação Brasil-Índia, Vieira (2007) apresenta uma análise bastante crítica em relação às reflexões que procuram mostrar as semelhanças entre estes países. Para a autora,

As suas [Brasil e Índia] características comuns estabelecem algumas expectativas em relação a seus atos políticos, mas estes são construídos muito mais em função de suas capacidades peculiares e potenciais próprios, do que pelas tendências que estabelecem as classes analíticas apresentadas. Geralmente, estes Estados atraem a atenção mundial por seu tamanho (territorial, populacional e econômico), mas tão portentosas quanto estes fatores são suas diferenças. (VIEIRA, 2007, p. 16)

Ou seja, o interesse em elucidar sobre as características semelhantes de Brasil e Índia pode camuflar as diferenças evidentes. Por isso Vieira (2007, p. 16) reafirma que existem semelhanças estruturais que poderiam ser responsáveis pela cooperação entre os países, “[...] mas o que vai determinar o nível da aproximação entre Brasil e a Índia serão precisamente as oportunidades e desafios apresentados em cada um de seus projetos conjuntos.”

Apesar de considerar a aproximação entre estes países como paradoxal dada às distinções da construção histórica de cada país, Vieira (2007) assume que há uma aproximação que tem se intensificado nos últimos anos. Porém, declara que as questões individuais de cada país no âmbito externo e interno serão determinantes na condução deste diálogo. Acrescenta ainda, que a associação no plano multilateral é prejudicada em razão da devoção de cada país a esta aliança. Para Vieira (2007, p. 19), o Brasil tem uma parceria incondicional derivada da tendência ao universalismo, em contrapartida, a Índia está mais preocupada com benefícios específicos e pontuais como os que estão vinculados à conquista de mercados latino-americanos.

Portanto, é importante observar as atuações destes países dentro do âmbito de BRICs e IBAS para que se possa caracterizar a relação.

BRICs e IBAS

Brasil e Índia compartilham desafios comuns cujas saídas são encontradas através da aproximação e de alianças com grandes potências regionais para barganhar em diversas agendas. Ambas as nações desejam participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com intuito de democratizá-lo, tornando-o mais legítimo e representativo. No âmbito da OMC, querem a conclusão da rodada Doha. No que diz respeito à temática do clima, Índia e Brasil possuem um posicionamento no sentido de diminuir a quantidade de emissões de CO₂, mas que gera algum desconforto pela parte indiana que vê com desconfiança o “selo verde” discutido na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC). Além disso, Brasil e Índia são a favor de um maior compartilhamento de fontes de energia limpa e renováveis, por isso executam em conjunto um programa de biocombustível (Fórum Internacional de B combustíveis).

No pós-Guerra Fria, o primeiro movimento da retomada dos temas da agenda do desenvolvimento foi a formação do G-20. No âmbito da Rodada Doha, a aproximação Índia-Brasil foi para a consolidação de uma ação conjunta relativa às questões agrícolas dos países em desenvolvimento. Entretanto, uma atitude mais pragmática desta associação viria com o objetivo de barganhar pela ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Na esfera Sul-Sul, a aproximação entre Brasil, Índia e África do Sul conformando o grupo do IBAS, é consolidada uma afinidade entre países cujos interesses parecem ser a concretização de uma ideologia contra-hegemônica. Com a formalização deste fórum, estes países se comprometem com os princípios comuns do pluralismo e da democracia, visto que são países multirraciais, multiétnicos e multi-religiosos. Segundo Henrique Altemani de Oliveira (2007, p. 2):

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, sem dúvidas, reintroduziu o tema da Cooperação Sul-Sul a partir da percepção de que os interesses, demandas e desejos do Sul não formam a maior parte dos termos da atual ordem internacional, conduzida pelos estados do Norte.

Mesmo tendo um histórico recente de relações com países da América Latina e África, a Índia firmou o acordo do IBAS, juntamente com os outros países, em 2003 na Declaração de Brasília, com o intuito de criar uma parceria estratégica em torno de três pontos convergentes: dos valores democráticos, da luta contra a pobreza, e da crença na fertilidade das instituições e instâncias multilaterais as quais devem ser fortalecidas para enfrentar possíveis turbulências econômicas, políticas e de segurança (PROGRAMA..., 2005). Todavia, a

primeira Cúpula realizada deste fórum foi em 2006, promovendo o fortalecimento da cooperação Sul-Sul entre América do Sul, África e Ásia. Além desses objetivos, Ray (2006) acrescenta que são de interesse comum a estes países a cooperação em ciência e tecnologia, geração de emprego, indústria farmacêutica e meio ambiente.

Porém esta aproximação, além de estar envolta por ideais de liberdade e de democracia, pode também ter seu caráter pragmático compreendido:

Trata-se de uma típica coalizão de países de Sul, países que não têm capacidade de promoção de mudanças sistêmicas, mas têm vontade e exercem um papel na promoção destas mudanças. Não é um movimento com características de oposição visando modificações na atual estrutura do poder internacional, mas de contribuição para reforma das instituições internacionais multilaterais. (OLIVEIRA, 2007, p.18)

Além do IBAS, Brasil e Índia ainda estão juntos no grupo dos BRICs, que por sua vez, engloba Rússia e China. Esta sigla foi usada pela primeira vez pela Goldman Sachs –banco de investimento – em uma publicação à *Global Economic Paper* em 30 de novembro de 2001. Tal documento se referia à importante contribuição destes países à economia mundial que por volta de 2010 teriam 10% de participação. Em 2007, no entanto, uma nova projeção apontava para os 15% (O'NEIL, 2007). Em um último documento de perspectiva de mercado publicado em março deste ano, o grupo Goldman Sachs demonstra por meio de gráficos que os BRICs, na última década, contribuíram com 30% do crescimento do PIB mundial e hoje cobre quase 25% da economia mundial. Neste último documento, o grupo acusa, para a próxima década, os BRICs contribuirão com 45% do crescimento do PIB mundial.

O'Neil (2007) ressalta que cada um dos quatro países componentes do BRICs enfrenta desafios diferentes para manter o crescimento na faixa desejável. Por isso, existe uma boa chance de tais previsões não se concretizarem devido ou a políticas ruins, ou por erro nas projeções, ou simplesmente por má sorte. Entretanto, se os BRICs atingirem, ao menos, números próximos dos números das previsões, as implicações destes na economia mundial serão grandes. Isto porque a importância relativa dos BRICs como “usina” de novas demandas de crescimento e poder de gasto pode mudar mais sensível e rapidamente do que se imagina a economia mundial. De acordo com o estudo feito por O'Neil (2007), o grupo possuirá mais de 40% da população mundial e juntos terão um PIB de mais de 85 trilhões de dólares.

Da mesma forma que o IBAS, o BRICs é um grupo de países que possuem características semelhantes capazes de aproximá-los neste “tíjolo”.⁸ A força deste grupo vem crescendo tanto econômica quanto politicamente e de acordo com Paulino (2008, p. 1):

Com quase metade da população mundial, 20% da superfície terrestre, recursos naturais abundantes e economias diversificadas, com elevado ritmo de crescimento, esse grupo de países já tem uma participação no PIB mundial equivalente à dos Estados Unidos e superior à dos países da zona do euro.

Atualmente, diante desta crise econômica pela qual passa o mundo, a sigla BRICs voltou a estampar principais notícias em veículos de informação renomados. A referência que usualmente tem sido feita a esta sigla é otimista, isto é, retrata estes países como sendo os que sofrerão menos impactos e os que apresentarão maior crescimento durante o período de recessão.

Apesar dos países componentes dos BRICs contribuírem de maneira positiva ao sistema internacional na conjuntura atual de crise e de serem feitas análises de que estes países iram compor a maior massa de consumidores do mundo em 2020 (WASSERMAN, 2009), é pouco provável que estes não sejam atingidos pela instabilidade mundial. Por um lado Rússia e Brasil no papel de exportadores de commodities já começam a perceber as marcas da recessão. Por outro, a China e Índia têm lidado bem com a situação imposta pela crise. No entanto, passado o momento mais grave da crise, pode ser observado que estes países conseguiram se apoiar nos seus amplos mercados internos para superar a crise.

O papel político dos BRICs tem se equiparado à importância econômica proposta a eles de fora pra dentro. Apesar de ter sido uma sigla que foi criada sem intenções espontâneas de cada país, duas cúpulas reunindo estes países para formalizarem o projeto já foram feitas. A primeira em 2009 em Escaterimburgo na Rússia, e a segunda neste ano em Brasília. Nesta última, a vinda dos representantes para Brasília propiciou além da cúpula dos BRICs, diálogos bilaterais e a reunião do fórum do IBAS. Sobre a cúpula dos BRICs, Luque e Vicente (2010) colocam que além dos assuntos econômicos,

[...] outros assuntos fizeram parte da pauta da reunião como o programa nuclear iraniano, acordo de paz no Oriente Médio, situação no Haiti, segurança nuclear, terrorismo e assuntos relacionados às mudanças climáticas. Dentre os acordos assinados, mencionamos o acordo de cooperação entre os bancos de desenvolvimento para financiamento conjunto de obras de infraestrutura, o que ressalta as preocupações dos países com as incertezas e vulnerabilidades da economia mundial.

Logo, esses grupos - IBAS e BRICs – podem ser identificados como reflexo da busca pela modificação do cenário mundial, visto que a ordem internacional tem permitido a rearquitetura das forças globais. Assim, dentro

⁸ Aqui é feito uma alusão provocada pela sigla BRIC que em inglês é remetido ao termo brick, ou seja, tijolo.

destes foros multilaterais, Brasil e Índia tem reforçado a sua aproximação demonstrando que existem metas a serem atingidas em conjunto no eixo Sul-Sul. Porém, qual seria o caráter desta associação?

Considerações

Diante da explicitação dos conceitos de associação prática e associação por objetivo com embasamento teórico; da breve exposição histórica do desenvolvimento econômico de cada país apontando possíveis convergências e divergências; e da descrição dos foros do IBAS e BRICs nos quais Brasil e Índia se colocam em parceria; pode-se observar que a relação entre estes dois países é uma relação um tanto ambígua.

Sob um ponto de vista realista, poder-se-ia dizer que estes países tem se aproximado com a intenção de aumentar ganhos econômicos e se favorecerem enquanto potências regionais em razão do novo equilíbrio de poder em formação. Sob uma perspectiva idealista, poder-se-ia dizer que ambos possuem características análogas as quais os aproximaram com o objetivo de cooperar para a construção de um mundo com relações internacionais mais democráticas, a começar pela adaptação das instituições internacionais.

Na perspectiva de análise brasileira, se entende que com um objetivo de superar as vulnerabilidades internas, por ser um país com alto índice de pobreza e de violência urbana, e sumariamente com um IDH de 0,813 (75º lugar) (HUMAN..., 2009), o país passa a buscar no âmbito da cooperação internacional uma aproximação com países semelhantes. Este tipo de cooperação, por ocorrer em nível de igualdade não acarreta um alinhamento desproporcional o qual em situação de aliança Norte-Sul tenderia a obtenção de algumas concessões. Deste modo, ao passo que o Brasil tem objetivos universalistas, tem também conduzido o fda questão do novo equilíbrio à necessidade de uma ordem multipolar. Nas palavras de Guimarães (2005, p. 299):

[...] a aproximação concreta e a construção gradual de vínculos econômicos, políticos e militares, por meio de programas específicos, com Estados interessados na emergência e na consolidação de uma ordem mundial multipolar, tais como a China e a Índia, devem ser prioridade efetiva da política exterior brasileira.

Todavia, não se pode pensar que por parte do Brasil haja apenas uma aproximação fundamentada em ideais de democratização. A bandeira dos países do IBAS é pela busca de um mundo mais equitativo, mais democrático, no entanto não se pode ignorar o fato de que esta associação traz benefícios concretos e práticos como o aumento dos fluxos econômicos e o aumento do poder de barganha diante de algumas metas particulares.

A Índia, por sua vez, é um país extremamente populoso com vulnerabilidades sociais desafiantes. Em um território ocupado por 1,1 bilhão de pessoas, as eleições são o maior marketing deste país já que se dizem a segunda maior democracia do mundo. Cientes de que a democracia não se baseia no ato da votação, mas sim no fato do Estado em poder conceder dignidade à população, percebemos que a Índia é, assim como o Brasil, um país que padece com a corrupção na política. Em contraste com o Brasil, porém, possui um IDH de apenas 0,612 (134º lugar) (HUMAN..., 2009) o que demonstra a falta de acesso da população a políticas públicas essenciais.

Neste sentido, a Índia teria motivos para buscar na cooperação internacional e na aproximação com o Brasil algumas soluções para o desenvolvimento interno do país. Por outro lado, se trata de um país que mantém boas relações com os Estados Unidos e possui um fator importante de poder duro que é a bomba atômica. Ou seja, tem também motivos para se aproveitar do equilíbrio de poder vigente e não idealizar uma completa reestruturação da ordem.

No caso dos BRICs a característica da associação entre Brasil e Índia fica mais evidente. O pragmatismo fez com que todos os países constituintes deste foro se aproveitassem de uma projeção feita de fora, pelo grupo do Goldman Sachs, para consolidar uma relação que promoverá muitos ganhos econômicos. Assim, utilizam-se do foro também para promover objetivos do campo bilateral.

Enfim, não podem ser feitas considerações finais sobre a associação entre estes dois países, apenas considerações intermediárias. Isso porque se trata de uma história de aproximação muito recente e com poucas metas efetivadas. Contudo, cabe aqui uma consideração essencial: a de que a associação entre Brasil e Índia pode ser encarada de maneira distinta por cada lado, mas ao final da explicitação pode ser observado que ambos pretendem usufruir da ordem atual para promover vantagens relativas. Portanto, mesmo com o discurso e as idéias de cooperação democrática, em curto prazo esta associação tem se mostrado de caráter *prático*. Porém, talvez em longo prazo possam ser conquistados objetivos de caráter idealista a ponto de que esta aproximação seja classificada de *associação por objetivos*.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the nature of the relation between Brazil and India in the present scenario. In an age of globalization, the relations between emerging countries are becoming increasingly common and clear, especially in multilateral forums where they search for a less hierarchical international system. Specifically about regional powers, Brazil and India's relation is questioned about whether the approach between them would be motivated by common goals with shared values or whether it would be a strictly pragmatic alliance, only to strengthen their individual capacities and consolidate their national interests. Due to this, the debate between the concepts of *practical association* and *association on objectives* is evoked.

KEYWORDS: International Cooperation; Multilateral Forums; Regional Powers; Emerging Countries.

Referências

ANGEL, N. *A Grande Ilusão*. Brasília: IPRI-FUNAG, 2002.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: IPRI-FUNAG, 2001.

FONSECA Jr., G. Aspectos da teoria de relações internacionais: notas didáticas. *Política externa*, v. 3, n. 3, Dezembro, 1994.

GALLAS, D. BRICs condicionam dinheiro extra para o FMI à reforma da instituição. *BBC Brasil*, mar. 2009. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/03/090313_uk_g20_fmi_rc.shtml Acesso em 13 mar. 2009.

GOLDMAN SACHS. Is this the BRICs decade? *BRICs Monthly*, n. 10/03, mai. 2010. Disponível em <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-decade-doc.pdf> Acesso em 10 jun. 2010.

GUIMARAES, S. P. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Quinhentos anos de periferia: a inserção. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HERZ, M. *Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria*. Dados, v. 40, nº2, 1997.

HOBBSBAWM, E. *A Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT. *In: United Nations Development Program*, 2009. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/> Acesso em 26 jun. 2010.

JAGUARIBE, H. A nova ordem mundial. *Política externa*, v. 1, n. 1, jun. 1992.

KEOHANE, R. e NYE Jr., J. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown, 1977.

LUQUE, A. A.; VICENTE, T. D. A Segunda Cúpula dos BRIC: Balanços, Desafios e Oportunidades. *Mundorama*, n. 32, 2010. Disponível em <http://mundorama.net/2010/05/04/a-segunda-cupula-dos-bric-balancos-desafios-e-oportunidades-por-alessandra-aparecida-luque-taina-dias-vicente/> Acesso em 6 jul. 2010.

NASSIF, A. National innovation system and macroeconomic policies: Brazil and India in comparative perspective. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD, n.184, maio 2007. Disponível em http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20073_en.pdf

_____. A economia Indiana no período 1950-2004 – Da estagnação ao crescimento acelerado: lições para o Brasil? *Conselho Regional de Economia*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em http://www.corecon-rj.org.br/pdf/india_economiaindiana_licoes_para_brasil.pdf

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Campus. 3ª edição. 2005.

O'NEILL, J. BRICs and Beyond. *Goldman Sachs*, Nov. 2007. Disponível em <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRIC-Full.pdf>

OLIVEIRA, M. F. ; VIGEVANI, T. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: Gilberto Dupas. (Org.). *América Latina no Início do Século XXI*: Perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

PAULINO, L. A. Os BRICs e o Equilíbrio do poder global. In: Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão ANPUH/SP – USP, 19., 2008, São Paulo. *Anais eletrônicos*. São Paulo: USP, 2008. Disponível em <<http://www.anpuhsp.org.br/downloads/CD%20XIX/PDF/Autores%20e%20Artigos/Luis%20Antonio%20Paulino.pdf>>

PECEQUILO, C. S. *A Política Externa dos Estados Únicos*: continuidade ou mudança? 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PIRES, M. C. Os desafios da concorrência chinesa para a economia brasileira. In: PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. (orgs.) *Nós e a China*: o impacto da presença chinesa no Brasil e na América do Sul. São Paulo: LCTE Editora, 2009.

PROGRAMA de apoio à pesquisa sobre países intermediários e ao intercâmbio com o Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005. Disponível em <http://www.iuperj.br/destaques/destaqant/projeto-ibsa-2005-2006.pdf> Acesso em 25 maio 2008.

RAY, A. S. Rumo à globalização: aspirações e apreensões econômicas da Índia. In: *Índia, Brasil e África do sul, perspectivas e alianças*. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2006.

VIEIRA, M. B. B. *Relações Brasil-Índia (1991-2006)*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

VIGEVANI, T. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. São Paulo, *Lua Nova*, n° 46, 1999.

_____. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática*, uma análise sobre formulação de política exterior. São Paulo: Alfa Omega: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

WALTZ, K. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WASSERMANN, Rogério. Crise econômica pode acelerar a ascensão dos BRICs. *BBC Brasil*, mar. 2009. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/03/090330_entrevista_jimoneill_rw.shtml

UM FUTURO EM CONSTRUÇÃO: OS DESAFIOS E AS OPORTUNIDADES NA PARCERIA ENTRE BRASIL E RÚSSIA

Alessandra Aparecida Luque¹
Ellen Cristina Borges Fernandes²
Janine Pacheco Souza³
Samara Marcelino Ferreira⁴

RESUMO: presente artigo tem a finalidade de analisar as relações bilaterais entre a Rússia e o Brasil frente ao estabelecimento de uma Parceria Estratégica. O relacionamento entre eles apresenta um quadro de descontinuidade, sendo, portanto, essencial restabelecer pontos dessa histórica relação, que vem ganhando no cenário atual impulso em diversas áreas. Neste artigo dá-se ênfase à cooperação em duas áreas estratégicas: a questão energética e a exploração do espaço exterior para fins pacíficos, devido a suas grandes potencialidades. Além disso, cabe ressaltar a relevância dessa relação no cenário global, devido aos temas de agenda comum, e igualmente destacar a importância de um maior conhecimento mútuo, a fim de aprofundar a parceria estratégica entre esses dois gigantes continentais.

PALAVRAS-CHAVES: Parcerias Estratégicas, Política Externa, Brasil, Rússia.

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: alessandra.luque@yahoo.com.br

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: ellen_fernandes2@hotmail.com

³ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: janinepsouza@hotmail.com

⁴ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: samarari2007@yahoo.com.br

Introdução

A dinâmica de hostilidade e enfrentamento recíproco entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS) durante a Guerra Fria, determinou as relações inter-estatais por mais de quarenta anos, definindo alianças e limites geopolíticos. Esse período foi marcado por disputas de poder e zonas de influência, tendo a Europa e a Ásia como palcos tradicionais do confronto, mas tensões também se estendiam para as Américas.

Nesse contexto, os esforços de Washington se traduziam na contenção e no controle da potência soviética dentro de suas fronteiras, ao mesmo tempo em que não faziam uso de uma política padrão de defesa aos países considerados periféricos (como os países da América Latina). Aproveitando-se de tal vácuo, o objetivo estratégico do bloco socialista consistia no envolvimento dos países latino-americanos na construção de uma frente antiimperialista, sendo usado por alguns Estados como contrapeso à atitude hegemônica dos EUA.

A partir de 1989, a queda do Muro de Berlim e o conseqüente desmembramento do Império Soviético em 1991, anunciaram a transformação do cenário geopolítico pós-Guerra Fria, registrando um novo momento para as Relações Internacionais. Segundo Cervo, o sistema internacional desde 1989 evidenciou “[...] o triunfo do capitalismo em termos ideológicos (liberalismo), econômicos (domínio do mercado) e militar (superioridade dos Estados Unidos)” (CERVO, p. 267, 2006), alterando a agenda internacional por meio da transposição de uma bipolaridade à unipolaridade.

Nesse ínterim, nota-se um recuo nas relações Rússia-América Latina, dada a priorização das relações com os EUA de ambos os atores. Esse relativo padrão de distanciamento, no entanto, altera-se no final dos anos 90, registrando uma reaproximação de Moscou com a América Latina, dando indícios de uma nova fase do relacionamento, não só da Rússia com o subcontinente, mas também dos países pós-soviéticos que estão descobrindo a América Latina no contexto contemporâneo. É destacar que nem mesmo na Guerra Fria estas relações chegaram a possuir um perfil muito elevado.

Alexander Zhebit (2006) ainda reforça que, durante os anos 80 e 90, o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos foi comparado ao de países que saíam da experiência comunista e enfrentavam processos de transformação estruturais como Rússia, Polônia, República Tcheca.

“O recente progresso latino-americano foi avaliado, por um lado, como uma espécie de patamar de expectativas do crescimento econômico e da modernização econômico-industrial com base nos paralelos entre Rússia e o Brasil [...]. O comparativismo chegou a tais exageros que em 1992, quando a “terapia de choque” começou a ser aplicada à Rússia, o presidente dos Estados Unidos, George Bush, durante o encontro do G-7, aconselhou ao líder

russo Bóris Yeltsin a “aprender com o México”. A Rússia e o Brasil foram tratados como países continentais, com a população comparável, com trajetórias econômicas e até histórias semelhantes, o que deveria justificar uma atração natural entre os dois Estados gigantes, livres de conflitos e controvérsias mútuas.” (ZHEBIT, p.9, 2006).

Nesse panorama, as relações entre Rússia e Brasil vêm se estreitando e os dois países lançaram bases de uma parceria estratégica que se estende às áreas de cooperação em setores aeroespacial, energético, militar, cultural, entre outros e, no plano bilateral, muitos acordos, tratados e visitas de alto-nível se fazem presentes.

À luz desse concerto diplomático Rússia-América Latina, é objetivo deste artigo examinar as relações russo-brasileiras, suas dinâmicas recíprocas e suas perspectivas, dada a importância desses dois países ao condomínio geopolítico mundial, tendo em vista suas dimensões continentais e liderança em seus espaços regionais, além de representarem importantes fóruns multilaterais como o BRIC e o G-20. Inicialmente, buscaremos contemplar o espaço brasileiro por meio de uma visão geral de sua política externa e suas relações internacionais, amparando-se na conceituação de parcerias estratégicas. Na sequência abordaremos as relações russo-brasileiras e seus contornos atuais, apresentando as possíveis oportunidades e os desafios da parceria e, por fim, traçaremos as nossas considerações sobre o tema em questão.

1. As Parcerias Estratégicas no Contexto da Política Externa Brasileira

As relações internacionais no século XXI atravessam um momento de mudança, encontrando-se num período de transição de uma ordem que há duas décadas era dividida entre o poderio de duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, para uma nova ordem, que pode ser tanto unipolar como multipolar.

“[...] A Guerra Fria foi, ao longo de quatro décadas, ao mesmo tempo, produto de uma época e também justificativa para a ação política. Estratégias de segurança, programas internacionais de cooperação técnica e econômica e até mesmo disputas políticas dentro dos países geralmente eram consideradas a partir do entendimento da Guerra Fria como um referencial importante, às vezes central, nos processos de tomada de decisão. Em consequência, o seu desaparecimento trouxe também, para os analistas, a tarefa de encontrar novas explicações para as possíveis forças que moveriam a política internacional.” (SATO, p. 140, 2000).

Após o término da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a ser a única potência mundial. E, devido à relativa impotência das Nações Unidas e à inconteste supremacia americana nos campos militar, econômico e tecnológico,

“[...] os Estados Unidos começaram a exercer, de forma crescentemente unilateral, um controle do mundo, praticado em nome da “comunidade internacional”, alegadamente em defesa da democracia e dos direitos humanos, para além de promoverem os seus próprios interesses nacionais.” (JAGUARIBE, p.1, 2002).

Segundo Jaguaribe (2002), apesar dessa supremacia norte-americana, “os Estados Unidos não têm condições para exercer uma unipolaridade efetiva” por dois motivos principais. O primeiro diz respeito ao fato de a nação americana internamente não estar preparada para dirigir um império mundial, pois tanto a sua sociedade quanto as suas instituições recusam-se a “assumir os sacrifícios financeiros e pessoais para tal necessários”. (JAGUARIBE, p. 2, 2002).

O outro motivo de natureza externa e concernente à atual configuração do Sistema Internacional é que, “apesar da invencível supremacia econômica, tecnológica e militar, os Estados Unidos, dadas as restrições internas, enfrentam uma resistência suficiente por parte de vários poderes que os impedem de exercer uma gestão unipolar do mundo”. (JAGUARIBE, p. 2, 2002). Esses vários poderes seriam as novas potências emergentes do Sistema Internacional, como a China, a Índia, o Brasil, a Rússia e a África do Sul, bem como as potências tradicionais, como a União Européia e o Japão, que dividem a supremacia econômica e militar com os EUA, limitando o seu poder unilateral no sistema ONU e OTAN.

Assim, o atual Sistema Internacional não pode ser classificado nem como unipolar nem como multipolar, pois apresenta aspectos especiais, que Samuel Huntington designa como “unimultipolaridade”. A unimultipolaridade caracteriza-se pelo fato de os Estados Unidos terem uma grande, mas não irrestrita, capacidade de intervenção unilateral na cena internacional, “apesar de dependerem, em questões importantes, de um apoio mínimo de outros países [...]”. (JAGUARIBE, p. 2, 2002). No entanto, esse regime unimultipolar possui um caráter transitório. Pois “nas próximas décadas, ou esta ordem mundial se consolida numa inquestionável unipolaridade americana ou se transforma num sistema efetivamente multipolar”. (JAGUARIBE, p. 2, 2002).

Neste contexto, a União Soviética, após o seu colapso e o fim da Guerra Fria, desmembrou-se em vários países do Leste Europeu e da Ásia Central, sendo a Rússia o mais importante. Assim, a Rússia de superpotência foi relegada a um *status* de potência média,

[...] e não mais ao da potência capaz de ameaçar os Estados Unidos. Mesmo continuando a desempenhar importante papel nos grandes assuntos inter-

nacionais, a Rússia perdeu sua força para a União Européia, Estados Unidos e China em várias regiões do mundo, inclusive no espaço pós-soviético (COLIN, p. 109, 2007).

O Brasil, por sua vez, desponta nessa nova ordem como uma potência emergente, em desenvolvimento, que pode tornar-se um desafiante global às nações do Norte e ao unilateralismo norte-americano, e, mais do que isso, influir nas decisões globais através dos fóruns multilaterais e de parcerias bilaterais com os principais atores do SI. Com as mudanças na ordem internacional, o Brasil teve que mudar sua postura externa com a retomada do eixo bilateral-hemisférico e com o alinhamento aos EUA. Assim, a década de 1990 foi nomeada como a “Década Bilateral”, em relação à “Década Perdida” de 1980. (PECEQUILO, 2008). Dessa forma, o país aderiu ao Consenso de Washington, implantando as reformas neoliberais deste a partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), as concepções liberais prevaleceram, mantendo-se o alinhamento aos EUA. Porém, a crise do neoliberalismo teve graves consequências político-econômicas no continente e gerou um esgotamento da “Década Bilateral”. Assim, os países que se associaram a esse projeto alteraram novamente sua política externa, o objetivo de reformar o modelo neoliberal Estado, e projetar uma postura autônoma no cenário internacional.

A partir do segundo governo FHC (1998-2002), agenda externa apresenta-se de acordo com a lógica da “Autonomia pela Integração”(CINTRA, VIGEVANI, OLIVEIRA, 2004), com projetos de participação ativa na construção de normas e pautas da nova ordem, com aspiração de criar um poder de influência no contexto internacional. Desse modo, rumo da política externa brasileira foi alterado do eixo vertical norte – isto é, países desenvolvidos, EUA e Europa – para o eixo horizontal Sul – no caso, América do Sul e as potências emergentes como Rússia, China, Índia e África do Sul, reforçando-se também bi e o multilateralismo(PECEQUILO, 2008).

Já o governo Lula representou a ascensão da esquerda no Brasil, assim como em outras nações da América Latina, como Chile, Uruguai, Venezuela. Em termos de política externa, a diplomacia de Lula guiou-se pela implementação dos “Eixos Combinados”, isto é, pela combinação dos eixos vertical e horizontal (PECEQUILO, 2008). Houve uma manutenção da política externa de Fernando Henrique, mas com uma diversificação maior nas parcerias e com uma estratégia mais assertiva, como mostram Cepaluni e Vigevani:

Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para

buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. (CEPALUNI, VIGEVANI, p.10, 2007).

Além disso, o governo Lula deu maior ênfase às relações Sul-Sul com vista às relações mais igualitárias com maior poder de negociação.

Como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não-tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), pois se acredita que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (CEPALUNI, VIGEVANI, p. 10-11, 2007).

A partir do exposto, percebe-se que a política externa do Brasil apresenta continuidade de alguns princípios norteadores e da busca pelo desenvolvimento como interesse nacional. As mudanças ocorridas nas agendas e posturas são “naturais”, pois, como aponta Eiiti Sato (2000), há uma mudança contínua na agenda externa devido à natureza do sistema internacional, composto por atores em constante mutação (SATO, 2000).

O desenvolvimento econômico tornou-se o principal vetor da política externa brasileira e a base das principais alianças e parcerias estratégicas pelo Brasil desde a década de 30. Segundo Lessa, essa leitura dos interesses nacionais se concretizou na perseguição de cinco objetivos básicos, sendo eles: a perseguição, no plano internacional, dos elementos para promover o desenvolvimento econômico (investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos); bem como a concertação internacional nos fóruns para a construção de regras que desimpeçam o acesso aos insumos para o desenvolvimento; a diversificação dos contatos internacionais; a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais; e “a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental” (LESSA, p. 30, 1998). os princípios norteadores, o e o universalismo são as principais variáveis presentes no conceito de parcerias estratégicas.

O pragmatismo faz parte da política externa brasileira desde o Império, sendo uma visão partilhada pelas elites governamentais, inclusive pelo corpo diplomático, e pelos principais agentes econômicos do Brasil. Traduz-se na busca dos nacionais, aproveitando-se as de consecução desses, em função das necessidades do desenvolvimento econômico, levando-se em conta os limitados recursos de que dispõe o país para fazê-lo de modo adequado (, 1999). Assim há eficiente adequação dos interesses nacionais aos constrangimentos internacio-

nais, permitindo “a compatibilização da universalidade em construção com a capacidade de articulação concreta, de modo a tornar operacional o impressionante acervo de relações bilaterais em vias de acumulação” (LESSA, p. 31, 1998).

Já o universalismo exprime a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade brasileira, e conseqüentemente há uma diversificação das relações e das parcerias.

Resultante do entrelaçamento de injunções domésticas e externas, os quais, por sua vez, condicionam os objetivos e estratégias de desenvolvimento, e, por conseqüência, as prioridades de política externa, o leque de opções de relacionamento, e, por fim, o estabelecimento de parcerias internacionais. (VAZ, p. 54, 1999).

Porém, o universalismo não está associado apenas à pluralidade de interesses internos, mas também às afinidades históricas e à diversidade de vínculos externos de natureza política, econômica e cultural. No sentido econômico, o universalismo refere-se ao grau de diversificação dos fluxos comerciais brasileiros em sua origem, procedência e composição, ou seja, à posição de *global trader*. No político, refere-se à vocação orientada para uma presença ativa na cena internacional em diversos âmbitos, ou seja, à posição de *global player*. (VAZ, 1999; PECEQUILO, 2008).

O caráter universalista a partir da visão pragmática resulta na escolha de parceiros preferenciais, o que se denomina universalismo seletivo. Isso resulta na busca de relações prioritárias com determinados países e regiões, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada, “com o objetivo de lhes conferir densidade política e econômica, o que permitiria a auferição de ganhos concretos de lado a lado” (LESSA, p. 31, 1998).

Lessa aponta grandes momentos da universalidade seletiva na política externa brasileira: a válvula de escape e a qualificação principal. A primeira ocorreu entre o término da Segunda Guerra Mundial e a década de 1980, principalmente com a Europa Ocidental e tendo como objetivo o aumento do poder de barganha para enfrentar competições políticas e econômicas. A segunda, por sua vez, ocorreu após o final da Guerra Fria, passando a ser o principal meio de interação do Brasil no cenário internacional. No pós Guerra Fria,

[...] a necessidade de qualificar o universalismo com boas doses de pragmatismo, dando origem às parcerias estratégicas, deixa de ser gradualmente uma manifestação isolada de um modo particular de obtenção de recursos do meio internacional, para passar à condição de qualificação principal do modo de interação internacional do país. (LESSA, p. 37, 1998).

Dentro desse contexto de universalismo seletivo, surge o conceito de parcerias estratégicas, que “são relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de rela-

ções bilaterais universalmente configurado.” (LESSA, p. 31, 1998). Vaz complementa ao associá-las “à condição de relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses (não necessariamente comuns), tidos como importantes para consecução de objetivos internos e/ou externos de parte dos Estados que as constituem.” (VAZ, p. 52, 1999).

Assim, o universalismo, o pragmatismo e o estabelecimento de parcerias estratégicas dão um caráter funcional e possibilitam adaptações da política externa brasileira frente ao cenário mundial, inaugurado no pós Guerra Fria e caracterizado por um quadro de incertezas. Diante de tal cenário, os desafios brasileiros no que concerne à redução de suas vulnerabilidades externas devem corresponder, segundo Guimarães (2005) “[...] a projetos específicos de ação e não ser apenas objeto de declarações retóricas periódicas ou deixadas ao sabor de uma execução burocrática.” (GUIMARÃES, p. 294, 2005). Após um panorama geral da política externa brasileira atual e do conceito de parceria estratégica, abordaremos a questão das relações bilaterais entre Brasil e Rússia.

2. Relações Russo-Brasileiras: Balanços e Desafios

Detentores de enormes extensões territoriais, com relevante peso na arena internacional, Brasil e Rússia, sob auspícios de uma parceria estratégica, buscam seu reposicionamento no Sistema Internacional e apresentam desafios e oportunidades ao cenário bilateral contemporâneo. Tal relacionamento foi marcado, em sua história e formação, por uma dinâmica fundamentada em padrões de aproximação e distanciamento.

Após a turbulência da Guerra Fria “[...] a maioria dos países, incluindo os EUA [...] encontrava-se pressionada para ajustar sua agenda de política externa a um novo cenário que emergia sob o signo da cooperação e da universalização dos regimes políticos e econômicos liberais”. (PECEQUILO, p. 137, 2008). Paralelamente a esse cenário, Brasil e Rússia pareciam seguir sentidos opostos, devido às suas crises e vulnerabilidades internas e também à priorização de suas relações com a superpotência restante. O Brasil nesse momento, como já mencionado, priorizava a implementação do Consenso de Washington e a assinatura de regimes internacionais sob a gestão de Fernando Collor de Mello. De diferentes patamares, ambas as nações sofreram processos de encolhimento.

Na Rússia, o mesmo período foi marcado por um processo de transformação interna e externa do país, que, sob direção de Bóris Yeltsin (1991-1999), um dos períodos mais caóticos da sua formação pós Império, engendrado numa ção radical de seus princípios de Estado e Sociedade e desintegração do seu imenso território. Segundo Segrillo (2007), esses fatores demonstram que,

[...] a seriedade da situação se deve não apenas à má gerência ou à escolha da terapia de choque como via de transformação, mas que a crise era, em grande

parte, *sistêmica*. Devido ao fato de que se estava efetuando a passagem de um sistema socialista para outro, capitalista, de característica completamente diferente, era de se esperar problemas sérios de transição, mesmo que ela tivesse sido efetuada de maneira mais cautelosa. (SEGRILLO, p. 90, 2007).

Esse distanciamento entre Brasil e Rússia se deve também ao alinhamento automático da nova Rússia ao Ocidente, em especial aos EUA⁵, relacionamento que para Moscou representa ainda o topo das prioridades da sua agenda de política externa. Dessa forma, a aproximação que fora evidenciada no contexto do confronto bipolar, cedeu lugar, como mencionado, a um relativo distanciamento nos anos 90. A reaproximação e o fortalecimento da parceria, no entanto, ganham novo impulso nos primeiros anos do novo século. Colin (2007) nos lembra que

[...] mesmo com a constatação de que a relação entre o Brasil e a Rússia não constitui prioridade nas respectivas políticas externas, há importante convergências de posições sobre os mais variados temas internacionais (papel central da ONU e do direito internacional, multilateralismo, multipolarização do mundo). Além dos mecanismos institucionais de cooperação existentes e de um significativo intercâmbio comercial, já existe uma base nas relações bilaterais capaz de permitir sua elevação a um novo patamar [...]. A parceria poderá ter significado estratégico, sobretudo por sua capacidade potencial de gerar efeitos relevantes para além do plano estritamente bilateral. (COLIN, p. 128, 2007).

Como visto, são muitos os campos de incremento dessa renovada parceria, caracterizada atualmente pelo interesse comum em diversos assuntos, como a defesa ao multilateralismo, a luta contra o terrorismo e a manutenção da paz mundial, o dinamismo comercial com foco na venda brasileira de produtos primários, como carne bovina e açúcar; e a compra de fertilizantes químicos e óleos diesel da Rússia⁶. Vale mencionar que o Brasil, desde 1997, é um dos cinco países com os quais a Rússia mantém relação privilegiada.

“A relevância política outorgada à relação se manifesta claramente com a criação de uma comissão de alto nível encabeçada pelo vice-presidente da nação pelo lado do Brasil e pelo primeiro-ministro, por parte da Rússia. [...] Convém ter em mente que a Rússia estabeleceu este instrumento de consulta, em nível de primeiro-ministro, somente com outros quatro países que

⁵ Paul Marie de La Gorce (2001) demonstra que no início da década de 90, toda a “classe política” da Rússia manifestava um entusiasmo quase ilimitado por tudo o que fosse “ocidental”. A busca de um entendimento a qualquer preço com os Estados Unidos “[...] tornava-se mais que uma prioridade: era um dogma”. (GORCE, 2001).

⁶ Enquanto nos anos 1990 o comércio bilateral oscilava entre US\$ 500 milhões e US\$ 1 bilhão, ultrapassou a marca de US\$ 2 bilhões em 2003, sendo que em 2007 o comércio bilateral foi de US\$ 5,451 bi e em 2008 foi de US\$ 7,984 bi.

são centrais para sua política exterior e com os quais mantém uma interação densa e altamente diversificada: E.U.A, França, China e Ucrânia. A criação deste foro entre Brasil e Rússia confere uma natureza especial e um caráter estratégico às relações bilaterais que merece ser destacado.” (BACIGALUPO, p. 67, 2000).

Alguns autores, como Daniel Aarão Reis (2007), afirmam que afinidades e vantagens aproximam Rússia e Brasil, assim como de outros países considerados “continentais”:

[...] as características da Rússia aproximam-na dos chamados *países continentais*, como a China, o Brasil e a Índia [...]. Apesar das extremas desigualdades que marcaram - e ainda marcam - esse conjunto de sociedades e Estados, não faltaram - e não faltam - afinidades, evidentes, sobretudo, quando se pensa a inserção deles nas Relações Internacionais. (REIS, p. 74, 2007)

Somando a essa aparente “afinidade”, Moscou e Brasília lançaram bases sólidas dessa parceria que se estendem a várias áreas estratégicas, dentre as quais destacaremos duas de aparente caráter prioritário às nações, a saber: o uso e a exploração do espaço exterior para fins pacíficos e a questão energética, salientando suas potencialidades e fragilidades no relacionamento.

Do lado russo, a parceria se enquadra na nova postura adotada pelo país nas relações internacionais explicitada no documento *Foreign Policy Concept of the Russian Federation* (2000), cujas diretrizes são baseadas numa assertividade renovada e independência em assuntos de sua agenda interna/externa. A defesa de um mundo multipolar, estabelecimento de relações com todas as nações líderes do mundo e proteção aos interesses do indivíduo são algumas das prioridades da Rússia.

Nesse sentido, durante a administração Putin (1999-2008), o país buscou o reconhecimento de um *status* especial como potência, fomentado pela recuperação doméstica em todos os setores, diversificação da economia (o setor energético foi tido como preferencial), reconstrução da esfera regional (o “Exterior Próximo”), a busca por nichos de ação internacional e a construção de parcerias com o Oriente e com o Ocidente. Shevtsova (2007) afirma que Moscou tem aproveitado essa nova fase de reorientação de sua política externa para restaurar suas relações perdidas, restabelecendo o que a autora chama de “*network diplomacy*” (SHEVTSOVA, p. 173, 2007). Dentre estas parcerias, enquadram-se as relações com as nações emergentes Índia, China e Brasil (BRIC, G20) e o relacionamento com os EUA.

No que diz respeito ao bloco dos BRIC, convém destacar que os líderes dos quatro países concluíram em junho/2009, em Ecaterimburgo, na Rússia, sua primeira cúpula, prometendo a intensificação dos esforços e uma maior cooperação em diferentes áreas, o que representa um passo essencial rumo à

formalização do grupo. Na ocasião, as discussões que ganharam tom foram as relacionadas à busca por um sistema monetário mais diversificado e previsível, ou seja, a criação de uma moeda alternativa ao dólar. Além disso, os países expressaram o apoio às aspirações da Índia e do Brasil em representar um papel de maior destaque na Organização das Nações Unidas (ONU).

No mesmo compasso, a segunda Cúpula, que ocorreu em Brasília, em abril/2010, trouxe às perspectivas do grupo iniciadas em Ecaterimburgo e a busca pela expansão dessa mencionada cooperação. Não se pode deixar de lado, no entanto, que embora busquem alternativas e reformas às estruturas (FMI, CSONU, OMC, BIRD) e a ordem mundial vigente, os interesses dos Estados que compõem o grupo são, em linhas gerais, muitas vezes distintos e inconsistentes entre si e, individualmente, ainda priorizam os EUA como parceiro estratégico, o que pode restringir a atuação enquanto bloco na busca por uma maior participação nas decisões globais, como ficou evidente em ambos os encontros.

Paralelamente a essa discussão dos BRIC e sua relevância para o contexto contemporâneo, convém mencionar que tradicionalmente “a política externa brasileira tem sido [...] caracterizada por analistas e estudiosos como um conjunto relativamente coerente e permanente de ações que visavam o alcance de objetivos nacionais imutáveis: paz, desenvolvimento, cooperação.” (BACIGALUPO, p. 4, 2000). Assim, para o Brasil, o relacionamento com Moscou se enquadra na defesa de um mundo multipolar e principalmente na busca por novas frentes de parceria de modo a reduzir, como menciona Guimarães (2007), suas vulnerabilidades externas:

A luta pela construção de um mundo multipolar deve ser central na estratégia de redução de vulnerabilidade externa de qualquer grande estado periférico [...] A luta pela multipolaridade amplia, para o Brasil, o leque de possibilidades de construção de alianças específicas com o objetivo de reduzir efeitos da concentração de poder. (GUIMARÃES, p. 183-4, 2007).

Guimarães (p. 180, 2007) ainda ressalta que “o acesso à tecnologia de ponta é crucial para o desenvolvimento brasileiro e para sua capacidade de ação política.” Nesse sentido, abre-se oportunidade de atrair mão-de-obra científica excedente, como da Rússia, para os nossos centros de pesquisa. No mesmo compasso, encaramos a parceria nos setores energético e aeroespacial de extrema relevância ao Brasil.

O setor aeroespacial⁷ foi especialmente contemplado na Declaração Conjunta Brasil – Rússia, em outubro de 2005, assinada pelos presidentes Lula e

⁷ Nesse âmbito três documentos mereceram destaque: Memorando entre a Agência Espacial Brasileira e a Agência Espacial Federal da Rússia sobre a Criação de Grupo de Trabalho Conjunto, Protocolo entre a Agência Espacial Brasileira e a Agência Espacial Federal da Rússia sobre Cooperação para Modernização do Veículo Lançador VLS-1 e o Contrato para Missão Espacial de um Participante em Voo Espacial [SFP] ao Setor Russo da Estação Espacial Internacional.

Putin, abrindo caminhos também a outras áreas. Nesse contexto, os líderes assinalaram a disposição da empresa brasileira Embraer em firmar parceria com empresas russas, inclusive a possibilidade de estabelecimento de uma linha de montagem de jatos ERJ-145 na Rússia. Convém mencionar que no tocante a essas movimentações, o programa de cooperação na área dos usos pacíficos do espaço exterior foi ressaltado. Colin (2007) nos evidencia que “[...] o setor espacial é o que poderá engendrar resultados de impacto em prazo mais curto”. (COLIN, p. 128, 2007). Visão esta compartilhada por Zhebit (2006):

No plano da cooperação espacial, o Acordo sobre a Cooperação na Pesquisa e nos usos do espaço exterior para fins pacíficos, ratificado em 2002, possibilitou o vôo espacial em 29 de março de 2006 do primeiro astronauta brasileiro, tenente-coronel Marcos César Pontes. Pelo Memorando de Entendimento do Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil e da Agência Federal Espacial da Rússia a respeito do programa de cooperação sobre atividades espaciais, assinado em 2004, [...] foi acordado desenvolver o VLS-1 brasileiro [...] projetar uma nova família de veículos lançadores, trabalhar em programas de lançamento de satélites geoestacionários brasileiros para executar programas de interesse do Brasil. (ZHEBIT, p. 24, 2006).

O desenvolvimento de satélites geoestacionários pelo Brasil é de extrema importância diante das suas dimensões territoriais. Esse tipo de satélite pode ser usado na meteorologia e na comunicação, dentre outras áreas, e recebe esse nome por ter a capacidade de ficar parado em um ponto na atmosfera. Segundo autoridades⁸ do governo brasileiro, o custo da produção de um satélite geoestacionário é alto, mas se trata de um investimento estratégico do país e auxiliaria na vigilância marítima e da Amazônia, e no controle do tráfego aéreo. Além disso, vários setores seriam beneficiados, devido ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Atualmente, o Brasil não possui nenhum satélite geoestacionário próprio, dessa forma, para obter as informações que precisa, o país tem que alugar satélites de outros países, principalmente dos Estados Unidos. A fim de sanar essa vulnerabilidade externa, a Agência Espacial Brasileira procura estabelecer parcerias público privada (PPP) para financiar os custos do desenvolvimento desse projeto (em torno de R\$ 600 milhões), além de parcerias internacionais.⁹ Neste ponto, a Roskosmos (Agência Espacial Russa) tem auxiliado o Brasil, consolidando a parceria estratégica em área de alto valor agregado.

⁸ Seminário apresenta Satélite Geoestacionário Brasileiro. Ver notícia do Ministério da Defesa no dia 17/05/05: http://www.defesanet.com.br/md/satelite_geo.htm

⁹ Agência brasileira quer verba privada em satélite geoestacionário. Ver notícia da Folha Online do dia 20/07/09: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u597444.shtml>

Ainda com relação à parceria russo-brasileira no setor espacial, o Brasil desenvolve um projeto de veículos lançadores de satélites. Em novembro de 2008, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dmitri Medvedev demonstraram satisfação e apoio aos trabalhos bilaterais na modernização do Veículo Lançador de Satélites brasileiro (VLS), e se comprometeram a promover parceria tecnológica para que veículos de nova geração sejam produzidos no Brasil.

No que concerne à questão energética, as ambições do Kremlin em criar uma rede de interdependência de energia, somado ao intuito de estabelecer relações com os principais atores do sistema energético mundial, buscando controlar todo o sistema de fornecimento e distribuição, enquadram-se nas novas diretrizes de política externa do país com vistas a aumentar sua projeção de poder no Sistema Internacional. Vale mencionar, entretanto, que a política estratégica russa para a energia está focada nos mercados europeu e chinês, porém pode trazer, igualmente, vantagens para o Brasil. Nesse campo, as atuais relações já demonstram vantagens mútuas, uma vez que “[...] a área energética coroou-se pelos acordos fechados entre a Petrobras e a Zarubezhneft, a Petrobras e a Gazprom em 2004 e 2006, abrindo perspectivas para projetos comuns de exploração, produção e refino de hidrocarbonetos”. (ZHEBIT, p. 24, 2006).

Assim, conforme supra referido, o intercâmbio na área energética vem apresentando grandes oportunidades recíprocas, como o fortalecimento da cooperação entre as empresas brasileiras e russas nos setores de petróleo e gás. A experiência russa no transporte de energia a longa distância, sobretudo do gás, é de grande importância para a América do Sul. Podemos destacar também a possibilidade de experiências conjuntas na área de energia renovável, como o Etanol.

Também não se deve deixar de mencionar o intercâmbio cultural como fator importante na aproximação bilateral. O exemplo mais bem-sucedido é o Instituto Escola do Teatro Bolshoi no Brasil, fundado em 2000, sendo a única filial fora da Rússia.¹⁰ Além disso, merece destaque a visita do presidente russo Dmitri Medvedev ao Rio de Janeiro em novembro de 2008, a qual culminou com a assinatura da “Declaração Conjunta”.¹¹ Na mesma ocasião, foram expressas as satisfações mútuas com o desenrolar das atividades e conversações bilaterais na área de telecomunicações e na área aeroespacial.

Assim, podemos perceber que, embora a relação entre Brasil e Rússia não seja prioridade das agendas desses países, isso não impede que importantes parcerias e projetos sejam firmados e desenvolvidos. “A sólida vontade política

¹⁰ Instituto Escola do Teatro Bolshoi. Ver: <http://www.escolabolshoi.com.br/bolshoi/Portugues/>

¹¹ A declaração foi emitida por ocasião da “Visita Oficial à República Federativa do Brasil do Presidente da Federação da Rússia, Dmitry Medvedev Rio de Janeiro, 24 a 26 de novembro de 2008” Disponível no site do MRE http://www2.mre.gov.br/dai/b_russ_48.htm. Acesso: 14 de setembro 2010.

de ambas as partes em sustentar uma relação privilegiada tem evitado múltiplos inconvenientes sem deteriorar-se e tem evidenciado uma continuidade.” (BACIGALUPO, p.79, 2000). Isso é evidenciado pelo empenho do governo brasileiro em realizar periodicamente conferências e seminários que discutem o relacionamento bilateral, a fim de aprofundar o conhecimento dos potenciais mútuos, a exemplo da “Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI ‘O Brasil no mundo que vem aí’ – Rússia”, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão em junho de 2007.

Considerações Finais

O relacionamento bilateral russo-brasileiro ainda está longe de ser totalmente explorado. Ele é caracterizado principalmente pelas suas potencialidades. Apesar da distância geográfica que os separa, eles compartilham valores comuns de respeito ao direito internacional, aos princípios da democracia, ao desenvolvimento sustentável, à garantia da paz e da segurança internacionais e à defesa dos direitos humanos.¹² A grande questão é se estas potencialidades se realizam à medida que nenhum dos dois países tem o outro como foco de sua política externa.

O atual pragmatismo da política externa russa, aliado ao seu caráter multivetorial e de busca de cooperação multilateral, permite que o país se relacione tanto com os EUA quanto com os países emergentes, destaque para os que compõem o grupo dos BRIC. Faz parte do interesse russo desenvolver suas relações com o Brasil, sendo este um importante fornecedor de alimentos, matérias-primas e bens de consumo.

Do ponto de vista brasileiro, a defesa do multilateralismo e da reforma da ONU são temas prioritários de sua agenda de política externa. Assim ter como aliado e parceiro um dos membros do Conselho de Segurança, como é o caso da Rússia, pode ser considerado um interesse estratégico, uma vez que Moscou apóia a candidatura do Brasil como membro permanente do CSONU. Além disso, o Brasil também tem interesse na transferência e na troca de conhecimento científico-tecnológico, especialmente nos setores aeroespacial e energético, setores dentre os quais Moscou possui uma posição privilegiada.

Diante do exposto, o principal desafio russo-brasileiro é transformar as potencialidades de seu relacionamento em ações efetivas. O caráter estratégico de sua relação bilateral demonstra que há vontade política de ambos os países em aprofundá-la e diversificá-la. O futuro nos mostrará se os laços entre esses dois gigantes serão realmente consolidados ou se não passará de uma postura retórica para defender seus interesses no jogo de poder mundial.

¹² Declaração Conjunta Brasil – Rússia, RJ, 26/11/2008. Ver: http://www.defesanet.com.br/ru1/br_ru.htm

ABSTRACT: This article aims to analyze bilateral relations between Russia and Brazil during the establishment of a Strategic Partnership. The bilateral relations demonstrate lack of continuity; therefore it is essential that the factors of that historical relationship, which wins impulse in many areas, are reestablished. This article emphasizes the cooperation in two strategic areas: energetic and exploration of outer space to pacific goals, because of its great potentialities. Besides, it is important to stress the relevance of this relationship in the international system, because of common agenda themes. So it is important greater mutual knowledge, in order to improve Strategic Partnership between those two continental giant countries.

KEYWORDS: Strategic Partnership, Foreign Policy, Brazil, Russia.

Referências Bibliográficas

Agência brasileira quer verba privada em satélite geoestacionário. Notícia da *Folha Online*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u597444.shtml> Acesso em 18 set. 2009.

Agência Espacial Brasileira. Disponível em <http://www.aeb.gov.br/>

BACIGALUPO, Graciela Zubelzú de. As Relações Russo-Brasileiras no Pós-Guerra Fria. Trad. Estêvão Ferreira Couto. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], 2000, n. 43 (2), p. 59-86. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a03.pdf> Acesso em 9 maio 2009.

BATISTA, Glauco F. N., e LUQUE, Alessandra A. *As ingerências russas e norte-americanas na América Latina: O caso Venezuelano*. In: ência Internacional Conjunta- Associação Brasileira de Relações Internacionais e International Studies Association, 2009, Rio de Janeiro. (Texto publicado em anais de congresso).

CEPALUNI, Gabriel, e VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Revista Contexto internacional* [online]. 2007, vol. 29, n. 2, p. 273-335. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf> Acesso em 10 jan. 2009.

CERVO, Amado L. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio C. (orgs). *Relações Internacionais do Brasil - temas e agendas*. São Paulo: Ed Saraiva, p. 267- 297, 2006.

CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo; e VIGEVANI, Tullo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo social* [online]. 2003, v. 15, n. 2, p. 31-61. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2.pdf> Acesso em 13 nov. 2007.

COLIN, Roberto. *O ressurgimento da grande potência*. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007.

Declaração Conjunta. Visita Oficial à República Federativa do Brasil do Presidente da Federação da Rússia, Dmitry Medvedev Rio de Janeiro, 24 a 26 de novembro de 2008. Disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/b_russ_48.htm Acesso 14 set. 2010.

Defesa, Estratégia & Inteligência. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/>

Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial. Disponível em <http://www.cta.br/>

GERRITS, André W. M.. Hegemonia americana e multipolaridade: o sistema internacional no século XXI: o caso Russo. In: VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). *Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 173-197, 2006.

GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2007.

_____. Quinhentos Anos de Periferia: a inserção. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, p. 243-300, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque das Civilizações e a recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JAGUARIBE, Hélio. O sistema internacional. *Estratégia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, n. 16, 1º Semestre 2002. Disponível em http://www.ieei.pt/files/Novo_sistema_internacional_Helio_Jaguaribe.pdf Acesso em 6 set. 2009.

LA GORCE, Paul M. A Rússia em busca de Parceiros. *Le Monde Diplomatique*, maio, 2001. Disponível em <http://diplomatie.uol.com.br/acervo.php?id=417&tipo=acervo> Acesso em 9 set. 2009.

LESSA, Antônio C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]

1998, v. 41, p. 29-41. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41nspe/a03v41nspe.pdf> Acesso 20 maio 2009.

Ministério da Defesa. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/>

Ministério das Relações Exteriores – MRE. Disponível em <http://www.mre.gov.br/>

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 2008, p. 136-153. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf> Acesso em 20 maio 2009.

REIS, Daniel A. Rússia- Política e Estratégia. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI* : (2 : Rio de Janeiro : 2007): o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 51-77. Disponível em [http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O Brasil no mundo que vem aí](http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O%20Brasil%20no%20mundo%20que%20vem%20a%C3%AD). Seminário : Rússia Acesso em 13 set. 2009.

ROSEFIELD, Steven e HEDLUND, Stefan. *Russia since 1980: the world since 1980*. New York: Cambridge University Press. 200

Russian Federal Space Agency – Roskosmos. Disponível em <http://www.roscosmos.ru/index.asp?Lang=ENG>

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 43 (1), 2000, p. 138-169. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf> Acesso em 18 set. 2009.

SEGRILLO, Angelo. A Nova Rússia: balanço e desafios. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI* : (2 : Rio de Janeiro : 2007): o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 89-109. Disponível em [http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O Brasil no mundo que vem aí](http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O%20Brasil%20no%20mundo%20que%20vem%20a%C3%AD). Seminário : Rússia Acesso em 13 set. 2009.

SHEVTSOVA, Lilia. *Russia – Lost in transition – The Yeltsin and Putin legacies*. Washington: Carnegie Endowment for International . 2007

THE FOREIGN POLICY CONCEPT OF THE RUSSIAN FEDERATION. Disponível em <http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml> Acesso em 28 jun. 2009.

VAZ, Alcides C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 42 (2),

1999, p. 52-80. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a04.pdf> Acesso em 6 set. 2009.

VIZENTINI, Paulo F. O Brasil e a integração sul-americana: força e fragilidade de um gigante periférico. In: VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (Orgs). *Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 212-224, 2006.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2003, n. 46 (1). p. 153-181. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a08v46n1.pdf> Acesso em 24 ago. 2009.

_____. *Um olhar sob a cooperação inter-regional: América Latina - Estados pós-soviéticos*. Observatório Político Sul-americano, n. 10, outubro de 2006, p. 1-28. Disponível em http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Um%20olhar%20sobre%20a%20cooperacao%20inter-regional.pdf Acesso em 12 ago. 2009.

**HJORTH, Ronnie (2007). “Hedley Bull’s
paradox of the balance of power:
a philosophical inquiry.”
Review of International Studies,
v. nº 33, p. 597–613**

Resenhado por Lucas de Oliveira Paes¹

Uma primeira leitura da obra máxima de Hedley Bull, *A Sociedade Anárquica*, provoca inevitavelmente uma sensação de estar diante de uma visão paradoxal. Uma vez que o autor admite não haver poder superior dirigente no sistema internacional, que é uma anarquia, de modo algum poderia haver ordem reguladora das relações entre seus atores capaz de constituir uma sociedade, no sentido contratualista do conceito. Para desfazer esse paradoxo, Hedley Bull lança mão de uma teoria normativa das relações internacionais, que observa os atores das relações internacionais como interessados em assegurar a ordem no sistema internacional, constituindo dessa forma, uma sociedade internacional, assim institucionalizando regras que representam o conjunto dos valores comuns.² Ou seja, dada a comunhão de certos valores, a partir de relações históricas e culturais entre as comunidades que permeiam os Estados, são estabelecidas regras e criadas instituições para assegurar tais valores, formando a sociedade interna-

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: lucas_op@yahoo.com.br.

² Hedley Bull busca em John Locke valores que são compartilhados por todos os seres humanos, quais sejam, a garantia da propriedade, do bom-cumprimento dos acordos e algum grau de garantia da vida. Segundo o autor, a busca desses valores pelos indivíduos é carregada pelos Estados na conformação da Sociedade Internacional.

cional. A partir dessa premissa o autor estabelece os mecanismos que asseguram a construção da sociedade internacional, dentre eles o equilíbrio de poder e o direito internacional. Na dinâmica demonstrada por Bull de construção da ordem internacional, o equilíbrio de poder é apontado como ente necessário para a conformação da ordem e do regramento internacional; todavia, a manutenção desse equilíbrio de poder pode, por vezes, ferir o direito internacional. Esse é o paradoxo do equilíbrio de poder tratado por Ronnie Hjorth no artigo alvo desta resenha.

Antes de entrar no mérito da análise de Hjorth, tendo em vista o objetivo desta resenha, cabe ressaltar o que há de peculiar na conceituação de equilíbrio de poder (*Balance of Power*) de Bull. Diferentemente de Kenneth Waltz, seu equilíbrio de poder é a simples existência de equilíbrio entre as grandes potências e não a tendência estrutural dos atores a balancear o pólo de poder no sistema internacional, tal qual ocorre na idéia de balança de poder (*Balance of Power*) de Waltz. Bull enquadra o seu equilíbrio de poder no aspecto normativo de sua teoria, como algo que os Estados sabem que devem fazer para assegurar seus valores e manter a sociedade internacional, enquanto Waltz apresenta o mecanismo da balança de poder como algo derivado da tendência maximizadora de segurança dos Estados no sistema internacional. A delimitação do conceito de equilíbrio de poder em Bull é fundamental para entender o paradoxo apontado e trabalhado por Hjorth.

A análise de Hjorth refuta o paradoxo do equilíbrio de poder como sendo um paradoxo, apontando-o como, na realidade, um problema normativo. Para tanto, o autor realiza o inquérito filosófico a que se propõe no subtítulo do artigo. A partir da aparelhagem da lógica modal³, o autor verifica o paradoxo como tal, analisando diretamente a lógica das frases onde o paradoxo se estabelece. O paradoxo pode ser simplificado da seguinte forma: *ao mesmo tempo em que o equilíbrio de poder é necessário para o estabelecimento do direito internacional, ele, por vezes, fere as injunções do direito internacional.* (HJORTH, 2007 – p. 602) Ao usar a lógica modal alética,⁴ o autor nota a relação de necessidade entre direito internacional e o equilíbrio de poder, assim como a relação de contingência entre a manutenção do equilíbrio de poder e o descumprimento das normas do direito internacional. Dando prosseguimento ao seu raciocínio, Hjorth utiliza a lógica modal deôntica⁵ para observar a relação de obrigatoriedade e proibição no paradoxo de Bull.

³ A lógica modal compreende os sistemas de lógicas que procuram modular as afirmações semânticas, tentando exprimir a relação entre idéias a partir de relações semânticas, sobretudo de necessidade e possibilidade, através de operadores modais: ?, para necessidade e ?, para possibilidade. Essa lógica utiliza-se de símbolos, o *alfabeto modal*, para expressar tais relações, em que relações semânticas são traduzidas para símbolos.

⁴ A lógica modal alética é a mais utilizada entre as lógicas modais e expressa *modalidades* de necessidade e possibilidade (ou, contingência).

⁵ A lógica modal deôntica, do grego *dever*, modula a idéia de obrigação e permissão.

Assim, o autor nota a existência de uma anarquia moral que está implícita na ideia de obrigatoriedade do equilíbrio de poder, simultaneamente a uma proibição de algumas ações inevitáveis para sua manutenção, ou seja, obrigatoriedade da primeira, a proibição da segunda e a causalidade entre elas denigrem tanto primeira quanto a segunda norma, gerando uma anarquia moral nessas normas. Contudo, apesar de clarificar as idéias de Hedley Bull, a lógica modal não consegue explicar os aspectos normativos da aceitação da violação esporádica de algumas injunções do direito internacional em nome da manutenção do equilíbrio de poder. É na busca dessa explicação que o texto segue.

Ao analisar o paradoxo do ponto de vista normativo o autor conclui que não se trata de um paradoxo, mas sim de um problema normativo, uma vez que, reorganizando o texto em consonância com as demais idéias de Bull, o paradoxo pode ser lido da seguinte forma: o equilíbrio de poder é *necessário* para o efetivo funcionamento do *sistema legal internacional*, ainda que para sua manutenção seja *contingente* a violação de injunções *particulares* do direito internacional (HJORTH, 2007 – p. 609). Desse modo estariam justificadas violações particulares do direito internacional, dado que elas não comprometeriam o todo do sistema legal internacional, desconstituindo-se o paradoxo. Uma vez desconstituído o paradoxo, o autor trabalha a noção moral a partir da dependência observada entre ordem e equilíbrio de poder, sendo a ordem um valor moralmente aceito, de modo a demonstrar a justificativa moral pela qual a idéia funcional do equilíbrio de poder de Bull é aceita pelos atores da sociedade internacional e deixando claro que o paradoxo, uma vez desconstruído, não compromete a teoria expressa em *A Sociedade Anárquica*.

O autor, ao final do texto, ressalta um problema normativo residual do paradoxo de Hedley Bull: o dilema de que, apesar de o cumprimento das leis ser a base para a construção da ordem social internacional, o seu descumprimento pode ser justificável. No artigo publicado pela Universidade de Cambridge, Hjorth acaba, de maneira indireta, revelando uma possível leitura da obra de Hedley Bull que o aproxima de uma ótica neo-realista das relações internacionais. Essa leitura se sustenta ao aceitar que infringências ao direito internacional são contingentes para a manutenção do equilíbrio de poder, pressuposto da ordem internacional em Bull e atributo sistêmico determinante no sistema internacional na obra de Kenneth Waltz. Assim, é possível notar uma complementaridade, a despeito de inúmeras diferenças claras em seus argumentos, nas obras de Waltz e Bull. Ao admitir que a busca pelo equilíbrio de poder pode ferir o ordenamento jurídico construído a partir dos valores compartilhados pelos países, Bull dá margem a uma análise mais estrita da política internacional, despida de valores normativos, revelando, em última análise, que, quando o dilema de segurança é posto frente aos Estados, eles abandonam tais valores em nome de um valor maior: a

preservação da sua segurança. Essa concessão no argumento de Hedley Bull não invalida sua teoria, na medida em que os atores do primeiro e segundo níveis sistêmicos da teoria de Waltz,⁶ se analisados sob a ótica de Hedley Bull, revelam comportamentos impregnados pela complexidade desses valores e, de fato, agem no sentido de materializar estruturas internacionais que sustentem o cumprimento desses valores por eles compartilhados. Ou seja, os atores constroem a sociedade internacional, que ganha corpo e poder próprio, para garantir os valores entre si compartilhados, mas a ferem e têm condições para isso sempre que são postos frente ao dilema da segurança e aos constrangimentos sistêmicos. Por conseguinte, concluo que, apesar de utilizar uma sofisticada aparelhagem filosófica para apenas elucidar uma contradição retórica, o que uma leitura atenta faria com mesmo êxito, a ênfase dada ao paradoxo e, por consequência, à concessão realista na obra de Hedley Bull é de grande contribuição para o debate acerca do entendimento das relações internacionais e para a disciplina de Relações Internacionais.

Referências Bibliográficas

BENEVIDES, Mário R. F. “*Lógica Modal*”. UFRJ. Disponível em <http://www.cos.ufrj.br/~mario/prog-log/lm.pdf> Acesso em 15 maio 2010.

BULL, Hedley (1977). “*The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*”. 1 ed. Nova Iorque: Columbia University Press. ISBN 0-231-04132-2

GARSON, James. “*Stanford Encyclopedia of Philosophy: Modal Logic*.”, Stanford University, 2009. Disponível em <http://plato.stanford.edu/entries/logic-modal/> Acesso em 15 maio 2010.

HJORTH, Ronnie (2007). “Hedley Bull’s paradox of the balance of power: a philosophical inquiry.” *Review of International Studies*, v. n° 33, p. 597-613. ISSN: 10.1017/S0260210507007681

WALTZ, Kenneth (1979). “*Theory of International Relations*.” 1. ed. Nova Iorque: McGraw-Hill ISBN-13: 978-0075548522

⁶ Kenneth Waltz aponta três níveis de análise em política internacional: o primeiro, as ações dos indivíduos, como as dos chefes de Estado; o segundo, o nível das dinâmicas internas ao Estado; e terceiro, o nível sistêmico.

Entrevista com Matthew Ferchen, Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Tsinghua em Pequim

Matthew Ferchen é Ph. D em Política Comparada pela Cornell University (2008) e Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Tsinghua em Pequim. Reside na China desde 2000, é especialista em economia política internacional e economia informal chinesa, assim como na relação de investimento e comércio chinês na América Latina.

O Prof. Ferchen participou do I Seminário Sino-Brasileiro Desenvolvimento Econômico e Segurança Internacional, promovido em abril de 2010 pelo Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS. A realização do seminário buscou aprimorar o intercâmbio de conhecimento entre as universidades brasileiras e chinesas, em especial nos temas de modernização militar e defesa, cooperação internacional e relações econômicas internacionais.

Em entrevista à *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional*, o Prof. Matt Ferchen revela ceticismo em relação ao processo de integração asiático, postulando que a aproximação da China com seus vizinhos ainda é permeada por desconfianças históricas e por certa rivalidade econômica. Da mesma forma, Ferchen argumenta que a aproximação chinesa na América Latina não deve ser sobreestimada, visto que, como ocorre nas relações sino-africanas, está orientada pelo interesse chinês em commodities.

PRTI – *A primeira questão que gostaríamos de abordar é o regionalismo econômico, em particular a dinâmica criada no Leste Asiático com a emergência da China. Que padrões*

pautam essa cooperação regional e quais são as perspectivas de futuro para as relações entre a China e seus vizinhos?

Ferchen – Eu creio que há diversas questões envolvendo os “padrões de cooperação”. A primeira delas é: qual o modelo de governança econômica que a China possui? Eu acredito que essa é uma questão que muita gente ainda se pergunta. A China adotou um modelo de desenvolvimento do estado similar a, digamos, Japão, Coréia e Taiwan? Essa é uma das questões-chave. Se sim, qual seria sua trajetória econômica, não só em termos de desenvolvimento doméstico, mas também em termos de cooperação econômica com o Leste Asiático e com as demais partes do globo, incluindo a América Latina. O que importa é a forma como a China estabelece seus canais de comércio e investimento.

PRTI – *E qual é essa forma?*

Ferchen – As empresas transnacionais investem muito na China, e inclusive transferem partes de seu processo produtivo para os países do Leste Asiático e de outras partes do mundo, e esses produtos ou partes de produtos depois convergem para a China onde recebem são beneficiadas e exportadas para os Estados Unidos, Europa e outros mercados do mundo desenvolvido. Logo, a China é profundamente integrada ao Leste Asiático, mas há também bastante competição, pois os produtos de baixo valor agregado que a China exporta (tecidos, brinquedos, etc.) estão sofrendo concorrência na região, pois, graças à elevação do custo da mão-de-obra chinesa nas zonas exportadoras, essas empresas estão se movendo para os países vizinhos. Dessa forma, eu acredito que a cooperação econômica regional, e o esforço chinês em criar compromissos com seus parceiros, ainda está em um estágio embrionário, especialmente se compararmos com a integração, por exemplo, na Europa.

PRTI – *Então o Prof. entende que o modelo de integração é similar ao europeu ou a outros blocos econômicos, existindo diferenças no estágio de amadurecimento, ou há um projeto regional mais específico no Leste Asiático?*

Ferchen – A racionalidade política é muito diferente. Se você olhar para a União Européia, encontrará um processo modelo de transição de uma crescente cooperação econômica, seguida de um aprofundamento da integração política rumo a um mecanismo de soberania delegada ou supranacionalidade, que é muito distante do horizonte chinês. A China deseja estimular a cooperação, ela sabe que a cooperação é necessária. Mas, a meu ver, a própria idéia de ver a China como parte da região asiática ainda é muito traiçoeira. Bom, você vê movimentos recentes, como as conversações China-Japão a respeito da Coréia do Norte, para ter um pouco mais de formalidade na cooperação regional. Eu ainda acho que a animosidade histórica entre esses países é intensa, e, por mais que os países do sudeste asiático se aproximem e cooperem, ainda há uma grande

tensão entre eles. Primeiramente, esses países e a China produzem o mesmo tipo de produto, mas a China é capaz de produzi-los de maneira mais competitiva, e isso é um ponto de tensão a respeito do regime monetário. Os vizinhos do sudeste asiático têm preocupações que estão além do processo de integração, eles estão preocupados com a competitividade chinesa e o papel histórico da China em ser o maior país da região. Os países do sudeste asiático, a meu ver, estão apreensivos por saberem que seu futuro está amarrado ao desenvolvimento chinês.

PRTI – *Um assunto que é interessante para os brasileiros é o aumento das relações, principalmente econômicas, entre a China e a América Latina. O que você classificaria como a principal estratégia do governo e empresas chinesas nessa região? Quais são as principais diferenças entre os interesses chineses na América Latina e os no sudeste asiático?*

Ferchen – Commodities, está muito claro. Eu conheço o interesse chinês em commodities na África, América Latina e Austrália, mas não sei de importações de commodities do sudeste asiático. Muito do seu comércio naquelas regiões (África e América Latina) está dirigido pelas commodities. O que eu me refiro como regiões? São duas questões que envolvem a relação chinesa com a América Latina. Referimos a ela como uma região, e para fins de análise também podemos incluir o Caribe. No entanto, o comércio chinês envolve principalmente cinco países, o Brasil entre eles, e o foco dessa relação está nas commodities: minério de ferro, cobre, grãos de soja e outras. Podemos falar na região da América Latina e Caribe, mas o que temos são esses cinco países, especializados em algumas poucas commodities. A outra questão relacionada a isso pode ser um pouco confusa: quando você se refere à região como América Latina e Caribe, você pode olhar para as estatísticas e perceber que a região recebe 25% dos investimentos externos chineses. Alguns governos e jornais, na região e no mundo, se referiram a esses números como um sinal da importância da América Latina na estratégia de investimento externo chinês. O problema é que mais de 90% da estatística de investimentos externo direto chinês que é contabilizada se direciona para paraísos fiscais caribenhos, e no fim das contas há uma porcentagem muito pequena de investimento externo direto que de fato impacta a economia real latino-americana. Mesmo se você analisa o caso brasileiro, algo como 21% do total de investimentos estrangeiros vem da China. Então, a resposta, no fim das contas, são commodities, não somente em termos de comércio, como também em investimentos diretos.

PRTI – *Entre outras razões, esse dinamismo do mercado chinês de commodities tem suscitado um debate na academia a respeito de “transições hegemônicas”, em que se recupera a experiência norte-americana do início do século XX para compreender a nova posição da China no sistema mundial. Até que ponto o Prof. considera essa comparação válida?*

Ferchen – Eu acho que a demanda por commodities da China é o que dirige as relações econômicas e políticas [com a América Latina]. Perguntamos o que aconteceria se a demanda por commodities-chave fosse alterada de forma fundamental, principalmente nesses países que eu mencionei, incluindo reduções drásticas. E se o que está acontecendo é na verdade um boom de commodities, que historicamente tende a acabar, então veremos uma redução no volume demandado e no preço. O que acontecerá então nas relações políticas e econômicas entre China e América Latina, África e Austrália? Eu acredito que isso muda toda a dinâmica dessa relação, claro que isto é uma especulação. Termina parecendo mais como ciclos anteriores, quando, digamos, a Europa ou os EUA criaram uma grande demanda por commodities vindas dessas regiões. O que acontece quando essa demanda acaba, quando as economias reorientaram-se em direção à exportação de commodities? Não vejo nada diferente hoje em dia. O que isso significa? Várias coisas. Ao menos, o mundo precisa entender o que está dirigindo a economia chinesa, e eu acredito que planos devem ser feitos para o futuro de acordo com o entendimento que essa relação é dirigida principalmente por esse comércio de commodities.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Parâmetros para submissão de artigos

1) Serão aceitos somente artigos inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação, regularmente matriculados.

2) Todos os artigos adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

3) Os artigos podem ser escritos em português, em espanhol ou em inglês.

4) Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

4.1) Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

4.2) Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

4.3) O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

4.4) Deve constar o título do artigo na língua original e em inglês;

4.5) Deve constar, no início do artigo, um resumo na língua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

4.6) A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

4.7) As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida;

4.8) As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

4.9) A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

4.9.1) São empregados algarismos arábicos na numeração.

4.9.2) O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

4.9.3) Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

4.9.4) O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

4.9.5) O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções; Exemplo:

Seção primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

4.9.6) Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

4.9.7) Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

4.9.8) Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

4.9.9) Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

4.9.10) Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

4.9.11) A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

- a) o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;
- b) as alíneas são ordenadas alfabeticamente;
- c) as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;
- d) o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;
- e) a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

4.9.12) Quando a exposição da idéia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

4.9.13) Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

4.9.14) Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022)

Endereço para envio

Os artigos deverão ser enviados em anexo para o e-mail **perspectiva_submissao@hotmail.com**, em arquivo “*.doc”. No campo “Assunto” pede-se que seja incluída a mensagem “*Artigo para Publicação*”. No corpo do e-mail enviado, deverão constar identificação completa, especificando nome, CPF, instituição de estudo, curso, número de matrícula, e-mail para conta-to, data de submissão do artigo e quaisquer outras informações curriculares que o autor deseje relacionar à sua pessoa.

Qualquer dúvida sobre os parâmetros aqui estabelecidos pode ser respondida pelo e-mail **revistaperspectivari@gmail.com**.

Atenciosamente,
Conselho Executivo.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Direcciones para Submisión

1) Sólo serán aceptados artículos inéditos que sean relacionados al tema de la Revista, producidos por alumnos graduandos de cualquier institución, regularmente matriculados.

2) Todos los artículos adecuados cuanto a las normas requeridas por la revista serán evaluados por el Consejo Editorial de la misma. El parecer de ese consejo será decisivo para la publicación del artículo y cualquier modificación substancial será acordada con el autor.

3) Los artículos pueden ser escritos en portugués, en español o en inglés.

4) Los artículos deberán estar de acuerdo con las siguientes normas técnicas para su evaluación:

4.1) Márgenes de tres centímetros y espaciado duplo entre las líneas;

4.2) Tipología Times New Roman, talla de la fuente 12;

4.3) El texto debe contener entre 25 y 45 mil caracteres, incluidos los espacios;

4.4) Debe constar el título del artículo en la lengua original y en inglés;

4.5) Debe constar, en el inicio del artículo, un resumen en la lengua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando los propósitos y las conclusiones del autor, además de 4 a 6 palabras-clave; en el final del artículo, después de las referencias, deben constar el resumen y las palabras-clave en inglés;

4.6) La bibliografía debe ser citada de acuerdo con el sistema Chicago (Autor, fecha), referenciando la literatura citada al final del texto;

4.7) Las notas de rodapé deben ser de naturaleza substantiva y complementar al texto siendo alocadas en el final de la página. El espaciado

en el texto debe ser simples y entre las notas, duplo; la talla de la fuente debe ser 10 e la tipología, mantenida;

4.8) Las citaciones, cuando necesarias, deberán ser mantenidas en el cuerpo del texto cuando más pequeñas de cuatro líneas, entre cotizaciones duplas y sin itálico; cuando ultrapasaren ese límite, deberán constituir párrafo independiente, con margen de cuatro centímetros, fuente 10, espaciamiento simples entre las líneas y sin cotizaciones. Al final de la citación, es obligatoria la adición, entre paréntesis, del apellido del autor original, del año de la publicación en cuestión y el número de la(s) página(s);

4.9) La división del texto en secciones deberá ser hecha de acuerdo con los siguientes criterios:

4.9.1) Es empleada la numeración árabe;

4.9.2) El indicativo de la sesión es alineado en la margen izquierda, precediendo el título, de él separado por un espacio;

4.9.3) Debe-se limitar la numeración progresiva hasta la sesión quinaría;

4.9.4) El indicativo de las sesiones primarias debe ser grifado en números enteros a partir de 1;

4.9.5) El indicativo de una sesión secundaria es constituido por el indicativo de la sesión primaria a que pertenece, seguido del número que le sea atribuido en la secuencia del asunto y separado por un punto. Se repite el mismo proceso en relación a las demás sesiones, ejemplo:

Sesión primaria	Sesión secundaria	Sesión terciaria	Sesión quaternaria	Sesión quinaría
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

4.9.6) No se utilizan punto, guión o cualquier señal después del indicativo de sesión o de su título;

4.9.7) Se destacan gradualmente los títulos de las sesiones, utilizando los recursos de negrito, itálico o grifo y redondo, caja alta o versal y otro. El título de las sesiones (primarias, secundarias, etc.) debe ser colocado después de su numeración, de él separado por un espacio. El texto debe iniciarse en otra línea;

4.9.8) Todas las sesiones deben contener un texto relacionado con ellas.

4.9.9) Cuando sea necesario enumerar los diversos asuntos de una sesión que no tenga título, esta debe ser subdividida en alineas;

4.9.10) Cuando las alineas sean cumulativas o alternativas, puede ser acrecentado, después la penúltima, y/o conforme el caso. Las alineas, excepto la última, terminan en punto-coma;

4.9.11) La disposición gráfica de las alineas sigue las siguientes reglas:

a) El trecho final del texto correspondiente, anterior a las alineas, termina en dos puntos;

b) Las alineas son ordenadas alfabéticamente;

c) Las letras indicativas de las alineas son reentradas en relación a la margen izquierda;

d) El texto de la alinea empieza por letra minúscula y termina en punto-coma, excepto la última que termina en punto; y, en los casos en que se siguen subalineas, estas terminan en coma;

e) La segunda y las siguientes líneas del texto de la alinea empiezan bajo la primera letra del texto de la propia alinea.

4.9.12) Cuando la exposición de la idea así lo exigir, la alinea puede ser subdividida en subalineas. Estas deben empezar por un guión, colocado bajo la primera letra del texto de la alinea correspondiente, de él separadas por un espacio. Las líneas siguientes del texto de la subalinea empiezan bajo la primera letra del propio texto;

4.9.13) Cualesquiera gráficos, tablas, esquemas o asemejados deben ser enviados separados del artículo, en anexo, siendo que esos deben ser directamente reproducidos por el autor;

4.9.14) Esclarecimientos sobre la normalización exigida deben ser consultados en los termos establecidos por la ABNT para artículos en periódicos científicos (NBR – 6022).

Dirección para envío

Los trabajos deberán ser enviados en anexo para el e-mail **perspectiva_submissao@hotmail.com** hasta la fecha citada anteriormente, en archivo “*.doc”. En el campo “Asunto” se pide que se incluya el mensaje “Artículo para publicación”. En el cuerpo del e-mail enviado, deberá constar identificación completa, especificando nombre, CPF, institución de estudio, curso, número de matrícula, e-mail para contacto e cualesquiera otras informaciones curriculares que el autor desee relacionar a su persona.

Cualquier duda sobre los parámetros aquí establecidos puede ser respondida por el e-mail **revistaperspectiva@hotmail.com**.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Submission Guidelines

1) Only original articles related to the scope of the Journal will be accepted, produced by undergraduate students, regularly enrolled.

2) All articles written in accordance with the norms specified by the journal will be evaluated by its Editorial Council. The council's feedback will be decisive for the article's publication and all substantial changes shall be previously approved by the author.

3) The articles should be written in Portuguese, English, Spanish or French.

4) The articles must respect the following technical norms in order to be evaluated:

4.1) Margins should be three centimeters wide on each side and the text should be double-spaced;

4.2) Typeface Times New Roman, 12 pt for the body of the text

4.3) The text must contain a minimum of 25 thousand and a maximum of 45 thousand characters, spaces included;

4.4) The title must be available in the original language of the article and in English;

4.5) The opening of the article must contain an abstract of a minimum of 500 and a maximum of 800 characters in the original language, synthesizing the author's purposes and conclusions, in addition to 4 or 6 keywords;

4.6) The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text.

4.7) The footnotes should be of a substantive and complementary nature, being placed in the bottom of the page. The spacing of the footnote text should be single and the one between the notes should be double; 10 pt. and the typeface must be maintained.

4.8) Quotations smaller than four lines should be written in the body of the text, enclosed in double inverted commas, and standard; when over that size they should be distinguished from the rest of the text, forming an independent paragraph, with margins four centimeters wide, 10 pt, single-spaced, and with no inverted commas. At the end of the quotation, it is mandatory to add the name of the original author, the year of publication, and page numbers in brackets;

4.9) The division of the text in sections will be made according to the following criteria:

4.9.1) Only Arabic numerals are to be used.

4.9.2) The section number must be aligned to the left margin, preceeding the title, separated from it by a space.

4.9.3) The progressive numbering must not surpass the quinary section.

4.9.4) The number of the primary sections must be written in whole numbers starting from 1.

4.9.5) The secondary section number must be preceded by the primary section number and separated from it by a dot, and so on. An example is available on the following table:

Primary section	Secondary section	Tertiary section	Quaternary section	Quinary section
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

4.9.6) Dots, hyphens, dashes or any signal are not to be used after the section number or its title;

4.9.7) Section titles should be emphasized according to the following order: bold, italic, and capital letters. Section titles (primary, secondary, etc) come after their enumeration, separated from it by a space.

4.9.8) Every section must contain a text related to them.

4.9.9) When it becomes necessary to enumerate the several subjects of an untitled section, the subdivision must be made in points (a., b, c, etc).

4.9.10) The graphic disposition of the points is to be made in accordance with to the following rules:

a) The final excerpt of the corresponding text, prior to the points, ends in colon;

b) the points are alphabetically ordered;

c) the letters of the points are indented in the left margin;

d) the text starts with small letters and finishes with a semi colon,

except for the last one which finishes in a dot and for the subpoints, that finish with a comma;

e) the second and the following text lines of the point start under the first letter of the text of the point itself.

4.9.11) When the text demands it, the point may be subdivided in subpoints. The subpoints must start with a hyphen put under the first letter of the corresponding point's text.

4.9.12) Any graphics, tables, schemes or similar must be sent separated from the article, attached, and must be directly reproduced by the author;

4.9.13) Further clarifications concerning the present norms must be consulted in ABNT's terms for articles in scientific journals (NBR – 6022).

E-mail:

All articles must be attached and send to **perspective_submissão@hotmail.com**, in “*.doc” format. On the “Subject” field, the text should include the message “Article for Publication”. On the body of the e-mail, full identification must be made available: full name, institution, domain of study, enrollment number, contact e-mail, and any other academic information considered to be relevant by the author.

For questions on submission parameters, please send an e-mail to **revistaperspectivari@gmail.com**

Editoração e Impressão:





Centro Estudantil de Relações Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Campus Centro - Faculdade de Economia
Av. João Pessoa, 52 - CEP 90040.000
Porto Alegre - RS - Brasil
revistaperspectivari@gmail.com