

Ano 46  
nº 1  
2003

# RBPI

Revista Brasileira de Política Internacional



Lula e a política exterior  
Comércio exterior do Brasil (1945-1979)  
O futuro da governança econômica global  
Poder e intervenção dos Estados Unidos  
A Rússia na ordem mundial

*L. A. P. Souto Maior  
H. C. M. da Silva  
C. Bradford  
Proença & Duarte  
A. Zhebit*

**INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

## ***Revista Brasileira de Política Internacional***

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

©2003 *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*. Revista semestral. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Editor: *Amado Luiz Cervo*  
Editor Adjunto: *Paulo Roberto de Almeida*  
Revisão: *Carla Leal Lourenço de Miranda e Ricardo Mendes Pereira*

Conselho Editorial: *Antônio A. Cançado Trindade, Carlos Henrique Cardin, Celso Amorim, Celso Lafer, Guy de Almeida, Hélio Jaguaribe, Luciara Silveira de A. e Frota, Luiz Augusto P. Souto Maior, Mario Rapoport, Moniz Bandeira, Paulo G. F. Vizentini, Rubens Ricupero, Sérgio G. Bath, Thomaz Guedes da Costa.*

Assinatura Anual: Brasil, pessoa física: R\$ 40,00; pessoa jurídica: R\$ 60,00.  
Exterior: US\$ 30

Pagamentos para: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais  
Conta nº 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X

### ***Instituto Brasileiro de Relações Internacionais***

Presidente de Honra: *José Carlos Brandi Aleixo*  
Diretor-Geral: *José Flávio Sombra Saraiva*  
Diretoria: *Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Luiz Fernando Ligiéro*

Sede: *Universidade de Brasília*  
*Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte*  
*70910-900 Brasília DF, Brasil*

Correspondência: Caixa Postal 4400  
70919-970 Brasília - DF, Brasil  
Fax: (55.61) 307 1655  
E-mail: [ibri@unb.br](mailto:ibri@unb.br)  
<http://www.ibri-rbpi.org.br>  
Site Brasileiro de Relações Internacionais:  
<http://www.relnet.com.br>

**Sumário**Editorial ..... 5*ROTAS DE INTERESSE*Desafios de uma política externa assertiva. .... 12*Luiz A. P. Souto Maior*Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979 ..... 39*Heloisa Conceição Machado da Silva*O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996). .... 66*Carlos Federico Domínguez Avila*Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a questão acreana e o Tratado de Petrópolis (1903). .... 94*José H. Fischel de Andrade e Danilo Limoeiro**PRIMEIRA INSTÂNCIA*Antecipando o futuro: a agenda política para a governança econômica global. .... 118*Colin Bradford*Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América ..... 135*Domício Proença Júnior e Érico E. Duarte*A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar? ..... 153*Alexander Zhebit*O Paquistão e as estratégias ocidentais para a Ásia Meridional. .... 182*Abelardo Arantes Júnior**INFORMAÇÃO***Notas**Regime político e política exterior: novas aproximações. .... 208*José Flávio Sombra Saraiva*O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. .... 212*Silvia Quintanar e Rodolfo López*Colômbia: o divórcio entre o Estado e a nação. .... 221*María Luján Brito e Marcelo Cordiviola***Artigo de resenha:** Norma Breda dos Santos: A coleção “Relações Internacionais” do Ibr. .... 226**Resenhas** ..... 231

Luiz Alberto Moniz BANDEIRA, **Brasil, Argentina e Estados Unidos** : conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003). Paulo G. F. VIZENTINI, **Relações Internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. Clóvis BRIGAGÃO e Domício PROENÇA Jr. (orgs.), **Brasil e o Mundo: novas visões**. Carlos Henrique CARDIM e João ALMINO (orgs.), **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Kenneth MAXWELL, **Mais malandros. Ensaio tropicais e outros**. Piero GLEIJESES, **Conflicting Missions. Havana, Washington and Africa, 1959-1976**.

**Contents**Editorial ..... 5*ROUTES OF CONCERN*Challenges of an affirmative foreign policy. .... 12*Luiz A. P. Souto Maior*Deterioration of exchange issues, imports substitution, industrialization and exports substitution: the Brazilian foreign policy trade from 1945 to 1979. .... 39*Heloisa Conceição Machado da Silva*Brazil and the regional conflict in Central America: opposition to intervention and support to the negotiated, balanced, fair and lasting solution (1979-1996). .... 66*Carlos Federico Domínguez Avila*Rui Barbosa and the Brazilian foreign policy: considerations on the Acrean issue and the Petropolis Agreement (1903). .... 94*José H. Fischel de Andrade e Danilo Limoeiro**FIRST INSTANCE*Anticipating the future: a political agenda for the global economic governance. .... 118*Colin Bradford*Power projection and military intervention by the United States. .... 135*Domício Proença Júnior e Érico E. Duarte*Russia in the global order: with the West, with the East or as an independent polar region in a multipolar world? ..... 153*Alexander Zhebit*Pakistan and the West strategies for Southern Asia. .... 182*Abelardo Arantes Júnior**INFORMATION***Notes**Political regime and foreign policy: new approaches. .... 208*José Flávio Sombra Saraiva*The Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (Iirsa): opportunities and risks. His meaning for Brazil and Argentina. .... 212*Silvia Quintanar e Rodolfo López*Colombia: the divorce between nation and State. .... 221*Maria Luján Brito e Marcelo Cordiviola***Review article:** Norma Breda dos Santos: The Ibrri "International Relations" collection. .... 226**Reviews:** ..... 231

Luiz Alberto Moniz BANDEIRA, **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003). Paulo G. F. VIZENTINI, **Relações Internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. Clóvis BRIGAGÃO e Domício PROENÇA Jr. (orgs.), **Brasil e o Mundo: novas visões**. Carlos Henrique CARDIM e João ALMINO (orgs.), **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Kenneth MAXWELL, **Mais malandros. Ensaios tropicais e outros**. Piero GLEIJESES, **Conflicting Missions. Havana, Washington and Africa, 1959-1976**.

---

# Editorial

---

## A política exterior: de Cardoso a Lula

Amado Luiz Cervo\*

Os primeiros meses do governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram de transição. Comprovaram mais uma vez aquela racionalidade do Estado brasileiro que se sobrepõe às mudanças de regime, de partidos no poder ou simplesmente de governo. Lula, entretanto, foi eleito com base em dois argumentos de campanha: remediar o déficit social, ou seja, trazer para a sociedade de consumo e bem-estar mais de trinta milhões de brasileiros, e atenuar a vulnerabilidade externa do país. Para a política exterior, a vitória do Partido dos Trabalhadores respondeu a uma aspiração da opinião no sentido de mudar-se o “modelo” de inserção internacional.

Analisamos para a **Revista Brasileira de Política Internacional** os elementos de mudança requeridos da política exterior para realizar a aspiração da opinião e do novo governo de modificar o modelo de inserção internacional do Brasil. Julgamos necessário partir do balanço das relações internacionais do país durante a era Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de identificar suas orientações externas e seus resultados para, depois, traçar as linhas de ação do novo governo.

A política exterior de Cardoso dirigiu seus esforços em quatro rumos:

### a) O multilateralismo

Nenhum outro domínio da ação externa gerou tanta expectativa e registrou tão numerosas iniciativas quanto a política multilateral. O governo de Cardoso alimentou a fé de muitos analistas de relações internacionais na construção de uma ordem global feita de *regras transparentes, justas e respeitadas por todos*. O idealismo kantiano da paz e da cooperação embutidos nessa possibilidade de governança global, próxima de um mundo ideal, regulado com legitimidade pelas instituições multilaterais, perpassou o pensamento de Cardoso e de seus ministros de relações exteriores, dóceis por conveniência ou afinados por convicção.

Cardoso sonhou com um comércio internacional sem entraves, regulado pelo Gatt-OMC de tal sorte que tudo se tornasse previsível e as trocas benéficas

---

para todos. Sonhou com o controle dos fluxos financeiros, estabelecido por instituições como G7, FMI e Banco Mundial, que evitasse os efeitos predatórios dos capitais sobre os mercados emergentes. Sonhou com a proteção do meio ambiente consoante regras fixadas pelas grandes conferências internacionais e subsequentes convenções e protocolos que levassem em conta os requisitos do desenvolvimento. Sonhou com um regime de segurança global estabelecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sonhou, enfim, com o respeito aos direitos humanos, sociais, da mulher, das minorias e outros que as respectivas conferências se propunham amparar em escala mundial. E ordenou a sua diplomacia que colaborasse sem esmorecer com as organizações multilaterais encarregadas de estabelecer as coordenadas dessa ordem planetária.

Decepcionado diante dos magros resultados concretos do multilateralismo dos anos 1990, Cardoso forjou e alardeou o conceito de *globalização assimétrica* tirado da sociologia das relações internacionais com o fim de avaliar o movimento das forças em um sistema de benefícios que considerou desiguais porque encurralou os países periféricos, obedientes e servis, para o lado dos perdedores.

#### b) O regionalismo

Em evidente demonstração de cautela, Cardoso geriu com senso realista o processo de integração posto em marcha no Cone Sul do continente, tendo em vista precaver-se diante de eventual falha no triunfo do idealismo kantiano espalhado pela ação multilateral do Brasil. Com o regionalismo, pretendia realizar compensações econômicas e reforçar o poder político. Obteve resultados positivos, como a empatia das inteligências brasileira e argentina, a criação de uma zona de paz regional, a expansão vertiginosa do comércio intrablocos, a elevação do Mercosul à condição de sujeito de direito internacional, a produção de uma imagem externa acima de sua própria realidade e, enfim, sua utilização para alicerçar o projeto de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul. O processo de integração evidenciou, por outro lado, algumas fragilidades, como a não-convergência das políticas exteriores de seus membros, a recusa em sacrificar a soberania em dose adequada, a adoção de medidas unilaterais perniciosas para os parceiros, a recusa em enfrentar assimetrias, a incompatibilidade das políticas cambiais e, enfim, a inexistência de instituições comunitárias. Algumas dessas fragilidades foram responsáveis pelas crises de consolidação do Mercosul.

#### c) Estados Unidos

Há mais de um século, o parceiro histórico do Brasil é objeto de atenção e deferência singular nos cálculos do governo e da diplomacia. Durante a era Cardoso, contudo, essa relação tornou-se problemática, porque opunha aquele multilateralismo da ação externa brasileira ao unilateralismo da única potência

---

imperial ao tempo da globalização. O Brasil de Cardoso não soube mais como lidar com o tradicional parceiro estratégico: submetia-se, de forma subserviente, na esfera econômica e confrontava-o pelo discurso político. Deixou a seu sucessor um espinho no calcanhar: que fazer com os Estados Unidos ?

#### d) União Européia

Uma saída para o dilema das relações com os Estados Unidos foi procurada nas relações com a União Européia. Com a força do Mercosul por trás, o governo de Cardoso negociou ao mesmo tempo a criação da Alca e de uma zona de livre comércio com a Europa, na expectativa de realizar efeitos de equilíbrio, mas sem chegar a resultado concreto algum.

Os quatro eixos da política exterior de Cardoso orientaram claramente os esforços externos para o denominado Primeiro Mundo, na presunção de que o país haveria de figurar entre a elite das potências, rompendo com a tradição democrática e universalista da ação externa brasileira. Esses eixos restringiram a esfera de ação e provocaram perdas e retiradas com relação à fase anterior, de caráter comprometedor em termos de realização de interesses nacionais. O Brasil afastou-se da África e do Oriente Médio, desdenhou parcerias consolidadas anteriormente como a da China e não percebeu as oportunidades que se abriram na Rússia e nos países do leste europeu.

Os quatro eixos da ação externa da era Cardoso embutiram, com efeito, equívocos estratégicos e converteram a década dos noventa em década das ilusões:

#### a) Comércio exterior

O comércio exterior adquiriu a função de variável dependente da estabilidade de preços, perdendo o caráter de instrumento estratégico de desenvolvimento. Esse comércio sacrificou as duas funções históricas que preenchia, por um lado, a de promotor da produção interna como um todo ou de setores específicos que se pretendesse estimular e, por outro, a de promotor da formação de capital para fazer face aos serviços da dívida externa ou para investir. Reverteu a tradição de gerar superávit e agravou com seus déficits o balanço de pagamentos. Depois de experimentar esses efeitos nocivos da política de comércio exterior, o governo de Cardoso ensaiou uma correção a partir da crise financeira de 1999.

#### b) Fluxos de capital e dependência financeira

Os capitais externos foram procurados com desespero pelas autoridades econômicas porque se destinavam a suprir o aporte sonogado pelo comércio exterior. Dois mecanismos de atração, juros altos e privatização com alienação de ativos às empresas estrangeiras, engendraram a ilusão de divisas com que se

---

viveu nos anos noventa. Durante a era Cardoso, o modo como se operaram os fluxos de capital acrescentou ao tradicional serviço da dívida dois novos mecanismos de transferência de renda do Brasil ao exterior: a via dos dividendos e a da especulação financeira. As conseqüências se fizeram sentir na debilidade do sistema produtivo interno.

c) Dependência empresarial e tecnológica

O encerramento do ciclo de prevalência do Estado desenvolvimentista no Brasil feriu gravemente a expansão empresarial de matriz nacional bem como a geração de tecnologias pelo sistema produtivo. Era firme propósito do governo de Cardoso trazer esses fatores de fora para o domínio das atividades industriais e de serviço e empurrar a economia propriamente brasileira de regresso à infância do setor primário ou às tarefas sem criatividade de montagem de produtos.

d) Abertura como estratégia sem estratégia de inserção interdependente

Dando continuidade à ruptura empreendida por Fernando Collor de Melo, Cardoso consolidou uma abertura como estratégia sem estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global. Os efeitos macroeconômicos e geopolíticos fizeram-se sentir com o incremento da vulnerabilidade externa: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica, dependência financeira, destruição do núcleo central da economia nacional e conseqüente perda de poder sobre o cenário internacional. Cardoso encaminhou a falência da nação e somente não a consumou como logrou Carlos Saúl Menem na Argentina porque a sociedade reagiu em tempo, colocando freios em seus propósitos.

A era Cardoso, era das ilusões, foi marcada pela adoção de medidas liberais de país avançado em terras periféricas. A opinião pública exigiu a correção do modelo de inserção internacional considerado nocivo aos interesses da nação e confiou essa tarefa ao governo de Lula, de quem se espera um salto de qualidade nas relações internacionais do Brasil.

A imprensa, os meios políticos e os analistas de relações internacionais se perguntam, cinco meses depois de iniciado o governo de Lula, se houve, e em que sentido, mudança de política exterior com relação à era Cardoso. Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, parecia deixar dúvidas. Suas medidas inscrevem-se, contudo, naquela racionalidade do Estado a que aludimos ao introduzirmos nosso argumento. Tanto mais que assumiu a coordenação da área econômica com a responsabilidade de acalmar a inusitada pressão de forças que se haviam erguido como centro de comando das políticas públicas durante a era Cardoso.

A convicção de que a mudança está em curso advém do conhecimento que temos da nova equipe dirigente da área externa: Celso Amorim, Ministro de



---

Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral, e Marco Aurélio Garcia, assessor especial do Presidente para assuntos internacionais. Advém, ademais, da sintonia desse grupo com a equipe de governo e com o pensamento de seu chefe.

São também quatro as linhas de força da política exterior do governo de Lula:

a) Recuperação do universalismo e do bilateralismo

Na esfera da alta política internacional, o governo de Lula se propõe substituir a diplomacia presidencial, feita de prestígio pessoal a projetar, pela diplomacia da nação, feita de interesses a promover. Esse novo universalismo comporta iniciativas concretas, tais como a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança e a reocupação de espaços sacrificados, como a África e o mundo muçulmano. Coloca em jogo, também, a recuperação do bilateralismo e o reforço do regionalismo. As parcerias estratégicas do Brasil ganham peso na ação externa, que mira para a China e o Japão na Ásia, África do Sul, Angola e Nigéria na África, a Rússia no leste e para outros países em função de sua utilidade concreta.

A visão de mundo do governo de Lula projeta como ideal a reorganização planetária em um mundo multipolar. Sua diplomacia trabalha no sentido de promover a evolução do sistema unilateral centrado nos Estados Unidos para o sistema composto de pólos de equilíbrio em que potências chaves desempenhem o papel de catalisador: União Européia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, Atlântico Sul de África e América do Sul. Essa reorganização do mundo em nova ordem é percebida como benéfica para todos os povos e particularmente para a realização dos interesses brasileiros.

b) América do Sul

A América do Sul corresponde ao espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros. A diplomacia planeja agregar a este espaço países chaves do Atlântico africano. Com o conjunto, espera-se compor uma plataforma econômica e política, na qual a Argentina exerce papel estratégico como sócio privilegiado e o Mercosul como motor. Os objetivos traçados são o reforço das economias nacionais pela via de sua regionalização, a autonomia decisória na esfera política e a exclusão de intervenções externas para solução de problemas de segurança regional.

Em seu início, o governo de Lula enfrentou três desafios e tomou iniciativas adequadas para superá-los, pondo em marcha sua estratégia regional. A crise política da Venezuela foi atenuada com a criação do “Grupo de Amigos” e a

concessão de empréstimos do BNDES; o governo colombiano sentiu-se confortado com o apoio com que conta para enfrentar a guerrilha e o tráfico de drogas; enfim, a possibilidade de retorno de Menem ao cenário político regional foi afastada, havendo para tanto o governo de Lula concedido empréstimos e manifestado claramente seu apoio ao candidato argentino Néstor Kirchner, que com suas idéias se afina. O caminho foi, portanto, aplainado. Brasília tornou-se um *carrefour* de encontros de chefes de Estado da América do Sul e Celso Amorim já visitou alguns países africanos.

c) Sanar dependências estruturais e promover a inserção interdependente

Para fazer face às dependências estruturais aprofundadas por Cardoso com sua abertura como estratégia, ou seja, para atenuar a vulnerabilidade externa, Lula projeta novo modelo assertivo de inserção no mundo da globalização, introduzindo remédios de equilíbrio aos males da globalização assimétrica, ao invés de somente lamentá-la, como até o presente se fez no Brasil e em países vizinhos. A ação desenvolve-se em quatro frentes: 1) reforçar o núcleo central da economia nacional, estatal ou privado, nacional ou estrangeiro, por modo a recuperar a trilha do crescimento econômico; 2) reconverter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, gerador ademais de superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas; 3) reverter a curva de dependência financeira em que mergulhou o processo de desenvolvimento desde 1980, cerceando as vias de evasão de renda líquida nacional; 4) transitar da nacionalização da economia internacional à internacionalização da economia nacional, desde a plataforma regional.

Este último ponto reveste-se de importância singular, na medida em que promove o único modelo de equilíbrio de inserção no mundo da interdependência global. Diante dessa opção estratégica, a alternativa da América Latina nos anos 1990 foi a inserção dependente, geradora de vulnerabilidades e sacrifícios estruturais, a da presente década haverá de ser a inserção interdependente, produtora de remédios de equilíbrio e de ganhos compartilhados..

d) Manter o acumulado histórico da diplomacia brasileira

Os padrões históricos de conduta internacional do Brasil estão sendo preservados nos pontos em que a ação externa de Cardoso não os comprometeu e recuperados naquilo em que foram sacrificados. Com esse “acumulado histórico”, pretende o governo de Lula lutar pela autodeterminação e não-intervenção, promover o nacionalismo cooperativo e não confrontacionista, valorizar o pacifismo da política internacional, zelar pelo respeito aos estatutos jurídicos da ordem, preservar a cordialidade oficial com os vizinhos e recheiar o conjunto estratégico

---

de ação externa com a ideologia desenvolvimentista. Nesse sentido, todo cuidado exige-se da diplomacia brasileira para não irritar os Estados Unidos, seja pela oposição de princípio a sua nova doutrina de intervenções preventivas, seja pelo abandono da subserviência econômica e política.

Da era Cardoso que já faz parte do passado para a era Lula que se inaugura, nossa expectativa é de trânsito da ilusão kantiana característica das lideranças políticas latino-americanas dos anos 1990 para o jogo do realismo duro das relações internacionais. Traduzindo esse pensamento para a linguagem paradigmática que recentemente aplicamos à análise da política exterior do Brasil e de outros países da América do Sul, estamos no ponto de abandonar os parâmetros do *Estado normal*, invenção argentina por excelência, importada por Cardoso, sem restabelecer simplesmente aqueles do tradicional *Estado desenvolvimentista* brasileiro, porque convém ao Brasil de hoje evoluir para o que denominamos de *Estado logístico*, paradigma por meio do qual os países avançados chegaram ao ponto onde se encontram e nele se mantêm.

---

# Desafios de uma política externa assertiva

---

LUIZ A. P. SOUTO MAIOR\*

Desde o começo do corrente ano, o Brasil tem um Presidente de esquerda moderada, cujas manifestações públicas, ainda como candidato, e primeiros passos neste período inicial de governo o comprometem com uma política externa mais nacionalista e afirmativa do que a dos governos que o antecederam desde 1990. Em artigo publicado em agosto de 2002<sup>1</sup>, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva já afirmava que, “para construir um novo modelo econômico, que terá como base um vasto programa de inclusão social, será necessário aprofundar a democracia em nosso país e *garantir uma presença soberana do Brasil no mundo* (grifo meu)”. Assim, meses antes da sua eleição, o atual Presidente proclamava que uma política externa assertiva seria uma condição necessária para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Isso foi parte do mandato que recebeu nas urnas.

Em dezembro do mesmo ano, o Embaixador Celso Amorim, já formalmente indicado para a posição de Ministro das Relações Exteriores, reiterava a relação entre os objetivos econômico-sociais do futuro governo Lula e sua política externa, embora deixando claro que tal ligação de nenhuma forma diminuía a preocupação com os assuntos político-estratégicos afetos à pasta que então se preparava para assumir<sup>2</sup>.

No momento em que escrevo, seria claramente prematuro fazer uma análise da política externa do atual governo a partir de suas realizações na área internacional durante o curto espaço de tempo decorrido desde a sua posse. Este artigo limita-se, pois, a apresentar uma breve reflexão sobre alguns dos desafios que deverão ser enfrentados pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no cumprimento daquilo a que se comprometeu como candidato e que reafirmou em suas primeiras declarações e atitudes como Presidente.

## Um relance sobre o passado

A política externa de qualquer país é condicionada pelo contexto internacional em que se desenvolve, pela posição que o país ocupa ou aspira a

ocupar no mundo e pelos meios de que disponha – e que considere dever utilizar – para preservar ou alcançar tal posição. A maneira como cada um desses elementos influencia a atuação internacional do país frequentemente depende, porém, menos de dados objetivos do que da percepção que os responsáveis por aquela atuação possam ter de tais condicionantes. Assim, determinada por fatores objetivos e subjetivos, é normal que a política externa de um país só excepcionalmente se mantenha linear por períodos relativamente longos.

Isso não impede, porém, que a preocupação duradoura com determinados objetivos ou interesses nacionais assegure à política externa de alguns países um apreciável grau de consistência, mesmo sem alcançar aquela fugidia linearidade. A política externa brasileira entre o fim da II Guerra Mundial e 1990 é ilustrativa de tal situação. Durante esse período, ela foi marcada por duas constantes: a preocupação com o desenvolvimento econômico nacional – que na verdade vinha desde a década de 1930 – e, no contexto geral da Guerra Fria, a lealdade à aliança político-militar liderada pelos Estados Unidos. Esta última talvez pudesse ser caracterizada como uma fidelidade de última instância, já que não impediu, em distintas ocasiões, divergências com a potência líder do bloco ocidental quando estavam em jogo interesses diretos do Brasil.

Tais divergências eram inevitáveis, dadas não só as frequentes dificuldades de conciliação entre aquelas duas constantes, mas também a circunstância de que diferentes formuladores da nossa política externa atribuíram, ao longo do período considerado, distintas prioridades relativas a cada uma, ainda que sem abandonar inteiramente qualquer das duas. Assim, por exemplo, a Operação Pan-Americana, lançada em 1958, representou um típico esforço de conciliação entre o objetivo de desenvolvimento econômico e a lealdade ao líder do bloco ocidental, criticando o descaso de Washington pelo primeiro, mas sem pôr em dúvida o ideal político do pan-americanismo. Já as décadas de 1960 e 1970 presenciaram claras variações de prioridade relativa entre aquelas duas preocupações. O começo dos anos 60 viu o surgimento da chamada “política externa independente” (PEI), dos governos Jânio Quadros e João Goulart, que priorizava o interesse nacional e procurava marcar sua independência em relação aos Estados Unidos, às vezes até com provocações desnecessárias, como o episódio da condecoração de Che Guevara. A partir de 1964, porém, o governo militar, embora sem razões objetivas que o justificassem, fez questão de assinalar os novos rumos da nossa diplomacia e de proclamar as razões percebidas de tal mudança. Em julho de 1964, por ocasião da entrega dos diplomas a uma nova turma de diplomatas, o então Presidente Castello Branco declarou: “No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio ideológico entre os dois centros, *a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência* (grifo meu), quer no campo militar, quer no econômico, quer no político”. Dez anos mais tarde, o próprio regime militar, então sob a chefia do Presidente Ernesto

Geisel, adotaria, entretanto, o denominado “pragmatismo responsável”, que em muitos aspectos se aproximava da PEI, inicialmente condenada. A nova orientação mantinha a fidelidade ao Ocidente naquilo que, na percepção de Brasília, era, primordialmente, do interesse da aliança ocidental, mas se reservava o direito de escolher rumos próprios onde o interesse nacional, econômico ou político, fosse percebido como dominante. Episódios de tensão como os relativos ao acordo nuclear com a então República Federal da Alemanha ou às relações com Angola ilustram tal autonomia, que, entretanto, não punha em causa a fidelidade de última instância ao bloco ocidental.

Observadas no contexto histórico mais amplo, tais flutuações nos rumos da nossa política externa podem ser consideradas como oscilações em torno da tendência geral no período considerado, centrada no objetivo de desenvolvimento econômico e na identificação política com os Estados Unidos e a grande aliança ocidental. Mudanças capazes de caracterizar uma efetiva inflexão naquela tendência só ocorreriam a partir de 1990, em função de profundas alterações dos condicionantes externos e internos num curto espaço de tempo.

Em 1989, cai o muro de Berlim. Era o fim do bloco soviético e, para todos os efeitos práticos, do bipolarismo. Em 1990, toma posse o Presidente Fernando Collor, defensor de uma política econômica liberal e de um menor papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico, com uma percepção também distinta da posição do Brasil no mundo. Em 1991, desaparece a União Soviética – o chamado socialismo real deixa de ser oferecido aos países em desenvolvimento como uma alternativa de organização político-econômica. No novo contexto nacional e internacional, as já referidas constantes tradicionais da nossa política externa na segunda metade do século passado teriam de ser reexaminadas. Objetivamente, a fidelidade ao Ocidente, que – com os reparos que possam ser feitos à maneira como às vezes se manifestou – poderia, no contexto da Guerra Fria, ser explicada como a necessária opção política por um dos dois centros de poder, perde sua justificativa. Em tese, a nova situação ensejava maior autonomia na condução da nossa política externa, mas o pensamento dominante no âmbito nacional tendia a levar o país ao alinhamento com a potência hegemônica. Internamente, o papel até então exercido pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico passa a ser questionado. Há uma ascensão do pensamento econômico liberal, que fortalece a tendência ao referido alinhamento político. Mas o pensamento dominante ainda convive com outras correntes, criando uma situação que se traduz numa certa indefinição sobre o papel internacional do Brasil. Como diz Amado Cervo, num artigo sobre a era Cardoso, “o desenvolvimento não desapareceu no horizonte da política exterior brasileira desde 1990 (...). Deixou apenas de ser o elemento de sua racionalidade”.<sup>3</sup> Pode-se dizer que a política externa perdeu seus pontos de referência tradicionais sem que surgisse algo que os substituísse.

---

Mas não foi só a política brasileira; de alguma forma, também a ordem mundial. O fim do bipolarismo colocou os próprios Estados Unidos, como superpotência remanescente, diante de um dilema: promover, em colaboração com outros países, a construção de uma ordem internacional mais justa e democrática ou, apoiados na sua supremacia político-militar, tratar de estender ao mundo a hegemonia que, durante a Guerra Fria, exercera entre seus próprios aliados. A primeira reação dos formuladores da política internacional de Washington, ao verem seu país guindado à posição de potência hegemônica mundial, foi retoricamente idealista, senão utópica. Discursando nas Nações Unidas em 1990, o Presidente Bush (pai) apresentou a sua visão de “uma nova parceria de nações que transcenda a Guerra Fria. Uma parceria baseada na consulta, na cooperação e na ação coletiva, especialmente por meio de organizações internacionais e regionais. Uma parceria unida por princípios e pelo império da lei, e apoiada pela distribuição equitativa de custos e compromissos. Uma parceria cujas metas são ampliar a democracia, aumentar a prosperidade, aumentar a paz e reduzir armamentos”. Na verdade, o idealismo retórico continha um elemento implícito de autocongratulação, senão de arrogância: a única razão por que a sua “visão” utópica não se materializara antes teria sido a existência do império soviético, cuja implosão permitiria agora que ela se realizasse. Como a realidade era evidentemente bem mais complexa, a “nova ordem mundial”, foi tão entusiasticamente aclamada no primeiro momento quanto rapidamente abandonada no baú das quimeras. Na prática, o que se seguiu foi a crescente afirmação da autoridade do mais forte, inclusive com a efetiva assunção pela Otan de prerrogativas do Conselho de Segurança em questões político-militares. Em suma, o bipolarismo morrera, o multilateralismo não tinha condições de afirmar sua autoridade sobre os efetivos detentores do poder e o unilateralismo não ousava dizer seu nome num mundo que só na área militar podia ser considerado rigorosamente unipolar.

Nesse quadro de relativa nebulosidade da política internacional, produziram-se acontecimentos externos e internos que, do ponto de vista brasileiro, fazem recordar, pela sua importância potencial neste começo do século XXI, os desenvolvimentos que, no fim da década de 1980 e começo dos anos 90, levaram a uma inflexão na nossa política externa. No exterior, os atentados de 11 de setembro de 2001 fizeram da luta contra o terrorismo o ponto focal da política externa americana e ofereceram o pretexto perfeito para que a administração de George W. Bush assumisse abertamente o viés unilateralista de que já vinha sendo acusada e que, bem antes da eleição do atual Presidente americano, já era publicamente defendido por alguns dos seus atuais assessores<sup>4</sup>. No Brasil, em 2002, pela primeira vez, mais de 50% dos eleitores levaram ao poder um presidente de esquerda, cuja política externa se anunciava substantivamente divergente da linha de Washington, embora com a intenção declarada de manter boas relações com os Estados Unidos e a aparente convicção de que o conseguiria.

## Política internacional e aspirações nacionais

Já no discurso de posse<sup>5</sup>, o Presidente da República colocou o seu governo sob o signo da “mudança” – “esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro”. E deixou claro que isso se aplicava tanto à política interna quanto à externa, que “refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas”.

Na interpretação do Presidente, esses anseios devem conduzir a uma ação diplomática que “estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional”. Dentro desse enfoque, há uma grande preocupação com o comércio exterior – visto como peça-chave para a redução da vulnerabilidade externa – e, mais genericamente, com as questões econômicas. Mas a ênfase no econômico deverá ser o instrumento para beneficiar o cidadão, para elevar o padrão de vida da população: “Por meio do comércio internacional, da capacitação de tecnologias avançadas e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos”.

Com vistas à consecução deste objetivo último, o Presidente parece atribuir igual importância às negociações da Alca, àquelas entre o Mercosul e a União Européia e às que se devem realizar na Organização Mundial de Comércio, nas quais o Brasil se propõe lutar contra o protecionismo e os “escandalosos subsídios agrícolas” dos países ricos, bem como contra os obstáculos que se opõem às nossas exportações de produtos industriais, tratando de obter “regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento”. Nesse contexto, atribui também importância a que tais negociações não comprometam o nosso futuro, para o que se faz necessário, em todos esses foros, “preservar os espaços de flexibilidade para nossas políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico”. Essa preocupação com o potencial de asfixia que as normas acordadas em tais negociações podem ter sobre o nosso processo de desenvolvimento parece particularmente bem-vinda, já que ele tem estado surpreendentemente ausente, por exemplo, do debate interno sobre a Alca, mais centrado no problema imediato do equilíbrio da liberação comercial entre os Estados Unidos e o Brasil.

As colocações sobre a política externa estão sempre ligadas, porém, ao problema social e à afirmação da soberania nacional, duas preocupações aparentemente percebidas como complementares, num processo sinérgico em que a solução de uma questão tenderia a ajudar na da outra. Assim, o Presidente foi enfático na afirmativa de que não perderá de vista que “o ser humano é o destinatário último do resultado das negociações. De pouco valerá participarmos de esforço tão amplo e em tantas frentes se daí não decorrerem benefícios diretos



para o nosso povo. Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje (...) englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento”.

Essa importância atribuída pelo Presidente recém-empossado às questões econômicas e sociais nacionais projeta-se também na sua visão da ordem internacional, especialmente em relação à América do Sul: “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. E o ponto de partida para a consecução de tal objetivo será “uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político”, embora apoiado em “alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”. E com visão ambiciosa do processo integracionista, propõe-se cuidar também das suas “dimensões social, cultural e científico-tecnológica”.

Na sua aparente determinação de liderar um movimento integracionista sul-americano, o Presidente declarou desde logo sua disposição de promover a criação de novas instituições capazes de fortalecer a unidade sub-regional e regional, de uma forma a que o Brasil se tem até agora mostrado pouco inclinado: “Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul”.

Mas a proclamada disposição do atual governo de, sem veleidades de intervencionismo, participar ativamente da política sul-americana não se limita ao esforço integracionista: “Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, *desde que chamados e na medida de nossas possibilidades* (grifo meu), para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país”. E como que para evitar possíveis interpretações de que sua preocupação com a América do Sul seja excludente de outros países latino-americanos, explicitou que “o mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina”. A impressão geral da fala presidencial é, porém, de que, compreensivelmente, as prioridades da sua política regional seriam, nesta ordem, o Mercosul, a América do Sul e, finalmente, outros países da América Latina. Seria, em última análise, a percepção de quem se propõe um papel protagônico entre os países em desenvolvimento do continente, área na qual se considera em condições de exercer uma liderança natural, a qual, entretanto, se tornaria menos nítida na medida em que se aproximasse da área de influência mais direta dos Estados Unidos. Seria uma visão realista, não perceptivelmente

distinta daquela manifestada pelo próprio governo de Fernando Henrique Cardoso ao convocar a primeira reunião de cúpula dos países da América do Sul<sup>6</sup>.

Em contraste, às relações com os Estados Unidos não parece ser atribuída outra prioridade que não aquela decorrente da importância daquele país como potência hegemônica regional e mundial: “Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo”. A noção do que se espera seja essa “parceria madura” já tinha sido algo mais elaborada pelo Embaixador Celso Amorim, então já designado Ministro das Relações Exteriores, em entrevista à **Gazeta Mercantil**<sup>7</sup>. Tratar-se-ia de sair “de queixas recorrentes para uma visão mais estratégica, na qual os Estados Unidos reconhecem no Brasil um parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África. (...) Na realidade global de hoje, todo mundo acentua o grande predomínio americano, e ele é verdadeiro. Mas há vários outros pólos de poder. O Brasil pode contribuir para a multipolaridade, que é saudável para todos e até para a grande potência”. Este último aspecto foi também mencionado especificamente pelo Presidente em seu discurso de posse: “Visamos a (...) estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea”.

Dentro desse enfoque geral, que procura rejeitar o unipolarismo e promover o multipolarismo e o universalismo, o discurso de posse do Presidente Lula proclama sua intenção de “fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão”. Da mesma forma, ressalta a disposição do seu governo de aprofundar as relações com importantes países em desenvolvimento, como a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, e ressalta “os laços profundos que nos unem ao continente africano”.

Em coerência com tal visão das relações internacionais, comprometeu-se o Presidente a “valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais”, ressaltando a necessidade do respeito às resoluções do Conselho de Segurança e da solução pacífica de crises internacionais como a do Oriente Médio.

É ainda no mesmo espírito de respeito à ordem mundial formalmente estabelecida que se propõe enfrentar os desafios “da hora atual, como o terrorismo e o crime organizado, valendo-se da cooperação internacional e *com base nos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional* (grifo meu)”.

Pode-se dizer que as preocupações centrais da política externa que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se propõe seguir, quando vistas numa perspectiva histórica, são apenas parcialmente inovadoras. Em certo sentido, representam uma volta, num quadro nacional e internacional distinto, a objetivos perseguidos pela nossa diplomacia em outros bons momentos de nossa atuação

---

internacional num passado não muito remoto. Assim, é difícil, por exemplo, não ver, em trechos do discurso de posse do nosso Presidente, considerável analogia entre os objetivos de política externa do governo atual e aqueles indicados na fala do então Presidente Ernesto Geisel, por ocasião da primeira reunião ministerial do seu governo, em março de 1974. Nela, o general-presidente estabelecia como tarefa prioritária da diplomacia brasileira promover “nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança, de aquíem e de além-mar”. E prosseguia afirmando que ela estaria “a serviço, em particular, do nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda”<sup>8</sup>.

Dois pontos essenciais marcam, porém, uma enorme distância entre as circunstâncias de execução da política externa do atual governo e a de qualquer daqueles que o precederam, mesmo antes de 1990. O primeiro, positivo, é o mandato popular em que ela se apóia. Embora a política externa não tenha tido maior destaque durante a campanha eleitoral, o pensamento do candidato Luiz Inácio Lula da Silva sobre importantes problemas internacionais era de conhecimento público, sendo, pois, sua orientação parte do mandato que lhe foi conferido pelos 53 milhões de brasileiros que o elegeram. É um grau de legitimidade que poucos de seus antecessores poderiam reivindicar na matéria, independentemente dos méritos intrínsecos do respectivo programa de política exterior. O segundo ponto é antes um complicador: o Brasil tornou-se muito mais complexo e o mundo no qual ele pretende afirmar sua “presença soberana” encontra-se, desde o fim do bipolarismo, numa fase de indefinição, em que coexistem as veleidades unilateralistas de um e as esperanças multilateralistas de muitos. E o governo Lula propõe-se contribuir, na medida de suas possibilidades, para o fim de tal indefinição e a construção de uma ordem mundial mais justa e democrática, fundada no multilateralismo e no Direito Internacional.

### **Afirmação nacional e unipolarismo**

Tal como se depreende do programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do discurso de posse do Presidente, de declarações públicas do seu Ministro das Relações Exteriores e das iniciativas e atitudes até agora tomadas, a política externa do atual governo optou por uma linha de defesa ativa dos interesses e da soberania nacionais, o que implica trabalhar também por uma ordem internacional mais justa e equitativa. Por mais acertada – e mesmo necessária – que seja tal orientação, é inevitável que ela desperte, porém, consideráveis resistências externas e, provavelmente, também algumas internas.

No plano mais geral – aquele que tem a ver com a própria ordem mundial – o Ministro Celso Amorim, em sua já citada entrevista à **Gazeta Mercantil**, deixou claro que o governo pretende “ser muito afirmativo na busca de maior

democratização das relações internacionais”, precisando que “isso passa pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas”. Como declaração de objetivo, tal posição é inatacável, mas cabe não desconhecer que ela fere o cerne de uma ordem mundial baseada no predomínio dos mais fortes. O caso do Conselho de Segurança, citado pelo Ministro Celso Amorim, é emblemático. Aquele órgão é o centro de uma estrutura mundial de poder formalmente oligárquica. Em essência, a Carta das Nações Unidas atribuiu ao Conselho o monopólio do uso da força, exceto em casos de auto-defesa, mas conferiu a cada um dos seus cinco membros permanentes o direito de veto. Portanto, respeitada a Carta, o emprego da força só seria possível contra países que não os Cinco Grandes.

É claro que, na prática, o perfeito funcionamento do sistema teria dependido de haver, entre os próprios oligarcas, um grau de entendimento e de respeito das normas internacionais que nunca existiu. Durante a Guerra Fria, o uso conflitante do poder de veto – ou a mera possibilidade do seu uso – entre os adversários declarados da época frustrou o bom(?) funcionamento da estrutura normativa vigente. Depois, com o desaparecimento do fator de coesão antes representado pela ameaça soviética, tornaram-se mais evidentes as divergências entre os próprios aliados, para não falar daquelas com a Rússia e a China. Em todo caso, uma ordem internacional oligárquica tem hoje poucos atrativos para Washington, que não deixa dúvidas quanto à sua preferência por um mundo unipolar sob a sua hegemonia. Por outro lado, os outros membros permanentes do Conselho, que muito teriam a perder com o unipolarismo, tampouco têm motivos para favorecer a diluição do próprio poder, que resultaria da democratização de uma ordem mundial que – pelo menos formalmente, mas em alguma medida também na prática – lhes assegura um *status* especial.

Por outro lado, é claro que a reforma do Conselho de Segurança, por importante que seja, não esgota – nem por si só permite alcançar – o objetivo explicitado pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva de “constituição de uma ordem política e econômica mundial mais justa”<sup>9</sup>. Ele mesmo cita, nesse contexto, questões como o respeito aos direitos humanos, a proteção ambiental do planeta e o combate a todas as formas de criminalidade internacional, para não falar de toda a problemática econômica. Nessas como em outras questões relevantes para o estabelecimento de uma ordem internacional mais adequada aos interesses da maioria da comunidade internacional, o quadro normativo vigente reflete, porém, predominantemente, a posição dos mais fortes, que prevaleceu na sua formulação. Uma política externa tendente a modificar tal situação encontra dois tipos de obstáculos. De um lado, a resistência dos beneficiários da ordem vigente a toda proposta de mudança que percebam como suscetível de afetar negativamente seus interesses. A posição dos Estados Unidos em relação ao Protocolo de Quioto ou ao Tribunal Penal Internacional é ilustrativa de tal atitude. De outro, a relativa indiferença da grande maioria dos países menores, preocupados sobretudo com

problemas tópicos de seu interesse direto e só remotamente com reivindicações mais abrangentes que, embora importantes em tese, pouco os beneficiariam a curto ou médio prazos.

Na prática, é aos países de porte médio, como o Brasil, que mais interessam as mudanças normativas da ordem internacional. Eles formam, porém, um grupo numericamente pouco significativo e seu peso econômico, embora já expressivo quando tomado em conjunto, sofre de evidente assimetria frente às grandes potências. Em que pesem tais limitações, são eles nossos aliados naturais em qualquer esforço tendente a mudar o sistema normativo que hoje serve – na medida em que é respeitado – de alicerce jurídico à ordem internacional. É, pois, plenamente válida a intenção já declarada pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva de buscar “desenvolver um bilateralismo forte com a China, a Índia, a Rússia e outros países que têm importância geopolítica e econômica e com os quais podemos não só desenvolver relações complementares como estabelecer linhas comuns de intervenção nos grandes organismos internacionais”.<sup>10</sup> Mas seria tão fútil subestimar a importância dessa cooperação quanto desconhecer as dificuldades para a formulação de posições operacionais comuns. No tocante ao Conselho de Segurança e, mais genericamente, a uma eventual reforma da Carta da ONU, por exemplo, a China e a Rússia, como membros permanentes daquele órgão, provavelmente terão percepções diferentes da nossa. Por outro lado, não é impossível que vejam alguma vantagem numa redistribuição do poder dentro daquele Conselho, especialmente na medida em que ela pudesse contribuir para diluir o peso relativo dos Estados Unidos. Isso cria uma área de entendimento possível – ainda que de difícil operacionalização – que não pode deixar de ser explorada. O ponto central é que, além das possibilidades de cooperação concreta no plano bilateral, esses países têm, em comum com o Brasil, interesse em “estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea”, para repetir as já citadas palavras do Presidente em seu discurso de posse. E é justamente essa a questão em torno da qual se decidirá a ordem mundial neste começo de século.

Em síntese, temos hoje um mundo onde, como já assinalou Joseph Nye<sup>11</sup>, a distribuição de poder é complexa, adaptando-se mal a caracterizações abrangentes de unipolarismo ou multipolarismo. Ele é unipolar no terreno militar, onde os Estados Unidos são incontestavelmente hegemônicos; multipolar na área econômica, onde a economia americana, embora ocupando um espaço muito maior do que a de qualquer outro país isoladamente, já não tem a avassaladora superioridade de meados do século passado; paralelamente, um número de atividades transnacionais, legais e ilegais, fora do controle direto dos governos nacionais, assume importância crescente, criando uma área de poder difuso, onde não se poderia falar de unipolarismo, multipolarismo ou hegemonia. Tal situação põe em causa o caráter abrangente da dominação americana, que deve basear-

se, sobretudo, na superioridade militar. Assim, pelo menos em tese, ela abre possibilidades àqueles que desejam promover o surgimento de uma ordem mundial mais democrática ou, pelo menos, multipolar, onde a rivalidade entre vários centros de poder deixe aos demais países algum espaço de manobra para exercerem uma relativa autonomia. Há, pois, um claro choque de objetivos entre, de um lado, a atual potência político-militar hegemônica, apoiada por aqueles países que preferem aceitar-lhe a liderança, reforçando-lhe assim o poder; e de outro, aqueles que aspiram a criar o seu próprio espaço de manobra – ou mesmo estabelecer-se eventualmente como pólos alternativos – num mundo multipolar. O primeiro grupo favorece o *statu quo*, caracterizado pelo unipolarismo militar e pelo relativo unilateralismo político da potência hegemônica; o segundo busca transformações que levem, pelo menos, ao multipolarismo do poder e ao multilateralismo das decisões. Embora sem possibilidade de constituir-se num centro mundial de poder no futuro previsível, o Brasil, com a política declarada do governo atual, posiciona-se claramente no segundo grupo.

Tal posicionamento nos coloca em situação de divergência objetiva com o primeiro grupo – e não apenas no tocante a eventuais mudanças dos grandes instrumentos jurídicos que supostamente governam a conduta da comunidade internacional, como a Carta da ONU ou as normas da Organização Mundial de Comércio. Elas podem nem ser a questão mais premente. Uma reforma da Carta, por exemplo, poderá não ser objeto de decisão por vários anos ainda. Na verdade, em muitos casos, obter o respeito às normas vigentes pode ser mais importante do que conseguir modificá-las. A intervenção da Otan na questão do Kosovo sem autorização prévia do Conselho de Segurança, por exemplo, foi um flagrante desrespeito à Carta da ONU e ao multilateralismo que defendemos, independentemente da repulsa que nos possa ter causado a atuação da Sérvia de Slobodan Milosevic. Como ainda mais chocantemente o foi o ataque dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha ao Iraque. Assim, independentemente do que faça a comunidade internacional no sentido de estabelecer normas jurídicas mais justas e democráticas, a linha geral de política externa proclamada pelo Presidente no tocante à ordem mundial tenderá a condicionar nossa atitude em relação a uma ampla gama de problemas internacionais, colocando-nos freqüentemente em divergência com as grandes potências, particularmente com os Estados Unidos.

### **Multipolarismo e política externa nacional**

Tais divergências tenderão a ser mais freqüentes e delicadas na medida em que nossa política inclua, como declaradamente inclui, o estabelecimento de fortes vínculos bilaterais com países como a China, a Índia, a Rússia, entre outros, que não raro se afastam da orientação preconizada por Washington. Um episódio ocorrido ainda durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso ilustra

o problema. Em maio de 1998, a Índia (e pouco depois o Paquistão) realizou testes nucleares veementemente condenados pelas grandes potências ocidentais. Não cabe aqui discutir o acerto ou desacerto da decisão de Nova Délhi. O inegável é que para ela contribuíram fortes considerações estratégicas, entre as quais a ameaça representada, na percepção indiana, pela China e pela aproximação sino-americana<sup>12</sup>. Na época, o Brasil preferiu ignorar tais circunstâncias e colocar-se firmemente ao lado dos que condenavam, sem qualificações, a atitude indiana, numa manifestação de fidelidade simplista à idéia de não-proliferação. Com isso, desgastamo-nos gratuitamente com a Índia, quando teria sido mais adequada uma atitude matizada, que procurasse conciliar nossa posição contrária às armas atômicas com a crítica à política falaciosa das grandes potências. Hoje, tal alinhamento acrítico ao bloco ocidental seria improvável, já que é incoerente com a linha política proclamada pelo atual governo.

Nos poucos meses de sua gestão, o Presidente Lula tem-se mostrado favorável a uma diplomacia de perfil alto, levando suas teses a foros de projeção mundial e a outros líderes nacionais. Tal atitude foi ilustrada por sua decisão de comparecer ao Foro Social Mundial, em Porto Alegre, onde encontrou excelente caixa de ressonância para as suas teses sociais e afirmou a oposição do Brasil ao clima de beligerância internacional que culminaria, semanas depois, na guerra contra o Iraque. Ela se confirmaria, logo a seguir, pela sua presença no Foro Econômico Mundial, em Davos, onde defendeu a criação de um fundo internacional para o combate à fome e a miséria nos países pobres, associando sua proposta a uma mensagem de política internacional: “A paz não é só um objetivo moral. É também um objetivo de racionalidade. É necessário admitir que, muitas vezes, a pobreza, a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolvem o fanatismo e a intolerância”. E esses conceitos foram emitidos pouco depois de o Secretário de Estado americano, Colin Powell, ter afirmado, diante da mesma platéia, que os Estados Unidos estavam prontos a atacar o Iraque a qualquer momento.

Entre a reunião de Davos e o início das operações militares contra Bagdá, numa atmosfera de crescente beligerância da parte de Washington e de seus aliados, o Presidente manteve sua linha de oposição à guerra, em contactos telefônicos com outros chefes de Estado ou de governo e com o Secretário Geral da ONU. Iniciado o conflito, sua avaliação da iniciativa dos Estados Unidos e de seus aliados foi cáustica, qualificando-a de desrespeito às Nações Unidas e criticando diretamente o Presidente Bush, a quem negava o direito de decidir o que era bom ou mau para o mundo. Já dois dias depois, o discurso presidencial foi sensivelmente atenuado no tom, mas não na firmeza da crítica substantiva.

Na verdade, os prováveis desdobramentos políticos de médio e longo prazos do ataque ao Iraque tendem a apresentar um enorme desafio à política internacional do governo brasileiro. Ao desprestigiar a ONU, provocar a cisão da Otan e causar, no mínimo, considerável retrocesso à construção política da Europa, a iniciativa

americano-britânica pôs em cheque a noção de multilateralismo e abalou o sistema político internacional. De alguma forma, torna-se preciso redesenhá-lo, mas isso é extremamente difícil num mundo dividido entre uns poucos que apóiam um poder que abdicou da própria legitimidade e uma maioria que ainda não sabe como dar poder a uma legitimidade tornada impotente. E tampouco se sabe em que medida a cisão entre antigos aliados e o descrédito do multilateralismo, hoje centrados na área política, poderá contagiar organismos econômicos, como a Organização Mundial de Comércio (OMC). Tudo isso torna particularmente difícil o trabalho da diplomacia de um país que, com uma capacidade de projeção mundial ainda limitada, propõe-se contribuir para a reforma das instituições internacionais e a construção de uma ordem mais justa e democrática.

### **Um continente, duas percepções**

É, porém, no nosso próprio continente que tendem a produzir-se os desencontros mais sensíveis e imediatos, como as primeiras iniciativas de Lula na área internacional parecem evidenciar. Antes mesmo de empossado, ele enviou a Caracas seu principal assessor para assuntos internacionais, o Professor Marco Aurélio Garcia, com o objetivo de ajudar governo e oposição a encontrarem uma saída para a crise política que então os defrontava. Os entendimentos do enviado brasileiro praticamente se limitaram à área governamental, já que a oposição viu com maus olhos uma iniciativa que lhe parecia favorecer o Presidente Hugo Chavez, a quem o então Presidente eleito do Brasil se dispunha inclusive a prestar ajuda material. Da mesma forma, os Estados Unidos não viram com simpatia a proposta brasileira de constituição de um grupo de “países amigos da Venezuela” para ajudar na busca de uma solução para a crise política daquele país. Para os americanos – que em abril tinham favorecido um golpe de Estado, finalmente fracassado, para depor o atual presidente venezuelano – parecia preferível manter todo esforço de conciliação centralizado nas mãos do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), supostamente mais afinado com Washington do que o grupo de “países amigos” sugerido pelo Brasil. No final, chegou-se a uma fórmula conciliatória, criando-se um “Grupo de Amigos para a Venezuela”, que deveria auxiliar o Secretário Geral da OEA (não o substituindo, portanto), contaria com a participação dos Estados Unidos e, por proposta desse, seria coordenado pelo Brasil. Embora de conteúdo formalmente processual, o episódio deixou claras as diferenças de posições. De um lado, o desejo de Washington de assegurar que o país que fornece cerca de 14% das suas importações de petróleo tenha um governo que lhe seja favorável. De outro, o primeiro passo concreto do novo Presidente brasileiro no sentido de assumir na América do Sul um papel politicamente ativo e independente dos Estados Unidos. O objetivo brasileiro não era opor-se aos Estados Unidos, mas, ao tentar ajudar os venezuelanos



a encontrarem eles mesmos uma saída constitucional para a crise, tampouco dava prioridade aos interesses de Washington, que, como ficara demonstrado em abril, pouco têm a ver com a democracia ou a autonomia venezuelanas.

Apesar do desfecho formalmente satisfatório do episódio, ficou evidente o conflito de percepções estratégicas entre Washington e Brasília. A política americana em relação à América Latina tem variado de acordo com a relevância atribuída à região em diferentes momentos, mas, como assinala Federico Gil, “tem perseguido dois objetivos de maneira constante. O primeiro tem sido excluir do Hemisfério Ocidental potências extracontinentais rivais ou hostis. O segundo tem sido assegurar a presença político-econômica dominante dos Estados Unidos na região. Implícita nesses objetivos está a manutenção na América Latina de regimes estáveis, capazes de salvaguardar os interesses dos Estados Unidos”.<sup>13</sup> Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, o Hemisfério Ocidental parece ocupar posição de pouco relevo na agenda política de Washington, mas isso não significa que os objetivos assinalados por Federico Gil tenham sido abandonados. Eles apenas não têm sofrido ameaças de âmbito continental e, portanto, sua defesa não tem requerido dos Estados Unidos iniciativas mais abrangentes. Onde foi percebida alguma ameaça significativa a interesses americanos relevantes, a ação de Washington não se fez esperar. Quando os guerrilheiros das Farc e do ELN, em conluio com o narcotráfico, passaram a representar, ainda antes daqueles atentados, uma ameaça à ordem estabelecida, foi lançado o Plano Colômbia, formalmente um programa de cooperação destinado a ajudar o governo daquele país em sua luta contra os traficantes. Em tal contexto, o combate à guerrilha não aparecia como um objetivo prioritário. Na esteira dos atentados de Nova Iorque e Washington, entretanto, os rebeldes, como eram até então considerados, passaram a ser classificados de terroristas e a luta declarada contra eles ganhou nova ênfase. Para a política dos Estados Unidos, tornara-se ainda mais importante esmagar a guerrilha e assegurar uma presença americana mais firme numa área da América do Sul ameaçada de mudança política desfavorável aos seus interesses. Da mesma forma, na Venezuela, importante fornecedor de petróleo aos Estados Unidos, a subida ao poder de um presidente populista e nacionalista, embora democraticamente eleito, ligado por laços de amizade a líderes de países particularmente mal vistos em Washington, foi considerada inconveniente. O desagrado americano traduziu-se inclusive, como já mencionado, no favorecimento a um golpe de Estado que afastou do poder, por quarenta e oito horas, o líder constitucional indesejado.

Do ponto de vista da política brasileira no continente, uma pergunta fundamental é como os Estados Unidos reagirão a um continuado ativismo do Brasil na América do Sul. Em sua já citada entrevista à **Gazeta Mercantil**, o Ministro Celso Amorim, então ainda não empossado, manifestou-se otimista, achando possível os dois países chegarem a uma “visão mais estratégica”, na qual Washington reconheceria no Brasil um parceiro “indispensável para a estabilidade

da América do Sul e mesmo da África”. Ao analista independente é lícito, porém, um certo ceticismo. O otimismo – pelo menos ostensivo – do nosso chanceler só seria plenamente fundado se, dentro da visão estratégica que supostamente marcaria as relações bilaterais, os dois países perseguissem objetivos coincidentes ou complementares. Ora, na prática, a estabilidade da América do Sul, supostamente desejada por ambos, só é relevante para os Estados Unidos na medida em que sirva aos interesses americanos. Em outras palavras, só devem ser estáveis aqueles governos que sejam favoráveis a Washington, como ficou demonstrado pela atitude americana em relação ao já referido golpe de Estado de abril de 2002, na própria Venezuela, para não falar de episódios menos recentes e ainda menos edificantes em diversos países. Essa não é, entretanto, a percepção de Brasília. A já mencionada iniciativa de Lula em relação à crise política em Caracas deixou isso bem claro – e o desagrado da grande potência setentrional o confirmou. Por outro lado, as escaramuças processuais que se seguiram talvez sejam indicativas do tipo de atitude que se pode esperar de Washington em eventuais situações futuras semelhantes. Em vez de declarar oposição frontal, o Departamento de Estado tratou de imprimir à proposta brasileira um formato mais palatável: o grupo sugerido pelo enviado do então Presidente eleito brasileiro deveria assistir o Secretário Geral da OEA, que continuaria como o principal responsável por ajudar na busca de uma solução; sua composição, que incluiria o Brasil e os Estados Unidos, foi negociada de forma a assegurar que, com a possível exceção do governo Lula, ele fosse integrado por países tradicionalmente receptivos aos argumentos da potência hegemônica; os próprios americanos puderam então, numa barretada a Brasília, sugerir que nos coubesse a coordenação do grupo, que, no formato finalmente acordado, deixara de oferecer os principais inconvenientes inicialmente percebidos por Washington. Esboçavam-se dessa forma, ainda tentativamente, os limites de uma eventual cooperação “estratégica” entre a grande potência continental e mundial e o maior país da América Latina, subitamente disposto a assumir uma inusitada liderança regional: os Estados Unidos poderiam aceitar o novo ativismo brasileiro na América do Sul, desde que ele se exercesse de forma a não causar maiores tropeços efetivos à política da potência maior. E, no caso específico, o Brasil aparentemente deu-se por satisfeito.

O episódio venezuelano não se situa, porém, no centro da área de divergência estratégica potencial entre os dois maiores países do continente. Assim, o ocorrido em relação à crise política de Caracas, embora importante, pode, afinal, não ser indicativo das atitudes de Brasília e de Washington quando se trate de situações que afetem a essência das visões que cada uma das duas capitais, respectivamente, alimenta em relação ao continente. E esse é o maior e mais imediato desafio com que se defronta o governo Lula.

Formalmente, o grande projeto dos Estados Unidos para o continente é o estabelecimento de uma área hemisférica de livre comércio, a Alca, que, tal como proposta, representaria a “anexação” das economias latino-americanas pela dos

Estados Unidos, várias vezes maior do que a soma de todas as demais. Parece claro, porém, que a Alca em si, embora útil, não é essencial à política regional de Washington. Ela teria a grande vantagem de enquadrar o essencial da política econômica dos países da região num sistema normativo uniforme, inspirado e dominado por Washington, mas seus benefícios econômicos e políticos poderiam ser igualmente alcançadas por acordos bilaterais com distintos países latino-americanos. Seria mais trabalhoso e estruturalmente menos elegante, mas igualmente eficaz. E teria a vantagem de restringir a possibilidade de um país como o Brasil dificultar a implantação de todo o projeto. Na prática, Washington, ao dirigir suas ofertas na Alca a países latino-americanos individuais, em vez de fazê-las a todos, com uma cláusula de nação mais favorecida aplicável regionalmente, parece já ter optado por uma forma de bilateralismo divisivo.

A política do atual governo brasileiro, disposto a forjar, a partir do Mercosul, um bloco sul-americano econômica, política e socialmente integrado, mais apto a resistir a pressões externas, é a antítese daquela visão americana, de países individualmente satelitizados pelo poderio econômico e político do norte. Em tese, o objetivo político de Brasília é coerente não apenas com o nosso interesse nacional, mas com o da América do Sul, que, em seu conjunto, muito teria a perder com uma integração assimétrica (global ou por meio de acordos bilaterais), que frustraria suas aspirações de desenvolvimento econômico e autonomia política. Mas o problema é ainda mais complexo, já que os obstáculos ao objetivo brasileiro não se limitam à oposição de Washington – situam-se também na América Latina e no próprio Brasil.

Nosso país representa cerca de 72% do PIB e uns 80% da população do Mercosul, enquanto a Argentina responde por cerca de 24% e 17% de cada um desses dois agregados, respectivamente. Juntos, os dois países, com mais de 95% dos habitantes e do produto interno do agrupamento sub-regional, praticamente *são* o Mercosul – ou poderão sê-lo na medida em que suas percepções dos objetivos da integração coincidam ou, pelo menos, sejam mutuamente compatíveis – algo que até agora não se verificou. Sem tal coincidência ou compatibilidade de objetivos, não haverá condições para realizar a ampla integração do Cone Sul preconizada pelo Presidente Lula. Ela seria a base necessária para as concessões que os dois parceiros maiores terão de fazer-se mutuamente para a construção da estrutura institucional necessária ao êxito do empreendimento comum defendido pelo atual governo brasileiro. E seria igualmente indispensável para a introdução dos mecanismos compensatórios em favor dos sócios menores, sem os quais estes últimos não se sentirão partícipes plenos da obra conjunta. Até agora, nada disso ocorreu.

Tal como firmado em 1991, o Tratado de Assunção, no qual os quatro signatários se comprometeram a estabelecer, em menos de quatro anos, um mercado comum, com todas as implicações explicitadas ou implícitas naquele

instrumento e uma estrutura institucional correspondente, não era realista, como os desenvolvimentos subseqüentes vieram demonstrar. Na prática, embora o Mercosul tenha sido um êxito no sentido de levar a uma rápida e acentuada expansão do intercâmbio intrazonal, nenhum dos dois principais parceiros mostrou-se disposto a fazer o necessário para tornar realidade aquilo a que ambos se tinham comprometido. Tampouco se tentou, alternativamente, promover a revisão dos compromissos assumidos, de modo que o solidariamente prometido fosse compatível com as efetivas intenções políticas de cada um. O Brasil, movido pelo seu interesse político no esquema de integração sub-regional, mostrou-se disposto a fazer concessões comerciais, mas não a estabelecer instituições mais fortes, que tenderiam a restringir-lhe a liberdade de manobra. Por sua vez, a Argentina, durante todo o governo Menem, pareceu ver no Mercosul uma forma de conseguir vantagens econômicas de seu vizinho maior, enquanto tratava de fortalecer sua posição geopolítica no continente por meio de um alinhamento incondicional com os Estados Unidos.

É claro que as coisas não têm de continuar como foram até aqui, mas pode não ser fácil mudar atitudes e percepções arraigadas. Do lado brasileiro, o governo Lula vem adotando um discurso político de potência regional, que se afasta de algumas atitudes tradicionais da nossa diplomacia na América Latina. Em vez de negar a intenção de exercer qualquer forma de liderança na região, o atual governo parece considerá-la algo natural. Em sua já citada entrevista de meados de dezembro de 2002 à **Gazeta Mercantil**, nosso Chanceler, então ainda não empossado, considerou que “liderança não é objetivo em si, mas decorrência de certas posições. Ela se exerce mais por inspiração do que por comando”. Pouco mais de um mês depois, falando ao mesmo jornal, porém já como Ministro, ele novamente mencionou o tema, assinalando que a imprensa freqüentemente se refere a que “o Brasil sempre tomou cuidado de evitar a questão de liderança. Liderança não se impõe. Mas que há um anseio por liderança no mundo, isso há. E o Presidente Lula corresponde um pouco a uma imagem de algo que está faltando”.<sup>14</sup> Era a assunção ostensiva de um papel de líder que a nossa diplomacia tradicionalmente procurara manter ausente de seu discurso para não ferir suscetibilidades de nossos vizinhos. Agora, o que transparece em manifestações públicas de nossas autoridades é que o Brasil se considera um líder natural na região, embora tal liderança não tenha qualquer sentido autoritário, exercendo-se “mais por inspiração do que por comando”, para manter a formulação do Ministro Celso Amorim. Na verdade, em coerência com essa noção de uma liderança não autoritária, o candidato Lula já se manifestara disposto a trabalhar por uma institucionalização mais firme do Mercosul, que “tem de avançar na definição de mecanismos de solução de controvérsias, preparar a formação de um parlamento regional e, *obviamente, dotar-se de uma política externa comum (grifo meu)*”.<sup>15</sup> Em certo sentido, o novo discurso pode ser interpretado como uma manifestação

de auto-confiança e de coerência com a defesa de uma ordem internacional democrática. O Brasil não estaria preocupado com a possibilidade de que, ao proclamar-se líder regional, pudesse ferir suscetibilidades e, conseqüentemente, pôr em risco a própria liderança. Essa seria tão evidente que ninguém teria por que se melindrar ao vê-la publicamente declarada. Ao mesmo tempo, entretanto, Lula preconiza o fortalecimento institucional do Mercosul, o que presumivelmente melhorará o seu funcionamento, mas também restringirá a liberdade de ação dos seus membros, particularmente a do maior deles. É algo que governos anteriores, que evitavam assumir a posição ostensiva de líder regional, jamais fizeram. O atual governo brasileiro chega a ponto de defender como algo *óbvio* o estabelecimento de uma política externa comum, que tenderá a aumentar o peso internacional do país, porém à custa de alguma limitação do seu espaço de manobra.

Em outro ponto essencial para a consolidação do bloco a mais longo prazo, o Brasil manifesta uma preocupação até agora não muito evidente com a equidade do empreendimento e a extensão dos benefícios potenciais aos sócios menores. Em suma, o Brasil se propõe liderar o Mercosul – e a mais longo prazo, a América do Sul – de acordo com normas acordadas entre os países da região e com vistas a uma distribuição equitativa de ganhos. É como se se propusesse a ser uma espécie de líder constitucional e democrático da região.

O que claramente não está assegurado, porém, é que nossos vizinhos vejam as coisas da mesma maneira ou sequer confiem nas intenções declaradas do governo brasileiro. No Mercosul, núcleo necessário do desejado bloco sul-americano, a posição da Argentina é crucial – e a conduta do governo Menem deixou claro que parte considerável da opinião daquele país ainda não exorcizou o fantasma de velhas rivalidades e aspirações de liderança regional. Parece, pois, duvidoso que os argentinos vejam como “natural” uma liderança brasileira na América do Sul. Por outro lado, as atuais autoridades de Buenos Aires parecem ter, em relação ao Mercosul e ao Brasil, uma atitude bem mais construtiva do que a da dupla Menem-Cavallo, mas só depois da posse do futuro Presidente será possível avaliar com maior segurança a extensão e durabilidade de supostas mudanças de orientação. Em qualquer hipótese, as assimetrias entre os quatro são de tal ordem que as negociações para estabelecer uma estrutura institucional que permita conciliar as compreensíveis aspirações de equidade da parte dos menores, as suscetibilidades de Buenos Aires e o natural desejo do Brasil de preservar um grau de influência compatível com o seu peso econômico e demográfico serão árduas e demoradas. Tais dificuldades só poderão ser vencidas se houver entre os parceiros uma compatibilidade de objetivos e percepções que possibilite a cada qual fazer as concessões necessárias ao êxito da empreitada. E não se pode afirmar que já exista tal compatibilidade, especialmente entre os dois principais parceiros, que terão de fazer os maiores ajustes, tanto entre si como em relação aos sócios menores.

Se tal análise é válida no tocante ao Mercosul-4, onde parte do caminho já foi percorrida e já existem interesses constituídos que militam no sentido da continuação do processo de integração, muito maiores serão as dificuldades quando se tratar da efetiva associação de outros países ao ambicioso projeto do governo Lula de constituição de um grande bloco econômico e político sul-americano. Até agora, as iniciativas do governo Lula no sentido de estreitar as relações bilaterais com a Venezuela, a Colômbia e o Peru, países-chave na Comunidade Andina, mostram a disposição de criar as condições políticas necessárias à realização daquele objetivo.

## **Sumário e conclusões**

A plataforma de política externa do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, confirmada por declarações e iniciativas posteriores à sua vitória eleitoral, indica a disposição do atual governo de manter uma orientação internacional significativamente distinta daquela seguida pelo país desde 1990. Em suas grandes linhas, ela apresenta pontos de contacto com alguns bons momentos da nossa diplomacia anterior àquela data, o que não lhe tira, porém, elementos de inovação nem lhe evitará consideráveis desafios, dadas as circunstâncias do mundo e do próprio país neste começo de século:

- O objetivo geral declarado é assegurar a presença soberana do Brasil na cena internacional, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país e a contribuir para o estabelecimento de uma ordem internacional mais justa e democrática, para o que caberia estimular os incipientes elementos de multipolaridade já presentes na ordem atual.
- Um pré-requisito de tal política, terá de ser um esforço tendente a reduzir a inquietante vulnerabilidade externa do país, que solapa as condições necessárias para pô-la em prática. Isso, por sua vez, requer não apenas atenção especial aos problemas diretamente relacionados com o nosso comércio internacional, mas também uma estratégia geral de política externa coerente com os objetivos a que se visa.
- Caberá assim, a partir de um Mercosul dinamizado e institucionalmente reforçado, promover a integração política, econômica e social da América do Sul. Caberá também desenvolver fortes vínculos de cooperação – tanto em nível bilateral como multilateral – com países em desenvolvimento de importante expressão geopolítica e econômica, tais como Índia, China, Rússia e África do Sul, entre outros. Essa seria a base necessária à orientação mais dinâmica e assertiva que o atual governo pretende imprimir à nossa atuação diplomática, sem,

---

entretanto, promover a formação de blocos de confrontação entre países em desenvolvimento e desenvolvidos.

- A ênfase na cooperação com países vizinhos e afins não limita, porém, o caráter universalista que se pretende continuar a dar à nossa política externa, também atenta ao relacionamento com países desenvolvidos e à relevância dos organismos de âmbito mundial, como a ONU e a OMC. Assim, no plano econômico, são colocadas em pé de igualdade as negociações relativas à Alca, aquelas entre o Mercosul e a União Européia e a grande rodada comercial na OMC. E no político, atribui-se especial importância à reforma da Carta das Nações Unidas e, especificamente, à do Conselho de Segurança, parte essencial do esforço tendente à criação de uma ordem mundial mais justa e democrática.
- Segundo a percepção oficial declarada, tudo isso se fará dentro de uma linha pragmática, negociando duro na defesa dos interesses nacionais, mas sem antagonismos apriorísticos ou posicionamentos ideológicos. Dentro desse enfoque, as relações com os Estados Unidos deverão enquadrar-se numa visão mais estratégica, na qual, segundo o nosso chanceler, a potência hegemônica veria o Brasil como “parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África”.
- Em tese, tudo isso – embora num contexto nacional e mundial distinto – parece coerente com as grandes linhas da política externa brasileira durante quase meio século antes do colapso do império soviético, quando as preocupações constantes foram o desenvolvimento econômico nacional e a fidelidade de última instância à liderança de Washington. O que, entretanto, não impediu, nos bons momentos desse período, a firme defesa dos nossos interesses e divergências tópicas, às vezes momentaneamente ásperas, com os Estados Unidos.
- Várias circunstâncias, tanto internas como externas, criam, porém, consideráveis diferenças com o passado: a) a maior complexidade da economia brasileira e sua maior inserção internacional; b) o fim da ordem mundial bipolar e o objetivo declarado de Brasília de contribuir para o estabelecimento do multipolarismo, desenvolvimentos que tornam anacrônica a idéia de fidelidade grupal nos moldes da Guerra Fria; c) o forte mandato popular em que se apóia a orientação de política externa do atual governo; d) a aparente determinação do governo Bush de promover o estabelecimento de um mundo unipolar e, portanto, sua tendência para o unilateralismo; e) conseqüentemente, o fim da ordem mundial que hoje conhecemos, com a fragilização da ONU e,

- possivelmente, de outros organismos internacionais, a cisão da Otan e o retrocesso na construção política da Europa.
- Tudo isso cria um quadro cheio de desafios para a política externa defendida por Brasília: a) a “presença soberana” que o Brasil deseja assegurar internacionalmente e a multipolaridade para a qual declaradamente pretende contribuir chocam-se com o objetivo de hegemonia perseguido pelo governo Bush; b) a reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança, com vistas a torná-lo mais representativo e democrático, tornou-se um tema ainda mais complexo e delicado depois do insucesso da diplomacia americana na questão do Iraque; c) de modo geral, todos os temas mais diretamente relacionados com a ordem mundial, tanto política como econômica, tornaram-se particularmente espinhosos desde que ela, tal como existia, foi abruptamente posta em causa pelo unilateralismo da política externa americana; d) no âmbito regional, a assunção ostensiva pelo Brasil de um papel de liderança na América do Sul e a promoção ativa de uma integração regional abrangente suscita desafios de duas naturezas: aqueles relacionados com a conciliação das percepções divergentes de países vizinhos e aqueles decorrentes da política hegemônica de Washington no continente; e) as premissas básicas da política externa do governo Lula e a busca de entendimento e cooperação com países afins podem levar-nos freqüentemente a assumir, no tocante a distintos problemas internacionais, posições divergentes da potência hegemônica e dos países que com ela se alinham.
  - Em suma, optamos por uma política externa de potência emergente – em contraste com a de mero país emergente – e temos pela frente o sério desafio diplomático de conciliarmos o idealismo saudável dos nossos objetivos com o pragmatismo inevitável da forma de persegui-los.

Abril de 2003

## Notas

- <sup>1</sup> **Carta Internacional**. N. 114, ano X, ago. 2002, p. 9.
- <sup>2</sup> **Gazeta Mercantil**, 16 dez. 2002, p. A-5.
- <sup>3</sup> CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 45, n. 1, 2002, p. 7.
- <sup>4</sup> V. SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. A irrelevância da ONU e a hegemonia americana. **Carta Internacional**. N. 117, nov. 2002, p. 7. Também LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. Doutrina Bush foi gerada há dez anos. **Política Externa**. V. II, n. 3, dez./fev. 2002/2003.



- 
- 5 As citações foram tiradas do texto do discurso presidencial, tal como publicado na **Gazeta Mercantil**, 02 jan. 2003, p. A-7.
- 6 SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Cúpula da América do Sul: rumo a um novo regionalismo?. **Carta Internacional**, n. 91, set. 2000.
- 7 **Gazeta Mercantil**, 16 dez. 2002, p. A-5.
- 8 Citado em SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O ‘Pragmatismo Responsável’. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Crescimento, Modernização e Política Externa. P. 337-8.
- 9 SILVA, Luiz Inácio Lula da, op. cit.
- 10 SILVA, Luiz Inácio Lula da, op. cit.
- 11 NYE, Joseph. The new Rome meets the new barbarians. **The Economist**, 23 de mar. 2002, p. 24. Para uma análise mais aprofundada do tema pelo mesmo autor, v. **The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone**. Oxford University Press, 2002.
- 12 SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. A bomba e o pecado original. **Carta Internacional**, n. 65, jul. 1998, p. 3.
- 13 GIL, Federico G. The Kennedy-Johnson Years. In: MARTZ, John D. (org.). **United States Policy in Latin America – A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986**. Lincoln, Londres: University of Nebraskca Press, 1988, p. 3 (tradução minha).
- 14 **Gazeta Mercantil**, 7 fev. 2003, p. A-6.
- 15 SILVA, Luiz Inácio Lula da, op. cit.

### *Resumo*

Este artigo examina os desafios com que provavelmente se defrontará o atual governo na execução da política externa anunciada pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva e confirmada pelas primeiras declarações e iniciativas do atual Presidente. A linha de conduta internacional com que se comprometeu o governo atual representa uma significativa mudança em relação àquela seguida pelo país desde 1990 e tem pontos de afinidade com algumas das preocupações tradicionais da nossa diplomacia, mas inova em outros e se choca com desafios ligados à complexidade do Brasil de hoje e às peculiaridades do mundo pós-Guerra Fria – e pós-11 de setembro.

### *Abstract*

This article examines the main challenges which the present Brazilian government will probably have to face in carrying out the foreign policy announced by presidential candidate Luiz Inácio Lula da Silva and reaffirmed by the President’s first statements and initiatives. The grand design of that policy entails a considerable shift from that pursued by different Brazilian governments since 1990 and has many points in common with some traditional concerns of our diplomacy while

innovating in others. The main challenges it will face relate to the complexity of today's Brazil and the peculiarities of the world order after the end of the Cold War – and especially after September 11, 2001.

Palavras-chave: Política Externa; Brasil; ONU; Mercosul; Alca.

Key words: Foreign Policy; Brazil; UN; Mercosur; FTAA.

A **Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)**, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira.

Cumprindo com seus objetivos, realiza estudos e pesquisas, organiza seminários, promove exposições e mantém um programa editorial voltado para a divulgação dos problemas atinentes às relações internacionais e à política externa brasileira.

A **Funag** coloca-se em contato direto com os diferentes setores da sociedade, atendendo ao compromisso com a democracia e com a transparência que orienta a ação do Itamaraty.

**Ministério das Relações Exteriores**

Esplanada dos Ministérios, Bloco H

Anexo II, Térreo

70170-900 Brasília - DF

Telefones: (0 XX 61) 411 6033/6034/6847

Fax: (0 XX 61) 322 2931, 322 2188

Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD)

**Palácio Itamaraty**

Avenida Marechal Floriano, 196

Centro - 20080-002 Rio de Janeiro - RJ

Telefax: (0 XX 21) 2233 2318/2079

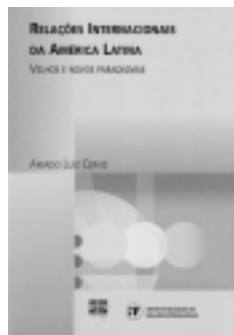
e-mail: [publicacoes@funag.gov.br](mailto:publicacoes@funag.gov.br)

site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

# coleção **RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



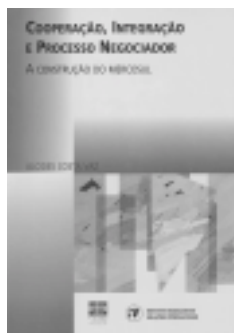
No livro são analisados os grandes movimentos da história das relações internacionais, desde a Conferência de Viena, que instaurou a ordem liberal sob o concerto europeu até o surgimento da Guerra Fria, em 1947. **Preço: 25,00**



É analisada a evolução das relações internacionais na América Latina desde os anos 30 do século XX, revelando as origens e a evolução das tendências históricas que condicionaram as relações regionais até o presente. **Preço: 25,00**



O livro apresenta uma análise das relações internacionais desde o surgimento da Guerra Fria, e a sua evolução sob o manto da bipolaridade, até a sua dissolução e o advento de nova etapa da globalização, no início dos anos 90. **Preço: 25,00**



Fundamentado em teorias de negociação, o autor analisa o processo de constituição do Mercosul, de seu início aos dias atuais. Destaca eventos marcantes. Aponta dificuldades que os países-membro enfrentaram nas negociações e os recursos de que se valeram para superá-las. Põe em evidência as variáveis econômicas e políticas que influenciaram as motivações e o posicionamento dos países. Tudo isso se assenta em ampla pesquisa bibliográfica e documental e em informações colhidas em entrevistas com pessoas que atuaram diretamente no processo de negociação. **Preço 25,00**



No livro o autor analisa a importância crescente dos temas sociais na agenda internacional contemporânea, que se inicia na década de 1990 com a consagração dos denominados “novos temas globais” como valores universais da nova ordem internacional, expressos especialmente nas conferências mundiais convocadas para deles tratar. **Preço: 30,00**

Para adquirir os livros da Coleção Relações Internacionais, envie depósito bancário no valor total dos livros adquiridos em favor do IBRI - Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil, para o fax (61) 3071655, não esquecendo de indicar o endereço completo para o envio do volume encomendado. Se preferir, envie essa documentação para o endereço:

# Na compra dos dez volumes da coleção o preço será R\$ 220,00



Ao prefaciar o livro, Jörn Rüsen, Presidente do Instituto de Estudos Avançados para as Humanidades do Centro de Ciências da Renânia do Norte, referindo-se a seu tema central, observa que na obra o autor "apresenta uma proposta abrangente de compreensão do mundo histórico-social". O fecho do livro não são

conclusões; o autor faz propostas, apresenta esboços e aponta aberturas e possibilidades. **Preço: R\$ 25,00**



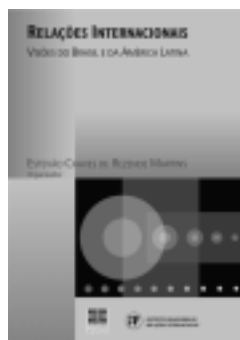
O livro apresenta uma aproximação acerca dos debates teóricos na grande área de relações internacionais, com ênfase especial para o seu desenvolvimento no período de grandes transformações que se iniciou após o fim da Guerra Fria.

**Preço: R\$ 25,00**



O livro é uma introdução geral aos estudos sobre economia política internacional, apresentados em suas grandes unidades explicativas, como os condicionantes da ação humana e do desenvolvimento econômico, a ação dos grupos de interesse, o papel do mercado no

desenvolvimento, as teorias do comércio internacional e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. **Preço: R\$ 25,00**



O livro reúne grande conjunto de ensaios organizado em homenagem a Amado Cervo, e que têm como eixo a história das relações internacionais. Os 14 trabalhos se debruçam sobre diferentes temas da agenda contemporânea de estudos internacionais, com ênfase especial aos

aspectos da inserção internacional da América Latina e do Brasil. **Preço: R\$ 30,00**



No livro se descreve e se interpreta as fases sucessivas da formação da União Europeia, desde a organização da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), em 1951, às novas etapas de alargamento que levarão à admissão de dez ou mais novos sócios, e apresenta-se uma visão

geral das instituições e das políticas públicas comunitárias. **Preço: R\$ 25,00**

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI  
Caixa Postal 4400 - 70919-970 - Brasília - DF Brasil

Em poucos dias você receberá a sua encomenda.  
Em caso de dúvida, entre em contato pelo e-mail  
[info@ibri-rbpi.org.br](mailto:info@ibri-rbpi.org.br)  
Conheça as demais publicações do IBRI visitando a  
homepage do Instituto, disponível em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

RelNet



# O que é RelNet



**RelNet** – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais é o primeiro site em língua portuguesa integralmente dedicado à congregação da comunidade especializada em Relações Internacionais do Brasil, oferecendo serviços flexíveis e eficientes de informação e de apoio à pesquisa, ao ensino e à profissionalização da área no país. RelNet é uma iniciativa conjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Funag-MRE).

**RelNet** oferece o acesso às bases de dados das mais importantes publicações científicas brasileiras da área, à maior biblioteca de links comentados sobre relações internacionais e áreas conexas, e a salas de discussão temáticas, artigos de opinião sobre a atualidade internacional, boletins de notícias e eventos, e a revista digital **Cena Internacional**, que publica artigos científicos de autoria de pesquisadores e diplomatas brasileiros e estrangeiros.

**REL-UnB e Funag-MRE** – comprometidos com o desenvolvimento da Comunidade Brasileira de Relações Internacionais por meio da oferta de ferramentas que propiciam a livre circulação de informação científica de alto nível e de serviços que facilitam as atividades de pesquisa e de capacitação de recursos humanos na área no país.

**RelNet** – Site Brasileiro de Referência  
em Relações Internacionais

**[Http://www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)**

---

# Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979

---

HELOISA CONCEIÇÃO MACHADO DA SILVA\*

O presente artigo tem por objetivo analisar a evolução da política de comércio exterior brasileira no período 1945 a 1979. Considerando que o foco de atuação externa do Brasil girava em torno do Nacional-desenvolvimentismo, os principais temas a serem tratados neste artigo são: limitada capacidade de importação e exportação, industrialização, dependência em relação ao capital estrangeiro e o papel desempenhado pela diplomacia brasileira como instrumento de promoção comercial. Dessa forma, propõe-se a compreensão da política de comércio exterior brasileira em duas fases. A primeira estende-se entre o imediato pós-guerra, correspondente ao Governo Dutra, e o início da década de 1960, referente ao final do Governo Kubitschek. A delimitação inicial tem como marco a instituição do sistema de controle de importações e o novo regime de câmbio com licença prévia. Nesse período, a política de comércio exterior foi movida pela deterioração dos termos de intercâmbio e da relativa inelasticidade da demanda por produtos primários. Tais fatos levaram as autoridades do período a subestimar a capacidade de expansão das exportações. Isso explicaria a persistência de taxas de câmbio valorizadas e a ênfase no controle de importações. As taxas de câmbio valorizadas permitiam que as exportações, com demanda externa inelástica, financiassem as importações e, ao mesmo tempo, o controle seletivo de importações redirecionava a pauta de importações para os bens de capital e produtos intermediários, para a continuidade do processo de industrialização.

---

*Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1): 39-65 [2003]

\* Professora do Mestrado em Integração Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O artigo é baseado na Tese de Doutorado da autora, **Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**, apresentada ao Programa de Doutorado em História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília, em janeiro de 2003.

Finalmente, na fase relativa ao período 1961-1979, o desenvolvimento industrial da década de 1950 encarregou-se de sugerir uma mudança de foco na política de comércio exterior. Em 1961, o Brasil já havia atingido elevado grau de maturidade econômica e, conseqüentemente, promoveu-se uma nova inserção do País no comércio internacional, mediante a transformação do Brasil em exportador de produtos manufaturados. Os países avançados cercaram a realização desse objetivo mediante os contingenciamentos que se tornaram regra na Europa e nos Estados Unidos. Dessa forma, a diplomacia brasileira reviu sua postura e buscou penetrar no mercado da África, Oriente Médio e América Latina em uma tentativa de implantar e consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações.

## **1 - A política de comércio exterior de 1945-1961: o controverso modelo substitutivo de importações.**

### *Antecedentes: os anos 1930*

A ascensão de Getúlio Vargas após o triunfo da Revolução de 1930 representou um novo momento para o Brasil<sup>1</sup>. Esse novo momento revelou o desenvolvimento de duas tendências importantes para a compreensão da política de comércio exterior brasileira no período de 1945 a 1979. Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Em segundo lugar, a política econômica governamental tornou-se mais ambiciosa, chegando a suscitar uma confiança nos destinos da Nação que, em seu sentido mais amplo, configura o que se poderia denominar Nacionalismo-desenvolvimentista<sup>2</sup>. No plano externo, a crise dos preços do café e a depressão capitalista representavam novos desafios para os formuladores da política comercial e, no plano interno, a determinação de promover como opção política o crescimento das indústrias traduzia os interesses das massas urbanas que demandavam emprego e renda, da burguesia nacional que demandava espaço para seus negócios e das Forças Armadas que requeriam meios para assegurar sua responsabilidade em matéria de segurança e defesa. O objetivo-síntese consistia na modernização, que então se confundia em boa medida com a industrialização<sup>3</sup>.

Nessa perspectiva, seria indispensável realçar o comércio exterior para captar insumos necessários ao processo de modernização interna. Tais insumos traduziam-se em mercados de exportação para elevar a capacidade de importação de máquinas e equipamentos, mercados para deslanchar grandes empreendimentos e tecnologias para viabilizá-los. Para fazer face à estagnação do comércio exterior brasileiro, o Governo Provisório adotou como estratégia os Tratados com Cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), na suposição que se desse respeito ao princípio da liberdade de comércio, apregoadado pela Liga das Nações. Entre 1930-1933, o Itamaraty chegou a assinar mais de trinta acordos dessa natureza, sendo a absoluta



maioria deles com países europeus. Entretanto, ao perceberem que as Nações recorriam a medidas indiretas de controle das importações, outra estratégia foi posta em execução, a dos tratados de reciprocidade e, posteriormente, de comércio compensado<sup>4</sup>.

Essa nova tendência do comércio exterior brasileiro significava o abandono do paradigma liberal para o benefício compartilhado, com vantagem para o Brasil, que passou a intercambiar seus produtos primários por máquinas e equipamentos para tocar a industrialização<sup>5</sup>. Com efeito, o comércio exterior brasileiro passou a fundar-se em três princípios básicos: primeiro, aproveitar as rivalidades dos blocos antagônicos em formação, para provocar a competição interna e elevar o poder de barganha nas negociações externas; segundo, manter a política de comércio liberal do lado dos Estados Unidos, forçando-os, contudo, a agir em razão das condições de competição provocadas; terceiro, incrementar o intercâmbio com a Alemanha e a Itália por meio de mecanismos de comércio compensado<sup>6</sup>. Por meio desses princípios, os interesses tanto da agroexportação quanto da burguesia urbana nacional foram atendidos. O comércio compensado, bilateral e anti-liberal, revelou excelente desempenho, uma vez que elevou a Alemanha, em 1938, à posição de primeiro fornecedor externo do Brasil. O descontentamento do Governo norte-americano fora traduzido em pressões diplomáticas que Vargas converteu em poder de barganha para negociação de vantagens concretas e compartilhadas, já no contexto de preparação da II Guerra Mundial<sup>7</sup>.

Com o advento da II Guerra Mundial e a entrada oficial dos Estados Unidos no conflito bélico, em dezembro de 1941, os efeitos positivos da estratégia política de Vargas já estavam assegurados. A cooperação de Guerra era natural e ainda poderia trazer vantagens adicionais, como o treinamento e o reequipamento das Forças Armadas, créditos para as exportações, condições especiais de entrada de capital externo e financiamentos para exportações de tecidos brasileiros aos mercados latino-americanos e sul-africanos. Essas circunstâncias concederam ao Brasil excelentes resultados junto aos Estados Unidos e permitiram ao País obter financiamento para a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda<sup>8</sup>.

Com efeito, os anos 1930 e o contexto da II Guerra Mundial revelaram que para implantar uma política de comércio exterior destinada a auxiliar o projeto de desenvolvimento econômico do País, era necessário não manifestar uma tendência explícita na condução de tal política. Nessa linha, caberia ao Brasil agir e reagir ante as circunstâncias e as tendências do comércio internacional, não mais ostentando uma política de comércio exterior. Esta tendência deve ser considerada como uma manifestação básica do novo projeto de industrialização do País. Em um nível mais geral, aquela corresponderia a uma progressiva racionalização do referido projeto. Racionalização provocada pela crescente diferenciação das relações e estruturas do poder político e econômico do País<sup>9</sup>.

### *Deterioração dos termos de intercâmbio, ação do Estado e industrialização*

Terminada a II Guerra Mundial, o Brasil possuía grandes reservas cambiais. O cruzeiro estava sobrevalorizado<sup>10</sup>, e a inflação brasileira no período havia sido superior à norte-americana. Desde o imediato pós-guerra, o interesse norte-americano em apoiar iniciativas econômicas brasileiras, inclusive o desenvolvimento industrial, demonstradas durante a década de 1930 e nos anos de conflito bélico, mudou completamente. As prioridades daquele País estavam claramente centradas na Europa e, posteriormente, na Ásia, sendo que já em 1946 era pública a posição dos Estados Unidos de que as necessidades de financiamentos da América Latina e os recursos externos dependeriam da habilidade dos governos latino-americanos de criar condições favoráveis ao investimento estrangeiro. A política de comércio exterior do Governo Dutra, ex-militar e político de idéias conservadoras, traduziu, inicialmente, os valores disseminados pelos norte-americanos desde a II Guerra Mundial. Nesse sentido, as teses de Bretton Woods encontraram defensores no Brasil por se compatibilizarem perfeitamente com o princípio de complementaridade entre as economias do centro e da periferia.

Dessa forma, as autoridades monetárias confiaram na livre manifestação da demanda, sendo instituído o mercado livre, com a abolição das restrições a pagamentos existentes desde o início dos anos 1930. O Decreto-lei 9.025, de 27.02.1946, concedeu liberdade total ao mercado de câmbio e às operações comerciais e financeiras no exterior. Os principais objetivos dessa política constituíam-se em: atender a demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para o reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra; forçar a baixa dos preços industriais por meio do aumento da oferta de produtos importados pelo câmbio sobrevalorizado; fazer política antiinflacionária reduzindo as reservas em dólares por meio de saldos negativos na balança comercial; estimular novos ingressos de capitais privados no futuro por meio da liberalização de saídas de capital<sup>11</sup>.

Todavia, os anseios por importações manifestados pela população tenderam a superar, em escala considerável, as reais possibilidades de pagamentos no exterior. Em pouco mais de um ano as reservas brasileiras desapareceram, sendo indispensável introduzir uma política seletiva de compras no exterior. Em vista da crise cambial brasileira, sem querer desvalorizar o cruzeiro em razão das pressões inflacionárias que o País enfrentava e dada a ausência de alternativas politicamente viáveis, o Governo Dutra foi obrigado a estabelecer o controle cambial e o Regime de Câmbio com Licença Prévia como um dos pilares de sua política econômica.

Entre 1947 e 1953, um sistema de licença foi utilizado para controlar o nível e a estrutura das importações no Brasil, sendo as divisas distribuídas a partir do seguinte sistema de prioridades: "(i) produtos de absoluta essencialidade; (ii)

produtos de relativa essencialidade; e (iii) produtos de eventual ou imediata conveniência”. As disponibilidades de câmbio deveriam ser aplicadas em 75% para as importações isentas de licença e aquelas inclusas na categoria de absoluta essencialidade, 20% para a categoria de relativa essencialidade, restando poucos recursos para os bens de consumo final não-essenciais. Na prática, tal sistema foi um estímulo importante à industrialização, embora essa não tenha sido uma política explícita do Governo. A manutenção da taxa de câmbio fixa ao nível de antes da II Guerra Mundial, enquanto a inflação aumentou o nível de preços domésticos aproximadamente em 4,5 vezes, foi um importante subsídio à importação de bens de capital, uma vez que estes se beneficiavam da preferência no sistema de alocação de divisas<sup>12</sup>. Até 1961, esse sistema permaneceu, com pequenas variações, inalterado e servindo de mecanismo de ação para o processo de industrialização. Assim, pode-se afirmar que fora o próprio Governo Dutra que criou os mecanismos que seriam utilizados pelos governos posteriores para acionar o Nacional-desenvolvimentismo consoante o Modelo de Substituição de Importações.

O retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951 significou, do ponto de vista norte-americano, uma injeção de nacionalismo na política exterior brasileira. As expectativas da economia, no âmbito das relações com o exterior, eram animadoras. Além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, consubstanciado na formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), a situação das transações comerciais externas também era bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café em agosto de 1949. A política de comércio exterior nos dois primeiros anos do Governo manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar. Houve, entretanto, extremo relaxamento na política de concessão dessas licenças nos sete primeiros meses do Governo. Atribuiu-se o relaxamento na política de concessão dessas licenças às expectativas brasileiras com relação ao novo quadro de relacionamento com a Potência do Norte e à alta nos preços do café. Todavia, essa política cambial acarretou um surto nas importações e uma retração nas exportações. Enquanto os gastos com importações chegaram a US\$ 1.703 milhões, as exportações alcançaram a cifra de US\$ 1.400 milhões. O déficit na conta-corrente de 1951 chegou a US\$ 615 milhões, financiado basicamente pelo acúmulo de atrasados comerciais. A perda temporária do controle sobre o comércio exterior gerou uma crise cambial em 1952. Esta complicou-se ainda mais com o agravamento da defasagem entre a concessão de licenças e a efetivação das importações<sup>13</sup>.

Para conter o desequilíbrio na balança comercial, Vargas buscou a ampliação do perfil das relações exteriores do Brasil e concentrou esforços na instalação, ampliação e consolidação de indústrias de base, com ampliação de todas as fontes disponíveis, por modo a substituir importações de petróleo e bens de capital, aliviando os encargos do balanço de pagamentos. Nesse sentido, o

Governo ensaiou uma política de aproximação com a Europa Ocidental, Europa Oriental e o Oriente Médio. O relacionamento com a Europa Oriental e o Oriente Médio fora mantido em baixo perfil, permanecendo as trocas em níveis mínimos, geralmente efetivadas por meio de intermediários. A aproximação com a Europa Ocidental, sobretudo com a República Federal da Alemanha (RFA), era vista por Vargas como estratégica, já que poderia conceder a importância estrutural da vinculação entre política de comércio exterior e demandas de desenvolvimento.

Ainda em 1952, a RFA demonstrou profundo interesse em abrir e reconquistar os mercados perdidos durante a II Guerra Mundial<sup>14</sup>. Na ocasião, Getúlio manifestou o desejo de construir melhores relações com a República Federal da Alemanha e adiantou que o Brasil possuía muitos artigos interessantes para a exportação, bem como afirmou que pretendia acelerar o processo de desenvolvimento industrial e da tecnologia nuclear no País. O Governo alemão mostrou-se disposto a adquirir grande quantidade de café e couro, interessou-se pelo projeto nuclear brasileiro e, em 1953, a empresa Volkswagen manifestou o interesse em instalar-se em território nacional para a fabricação, não apenas montagem, de 13.000 a 14.000 automóveis por ano. O interesse da RFA pelo projeto nuclear brasileiro e pela nacionalização da produção de automotores despertou apreensão das autoridades em Washington, que embargaram o projeto de cooperação alemã.

Em 1953, a conjuntura econômica brasileira estava completamente dominada pelo colapso cambial, iniciado em 1952. No plano internacional, Getúlio tentava negociar um empréstimo com o Governo norte-americano que lhe permitisse negociar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos. Contudo, em conferência pronunciada em janeiro na Câmara de Comércio de São Francisco, o Secretário Adjunto do Departamento de Estado para Assuntos Interamericanos, Edward Miller, insinuou que os empréstimos bancários ao Brasil seriam suspensos caso permanesse a intervenção do Estado no controle do comércio, das finanças e no controle às remessas de capital estrangeiro<sup>15</sup>. Para estimular o ingresso de capitais estrangeiros, Vargas promulgou a Lei 1.807, conhecida como Lei do Mercado Livre, em 7 de janeiro de 1953, concedendo ampla liberdade de movimentos ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito de reinvestimento<sup>16</sup>.

Apesar de todas essas medidas visando conter os impasses no relacionamento com a Potência do Norte, o panorama das relações internacionais brasileiras modificara-se por completo com a chegada ao poder do candidato do Partido Republicano, General Dwight Eisenhower<sup>17</sup>. Com efeito, as duas mais importantes e imediatas modificações na política dos Estados Unidos para a América Latina foram o combate ao comunismo, como resultado do acirramento da Guerra Fria, e o abandono do Ponto IV da Doutrina Truman. Com relação ao Brasil, logo se tornou nítido que Eisenhower não financiaria os projetos que a

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos elaborasse, bem como não ofereceria nenhuma colaboração tecnológica para o programa nuclear brasileiro, como compensação pelas vendas de areias monazíticas. Os Estados Unidos alegavam a necessidade de conter gastos bem como negavam a existência de compromisso no sentido de fazê-lo até determinado limite<sup>18</sup>.

Outro fator de atrito diplomático entre Brasil e Estados Unidos que se intensificou após a vitória de Eisenhower foi a questão do petróleo. Vargas ao assumir a Presidência da República tratou de redefinir os critérios de exploração do petróleo em um sentido não favorável às pretensões norte-americanas. Em 1953, o Congresso aprovou a Lei n° 2.004, que instituiu o monopólio estatal da pesquisa, exploração e lavra de petróleo, com a fundação da Petrobrás, empresa encarregada de executar aquelas tarefas<sup>19</sup>. Nesse caso, as pressões norte-americanas tornaram-se contraproducentes. A ameaça de boicote ao abastecimento do Brasil não se concretizou e o Governo em Washington terminou por fornecer-lhe os equipamentos destinados à instalação de refinarias e à exploração de petróleo, a fim de evitar que o Governo brasileiro os comprasse na Europa, cujos países voltavam a competir no mercado mundial<sup>20</sup>.

Após o final precipitado da CMBEU, Getúlio compreendeu que pouco poderia esperar dos entendimentos com os Estados Unidos. Os norte-americanos não possuíam razões para apoiar a expansão industrial do Brasil e, desse modo, favorecer o surgimento de concorrentes domésticas em um mercado onde suas manufaturas efetivamente predominavam. Dessa forma, para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos, o Governo brasileiro viu-se forçado a alterar radicalmente seu sistema cambial em outubro de 1953. A reforma cambial, que o Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, executou com a Instrução n° 70 da SUMOC, encareceu os bens de produção importados, estimulando a fabricação de similares nacionais, a utilização da capacidade ociosa da indústria e sua ampliação, para atender à demanda do mercado. Essa nova política cambial consistia na negociação de Promessas de Venda de Câmbio (PVC), que eram resgatadas em pregão público e que davam ao importador o direito à aquisição de câmbio no valor e na moeda estipulados. O novo sistema isentava do leilão vários tipos de máquinas e equipamentos industriais, papel e material de imprensa, livros e objetos destinados à instituições educativas. No que diz respeito às exportações, introduziu-se um sistema de pauta mínima, isto é, uma permissão para que os exportadores de certos produtos negociassem no mercado oficial apenas as divisas correspondentes às cotações mínimas fixadas para cada um deles, podendo vender no mercado de taxa livre o que excedesse a esses preços mínimos<sup>21</sup>.

Os resultados dessa política cambial foram, em geral, positivos. As exportações aceleraram seu movimento de recuperação, fechando o último trimestre de 1953 com 34,2% do valor total obtido no ano. As importações, por sua vez, mantiveram-se no mesmo nível dos trimestres anteriores. Porém, as

dificuldades surgidas com relação às exportações de minerais estratégicos ao mercado norte-americano, bem como os problemas relacionados à alta nos preços do café e à violenta campanha realizada nos Estados Unidos contra o consumo daquele produto, implicaram queda nas exportações brasileiras de café e dificuldades nas negociações para a exportação de minerais estratégicos dentro do princípio das compensações específicas<sup>22</sup>. Dessa forma, as reais possibilidades de arrecadação estariam comprometidas, o que colocava o Brasil frente a um novo colapso cambial.

Logo após o suicídio de Getúlio Vargas, o Vice-Presidente Café Filho assumiu a Presidência da República e convidou, para a pasta da Fazenda, Eugênio Gudin. Para o Ministério das Relações Exteriores, o novo Presidente nomeou Raul Fernandes, ex-Chanceler de Dutra e partidário intransigente das teses norte-americanas. O novo Ministro da Fazenda assumiu em um momento em que o Brasil enfrentava uma grave crise cambial. Pouco depois de assumir a Pasta, Eugênio embarcou para Washington, onde seria realizada a reunião anual com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mesmo recebido com boa vontade pelos membros do corpo técnico da instituição, Gudin conseguiu de fontes norte-americanas apenas US\$ 80 milhões em créditos novos, de um total de US\$ 300 milhões que acreditava serem necessários para evitar o agravamento da crise cambial<sup>23</sup>.

A relutância do Governo norte-americano em auxiliar financeiramente o Brasil era consistente com a política do Presidente Eisenhower de deixar que os fluxos de capitais privados e não o auxílio do Governo resolvessem os problemas de financiamento da América Latina. Devido à ineficiência dos resultados com o Governo dos Estados Unidos, Gudin buscou como alternativa os recursos privados. Um consórcio de dezenove bancos liderados pelo *Chase Manhattan* e *Citybank* levantou recursos adicionais de US\$ 200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano, com a garantia das reservas em ouro que o Brasil possuía. Entretanto, tais empréstimos resolviam somente os problemas mais imediatos do balanço de pagamentos, até que medidas de política lograssem algum efeito sobre a situação cambial brasileira<sup>24</sup>.

Não obtendo sucesso na negociação de crédito externo com as instituições oficiais e privadas, Eugênio implantou uma política para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos. Em janeiro de 1955, foi preparada a Instrução n° 113 da SUMOC, pela qual a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) ficava autorizada a emitir licença para a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial ou restrição de qualquer espécie quanto aos similares produzidos no País. Ficava também a CACEX autorizada a licenciar a favor das empresas nacionais a importação de conjuntos e equipamentos financiados no exterior em prazo não inferior a cinco anos. Tais equipamentos seriam incorporados aos ativos das empresas nacionais ou estrangeiras, sem contrapartida no passivo

exigível. Na realidade, essa medida anulava a reforma de outubro de 1953, efetuada pela Instrução n° 70, e instituíva um regime de privilégio para o capital estrangeiro, sobretudo o norte-americano.

No que diz respeito às relações exteriores, a atuação da diplomacia de Café Filho caracterizou-se pela ortodoxia e pela concessão aos interesses estrangeiros, sobretudo os norte-americanos. Nessa linha, as autoridades brasileiras buscavam obstaculizar o funcionamento da Petrobrás, impedindo a importação de sondas e outros equipamentos destinados ao seu funcionamento. Café Filho alegava a existência de déficits no orçamento e impunha a necessidade de conter as importações<sup>25</sup>. Na ocasião, Henry Holland, Secretário de Estado Adjunto e personalidade também ligada aos interesses petrolíferos, visitou o Brasil. Durante sua estada, Henry manteve contatos com os meios governamentais e empresariais brasileiros e manifestou o interesse da empresa norte-americana *Standard Oil* investir US\$ 500 milhões na exploração do petróleo. Logo após a visita de Henry Holland, o Diretor da *Standard Oil of New Jersey*, Leo Welch, chegou ao Rio de Janeiro e conferenciou com o Presidente da República. Essas discussões sobre concessão para a exploração de petróleo foram acompanhadas pela retomada do tema Petrobrás no Congresso Nacional. Na mesma época, os Senadores Othon Mader, Plínio de Pompeu e Apolônio Sales tentavam a revisão da Lei 2004, que havia criado a Petrobrás e instituíra o monopólio estatal do petróleo<sup>26</sup>.

As tentativas de concessões de Café Filho, cuja linha em política econômica externa era caracterizada pela oposição ao nacionalismo, atingiram outros setores. Com efeito, a política atômica também fora alvo de assédio norte-americano. Em março de 1955, o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, James Scott Kemper, encaminhou carta ao Itamaraty propondo o reinício das conversações para a aquisição de 300 toneladas de monazíticas em troca do fornecimento norte-americano de 500 toneladas de trigo. Tal proposta, apesar de prejudicar o comércio com a Argentina, fora bem acolhida no Brasil e, em 3 de agosto de 1955, Raul Fernandes firmou o acordo de troca de monazita por trigo com os Estados Unidos, sem exigir compensações específicas para o desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil<sup>27</sup>.

Na realidade, o Governo Café Filho não pôde atender a todas as pretensões de Washington, entre as quais a reforma cambial, já que os militares opuseram-se à extinção das taxas múltiplas. Apenas revogou as restrições às remessas de lucros para o exterior e, por meio da Instrução n° 113 da SUMOC, anulou o caráter protecionista da Instrução n° 70 e instituiu um regime de privilégio para as empresas estrangeiras<sup>28</sup>. Obviamente, tal medida não foi tomada única e exclusivamente em benefício dos capitais oriundos dos Estados Unidos. Antes de mais nada, cabe ressaltar que a atuação da política econômica externa brasileira foi reforçada pelo estabelecimento do sistema de pagamentos multilaterais com vários países europeus. Em maio de 1955, as nações européias com significativo

comércio e transações financeiras com o Brasil criaram o Clube de Haia, estabelecendo um sistema paralelo de arranjos bilaterais, os quais eliminavam as políticas discriminatórias e permitiam a conversibilidade entre os participantes. Como resultado, iniciaram-se no Brasil, em agosto de 1955, leilões cambiais para a Área de Conversibilidade Limitada. As autoridades do FMI elogiaram a iniciativa, considerando-a “um passo intermediário na direção de um sistema não discriminatório e plenamente multilateral”<sup>29</sup>. No entanto, a reintegração parcial do comércio exterior brasileiro com a Europa Ocidental aos mecanismos sugeridos pelo Gatt e FMI limitou-se às formas de ação heterodoxas do Brasil nesse campo, vinculando-se mais estreitamente às regras definidas pelos norte-americanos.

As atitudes de Café Filho eram combatidas por setores nacionalistas que classificavam tais atitudes de inconsistente e entreguista. O debate ideológico e as lutas políticas eram intensos e abarcavam a política exterior de forma cada vez mais direta. Em 3 de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek e João Goulart venceram o pleito para Presidência e Vice-Presidência da República, não obstante as restrições e as ameaças do Governo Café Filho. O Governo de Juscelino Kubitschek caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Em termos de setor externo, as maiores preocupações giravam em torno da deterioração dos termos de intercâmbio, verificadas desde 1954 com a queda nas exportações de café. Dessa forma, a possibilidade de compensar o declínio das exportações tradicionais e manter a taxa de investimentos, necessária ao processo de substituição de importações, dependia da entrada líquida de capitais autônomos no País. Nessa perspectiva, o Governo de Juscelino procurou atrair para o Brasil capitais estrangeiros, tanto privados quanto públicos. Para os primeiros, estabeleceu-se uma política cambial extremamente favorável, permitindo movimentos absolutamente livres de entrada e saída. Quanto aos capitais públicos estrangeiros, a possibilidade era menor. É bem verdade que, desde o início de sua campanha, Kubitschek começou a explorar essa possibilidade junto a Washington<sup>30</sup>. Porém, a reeleição de Eisenhower em novembro de 1956 significou a continuidade da política norte-americana de relativa negligência para a América Latina. Para quebrar essa indiferença, JK lançou em 1958 uma vasta ação política e diplomática, conhecida como Operação Pan-Americana (OPA), cujo objetivo explícito era o aporte de recursos em larga escala para projetos de desenvolvimento na América Latina<sup>31</sup>.

Com o lançamento da OPA, tornou-se nítida a percepção dos brasileiros de como os Estados Unidos no pós-guerra haviam negligenciado a América Latina, investindo esforços e capitais de reconstrução na Europa, e reconhecia-se que a América Latina frustrou-se igualmente ao apoiar Bretton Woods e a criação das agências de fomento, que ignoravam a tarefa de desenvolvimento dos povos. A percepção brasileira reagiu à criação do Mercado Comum Europeu (MCE) em razão da concorrência desigual que ele gerava entre as exportações do Brasil e as



oriundas dos então chamados “territórios não-autônomos”. Junto ao Gatt, a representação brasileira protestou com veemência contra as discriminações tarifárias e não-tarifárias de que seriam vítimas os países da América Latina, alardeando o atentado que se cometia contra o principal órgão de liberalização e de promoção da competitividade do comércio internacional. Dessa forma, a OPA passou a orientar a política exterior do Brasil para a América Latina mediante um programa de esforços integrados de todo o Continente para a realização de projetos de desenvolvimento. Assim deram-se os primeiros passos para o multilateralismo regional e iniciaram-se as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio na América Latina, que culminou com assinatura do Tratado de Montevideú, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc)<sup>32</sup>.

Paralelamente aos esforços de integração ao Continente latino-americano, JK promoveu um ensaio multilateral do comércio exterior brasileiro. A recessão econômica mundial, que se acentuava, afetou a economia do País, com refluxo do comércio exterior e refletiu-se com destaque nas características do comércio desigual entre as nações industrializadas e nações exportadoras de produtos primários. Nessa linha, a busca de novos mercados no exterior conformou-se como alternativa, o que implicava a reorientação da diplomacia de JK para a África e o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, em uma tentativa de ampliar as exportações brasileiras de produtos primários. A reação norte-americana à OPA e às novas tendências de atuação diplomática de Kubitschek passou a ser cautelosa. No entanto, a Revolução Cubana, vitoriosa em 1959, gerou entusiasmo entre os movimentos populares e nacionalistas na América Latina e ampliou, no decorrer da década de 1960, o leque das discórdias entre Washington e Havana. Com efeito, o Presidente Eisenhower procurou aproximar-se da América Latina com um discurso novo e reformista, destinado a articular politicamente uma resistência hemisférica ao perigo cubano. Ao final de seu mandato, o Presidente norte-americano apoiou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e concordou com os estudos de integração econômica da América Latina. Com a nova administração democrata em Washington, sob liderança de John Kennedy, amadureceu a idéia de que era necessário sufocar ou ao menos isolar a Revolução Cubana<sup>33</sup>.

Nesse sentido, Kennedy apropriou-se da idéia de Kubitschek e lançou a Aliança para o Progresso como uma resposta tardia à crise de Cuba. Na realidade, a criação da Aliança para o Progresso correspondeu a uma reação norte-americana no sentido de esvaziar a proposta de JK, o que, de certa forma, teve êxito. A própria criação do BID e o lançamento da Aliança para o Progresso não foi necessariamente uma vitória da OPA, mas sim uma estratégia norte-americana de apropriar-se do conteúdo da OPA. Todavia, o resultado mais promissor da OPA foi a aproximação do Brasil com os Países do Continente latino-americano, ao ponto de se haver implantado o Comitê dos 21. Dessa forma, a OPA fez

emergir na diplomacia brasileira características modernas e multilaterais, enxertando no pensamento e na linguagem diplomática os conceitos cepalinos de centro-periferia, desenvolvimento desigual, deterioração dos termos de intercâmbio, industrialização, cooperação econômica e integração regional.

## **2 - A política de comércio exterior brasileira de 1961 a 1979: autonomia, implantação e consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações.**

### *Autonomia e implantação do Modelo Substitutivo de Exportações (1961-1964)*

Após intenso período de crescimento acelerado da industrialização brasileira durante a década de 1950, a crise do início dos anos 1960 viria a marcar novas alterações na política cambial e, a partir de 1961, ocorreu uma relativa liberalização da política de comércio exterior. Em inícios da década de 1960, o Brasil era visto, internacionalmente, não somente como a mais moderna e diversificada estrutura industrial do mundo desenvolvido, mas, sobretudo, como tendo sido uma das primeiras economias semi-industrializadas a realizar, com razoável grau de sucesso, a transição de um desenvolvimento industrial baseado no protecionismo concedido às atividades voltadas para o atendimento exclusivo do mercado interno, para uma fase de desenvolvimento com abertura crescente para o exterior, por meio da promoção de exportações não-tradicionais e de progressiva liberalização do comércio exterior. As mudanças estruturais associadas a esse processo envolveram, principalmente em suas etapas iniciais, substanciais transferências de recursos reais e financeiros em benefícios dos setores industrial e de infra-estrutura básica que não poderiam ter lugar apenas via estímulos e desestímulos de sinais de mercado<sup>34</sup>.

Naturalmente, em economias semi-industrializadas, caracterizadas por mercados fragmentados e imperfeitos, a consecução dessas transferências não marginais necessita de um grau elevado de intervenção do Estado na vida econômica. Em nenhuma área essa intervenção se deu de forma tão intensa quanto no que se refere ao sistema cambial<sup>35</sup>. A partir de 1947, essa intervenção passou a ser intensa, e a economia brasileira assistiu, de forma contínua, a diversos controles cambiais e controles seletivos de importação. Esse fato explicaria a persistência de taxas de câmbio valorizadas e a ênfase no controle de importação via barreiras alfandegárias ou controles administrativos. A justificativa para essa valorização cambial era de que ela reduzia o preço das importações de bens de capital e produtos intermediários, necessários ao processo de industrialização, fazendo com que as exportações tradicionais, com demanda externa inelástica, financiassem essas importações. Durante quase 20 anos essa política, aliada ao recurso ao capital estrangeiro, foi o grande fator de impulso dinâmico do processo de industrialização brasileira.

---

A literatura que analisa o período de 1945 a 1961 vê o modelo cepalino de substituição de importações como um grande entrave ao processo de liberalização da política de comércio exterior brasileira via promoção das exportações. Grande parte dessas análises baseia-se na argumentação de que até 1961 inexistiu no Brasil orientação econômica que se aproximasse à promoção das exportações<sup>36</sup>. À exceção de tentativas de caminhar em direção ao realismo cambial, às custas de algumas bonificações ao exportador, a regra geral era considerar as exportações como uma parcela irrelevante da demanda global. Para esses analistas, essa situação decorria da própria dinâmica do Modelo de Industrialização Substitutiva de Importações (ISI), cuja preocupação básica era de apenas manter razoavelmente estabilizada a receita cambial, atendo-se a política de comércio exterior quase que exclusivamente ao controle de importações<sup>37</sup>.

Os críticos do Modelo Substitutivo de Importações baseiam grande parte de seus argumentos na contraposição entre o período 1930-1961 e 1961-1979. Para esses estudiosos, as reformas institucionais iniciadas em 1961 e materializadas em 1964 proporcionaram, entre outros eventos, a criação de um sistema tributário adequado e de um incipiente mercado de capitais, que permitiram reduzir a ênfase no papel dos controles cambiais e tarifários como forma de transferência de recursos. Ou seja, tornou-se comum interpretar o desempenho favorável das exportações brasileiras como sendo um resultado natural dos efeitos que instituições mais modernas exerceram sobre o setor empresarial e sobre a eficiência do Estado. Ora, uma revisão recente do legado conceitual da Cepal sobre o vínculo comércio exterior/desenvolvimento lança dúvidas sobre essa interpretação. Ao contrário do que afirma grande parte dos estudos que analisam as conseqüências do Modelo Substitutivo de Importações, não houve negligência das autoridades monetárias do período 1930-1961 no que diz respeito às exportações.

Na realidade, a estratégia da política de comércio exterior no período foi distinta. Logo no imediato pós-guerra constatou-se que as exportações brasileiras comportavam-se de forma desigual, se comparadas às exportações de outros países. Essa afirmação baseia-se em diversos fatores. Em primeiro lugar, com o crescimento da renda dos países desenvolvidos no pós-guerra, a propensão marginal a importar alimentos tendeu a cair. A esse fato, acrescenta-se, ainda, a descoberta de toda uma tecnologia de produtos sintéticos, o que reduzia a demanda por matérias-primas da periferia. A saída para essa situação era impedir que o estrangulamento do setor externo paralisasse as exportações brasileiras e dificultasse o processo de desenvolvimento econômico. Nesse caso, sendo as exportações brasileiras constituídas precipuamente por produtos cuja demanda era inelástica, era necessário que as autoridades valorizassem as taxas de câmbio, aumentando as exportações em valores, e implantassem controles seletivos para as importações. No entanto, tais medidas não objetivavam única e exclusivamente limitar a capacidade de importar, mas, também, promover uma maior arrecadação

das exportações tradicionais, que possuíam uma demanda externa inelástica em função dos preços. Obviamente, o objetivo da industrialização não era tão-somente “substituir importações”, embora todo o processo de industrialização seja, por si só, substitutivo de importações.

Uma política industrial visa, principalmente, atender o mercado interno e promover um desenvolvimento auto-sustentável e multiplicador. Naturalmente, em economias similares às do Brasil, o processo de industrialização inicia-se com a possibilidade de redução do coeficiente de importações, seja em conjunto ou em dólares, reduzindo ou suprimindo artigos não-essenciais, para possibilitar amplas importações de bens de capital. Em todo caso, a necessidade de mudar a composição das importações não conduz a que a industrialização tenha como fim “substituir importações”. Este não seria o objetivo do processo de desenvolvimento, mas sim um meio para acionar a industrialização, ou seja, uma variável dependente. Esse meio não deve ser confundido com protecionismo, mas sim como uma mera adaptação das importações à capacidade de pagamento resultante das exportações.

Ainda em 1948, o mentor intelectual da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), Raul Prebisch, sublinhou que as necessidades em prol do desenvolvimento latino-americano implicariam fixação de taxas de Câmbio e alguns controles seletivos de importações. Porém, Prebisch ressaltou:

[...] o controle seletivo das importações não deve ser confundido como um mero processo protecionista. [...] se as exportações crescessem, suficientemente, não seria necessário pensar em restrições, salvo que, mediante essas restrições, se quisesse intensificar o processo industrializador. Porém, as exportações da América Latina dependem de variações da renda nacional dos Estados Unidos e dos Países da Europa, principalmente, e de seus respectivos coeficientes de importação de produtos latino-americanos. Por conseguinte, escapam à determinação direta da América Latina. Trata-se de condição de fato, que só poderia modificar-se por decisão de outra parte<sup>38</sup>.

Essa estratégia permaneceu, com pequenas variações, inalterada até inícios de 1961. A partir de então, o parque industrial implantado no Brasil já havia cumprido sua função original e pressionava por mercados externos, permitindo uma maior flexibilização da política de comércio exterior. Assim, o aumento das exportações passou a ser visto como um mecanismo para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, por meio da implantação de um modelo complementar ao Modelo Substitutivo de Importações, ou seja o Modelo Substitutivo de Exportações. Esse novo Modelo concedeu ao comércio exterior um novo papel no processo de desenvolvimento, qual seja, promover uma maior arrecadação das exportações por meio de uma política de promoção dos manufaturados brasileiros no exterior. Dessa forma, não caberia mais à política cambial limitar-se a fixar a moeda para promover a venda de produtos com demanda externa inelástica, mas

sim promover uma maior flexibilização do câmbio e inserir na pauta de exportações brasileira produtos de maior valor agregado. Assim, a economia brasileira passou a ostentar um novo modelo de desenvolvimento, ou seja, o Modelo Substitutivo de Exportações. Esse novo Modelo converteu-se no eixo fundamental do vínculo comércio exterior/desenvolvimento e vigorou, com pequenas variações, de 1961 a 1989.

Essa nova estratégia baseou-se em alguns pressupostos importantes, tais como: na tese de Hans Singer e Raul Prebisch, que mostrou a deterioração histórica das relações de troca dos países produtores de matérias-primas, ressaltando a necessidade de diversificar a pauta de exportações dos países, com ênfase em produtos de maior valor agregado; na grande expansão do comércio internacional, iniciada em meados da década de 1940, com a reconstrução européia, e acelerada com o aparecimento de novos países industrializados no Terceiro Mundo e, posteriormente, com a distensão política internacional a partir de meados da década de 1960; no progresso da ciência e da tecnologia, que levou os países industrializados a se especializarem na produção de bens mais complexos, exportando para os países em desenvolvimento a manufatura de bens de tecnologia média; no apoio dado pelas empresas transnacionais que tiveram um papel central no crescimento das vendas de produtos manufaturados ao exterior.

A emergência desse novo papel do comércio exterior brasileiro fez surgir a desconfiança dos países avançados. Estes cerceavam a realização do novo objetivo do comércio exterior brasileiro mediante os contingenciamentos que se tornaram regra na Europa e nos Estados Unidos. Por essa razão, o Governo estabelecido em janeiro de 1961 (Quadros e Goulart), por meio da Política Externa Independente (PEI), reviu sua política africana e buscou penetrar no mercado da África por meio dos novos Estados independentes, bem como se aproximou da América Latina, tentando converter a Alalc em via de escoamento para os manufaturados brasileiros, sem, entretanto, lograr êxito. Em 1962, em discurso realizado na Câmara dos Deputados, o Chanceler San Tiago Dantas apresentou um Relatório elaborado pelo Itamaraty sobre as potencialidades de cada região no comércio mundial. De um modo geral, o Relatório destacava a tendência de crescimento do comércio mundial e a necessidade de um maior investimento nos Países com acelerado poder de exportação. Nesse sentido, o estudo elaborado pelo Itamaraty enfatizava que os países com maior poder de venda teriam meios de pagamentos e, por conseguinte, boas possibilidades de absorção para as exportações brasileiras. Com base nesse Relatório, o Ministério das Relações Exteriores procurou implementar um caráter independente na política exterior, acreditando que esse caráter permitiria ao Brasil conquistar mercados externos para os seus manufaturados<sup>39</sup>. Para a implementação desse caráter, foi criado junto ao Ministério das Relações Exteriores o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (Sepro), modificando, assim, os escritórios comerciais. Os

quadros do Itamaraty passaram a receber maior aperfeiçoamento, em especial nas novas questões consideradas prioritárias pela PEI<sup>40</sup>.

Um dos pontos marcantes da nova ofensiva diplomática de Quadros e Goulart consistiu no reatamento de relações comerciais e diplomáticas com a União Soviética e Países Socialistas do Leste Europeu, no encaminhamento de conversações com a República Popular da China, na formulação de propostas sobre as possibilidades de abertura de novas missões diplomáticas e consulares no Continente africano e a constituição da área de livre comércio na América Latina<sup>41</sup>. Com efeito, o ponto alto da ofensiva diplomática de Quadros e Goulart foi a aproximação com a Argentina. Nesse caso, assistiu-se a uma disposição dos dois Países no sentido de incrementar a cooperação bilateral na área econômica e de dar uma substância sul-americana às suas relações exteriores. As intenções hegemônicas dos dois Países na América do Sul, e mesmo na região do Prata, foram relativamente superadas, na perspectiva do desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina<sup>42</sup>. Todavia, o caráter efêmero do Governo Quadros e o caos econômico que se seguiu até o fim da gestão de Goulart comprometeram a atuação e limitaram os resultados da PEI. Porém, emergiu uma nova forma de atuação diplomática. Essa nova forma seria posta a serviço das necessidades comerciais brasileiras, independentemente de preocupações ideológicas, e seria retomada pelos Governos posteriores para consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações.

De um modo geral, a singularidade do comércio exterior brasileiro a partir de 1961 é relativamente clara para os estudiosos. Grande parte dessas análises procuram justificar a expansão das exportações de manufaturados brasileiros por meio de três fatores: 1 - o programa de minidesvalorização cambial; 2 - aumento da produção industrial; 3 - enfraquecimento do consumo interno de produtos manufaturados e o conseqüente desvio para o mercado externo<sup>43</sup>. Quanto aos dois primeiros fatores não resta dúvida de que eles influenciaram as vendas ao exterior. Todavia, a denominada “política de promoção dos excedentes exportáveis” carece de maiores esclarecimentos, haja vista que ocorreu, a partir de 1961, uma expansão e um incentivo do consumo interno de manufaturados. A produção de manufaturados para o consumo interno cresceu 12% e o fator decisivo para o aumento desse consumo foi a forte expansão do crédito ao consumidor a partir de 1966, quando as sociedades de crédito, financiamento e investimentos foram redirecionadas, pelo Governo, do fornecimento de capital de giro às empresas, para o crédito direto ao consumidor e para o crédito ao pessoal. Prazos de financiamentos generosos, o controle temporário dos juros pelo Governo e a existência de consórcios tiveram impacto na demanda de automóveis e na produção de eletrodomésticos, acessíveis para uma parcela muito maior da população, que também teve grande expansão.

Assim, não fora tão-somente a saturação do mercado interno que proporcionou o maior dinamismo das exportações de manufaturados, mas sim

uma série de medidas tendentes a efetivamente implantar uma nova estratégia de desenvolvimento. Essa nova estratégia de desenvolvimento daria ao comércio exterior um sentido não de modificar o Modelo Substitutivo de Importações, mas sim um sentido de provocar um modelo complementar, ou seja, o Modelo Substitutivo de Exportações. Este via no aumento das exportações de manufaturados uma forma de enfrentar o estrangulamento do setor externo e dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Para a implantação desse novo Modelo, o Itamaraty teve uma atuação crucial nesse sentido, por meio do universalismo de sua política exterior. O viés universal da política externa brasileira de 1961-1979 promoveu a obtenção das realizações de seus interesses concretos que vinham desde a captação de recursos externos à conquista de mercados para os manufaturados. A captação de recursos externos relacionava-se mais de perto aos contatos do Brasil com os países do Primeiro Mundo, e a conquista de mercados para os produtos manufaturados estava intimamente relacionada ao estreitamento das relações do Brasil com os países do Terceiro Mundo. Assim, o Terceiro Mundo tornou-se a via para a implantação e consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações.

#### *Consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações (1964-1979)*

Com o Golpe Militar de 1964, importantes reformulações foram implantadas nas esferas monetária e bancária e na legislação do mercado de capitais e tributária. Paralelamente a essas reformas, foram implementadas políticas de estímulos à exportação, aliadas a uma relativa liberalização das importações<sup>44</sup>. Todavia, na primeira fase do Regime Militar (1964-1966), a política de estímulo às exportações deu-se de forma singular, ou seja, o estímulo fora dado apenas de forma técnica, sendo deixado de lado o caráter universal da diplomacia como instrumento de promoção comercial. De imediato, Castello Branco atrelou a diplomacia ao Ocidente, acreditando que esse meio seria suficiente para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos<sup>45</sup>. Porém, logo se percebeu que a forma singular de promoção das exportações não acarretaria os resultados desejados e, ainda em 1966, recuperou-se a tendência universalista da política de comércio exterior brasileira. A recuperação da tendência universalista promoveu uma maior aproximação com os Países do Terceiro Mundo e, conseqüentemente, o resgate do caráter ideológico da Política Externa Independente (PEI). A retomada do caráter ideológico da Política Externa Independente consubstanciou-se no caminho viável para a Consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações e, naturalmente, provocou um descompasso com o Governo em Washington

Esse descompasso explica, em parte, o caráter introspectivo, a ausência de complementaridade entre as economias brasileira e norte-americana e a

necessidade de converter os países da periferia em caminho viável ao Modelo Substitutivo de Exportações. A partir de 1967, a linguagem diplomática passou a espelhar a evolução conceitual de forma inequívoca, convertendo em tradição a prática que San Tiago Dantas introduzira. Assim, foram afastadas da linguagem diplomática os termos bipolaridade, ocidentalismo, interdependência e segurança coletiva. A finalidade era colocar o Itamaraty como o eixo racional da política de comércio exterior, mediante o máximo de aproveitamento de oportunidades. Nessa linha, o setor externo adquiriu caráter supletivo e tornou-se estratégico em termos de comércio, capital e tecnologia. Nesse contexto, o Brasil passou a requisitar maior parcela de poder para usá-lo em favor de seu desenvolvimento. Dessa forma, enquanto se repudiavam os meios com que as Grandes Potências criavam obstáculos às exportações de manufaturados oriundas da periferia, o Brasil emprestava apoio irresoluto às reivindicações do Terceiro Mundo, como forma de promover uma maior penetração em seus mercados. A recuperação da tendência universalista da política de comércio exterior permitiu ao Brasil dar importantes passos no sentido de promover um realismo de conduta<sup>46</sup>. Assim, o País recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, fortaleceu a proteção aos recursos nacionais, abriu novas fronteiras com a África, expressou equilíbrio e equidistância ante o conflito entre os Países árabes e Israel e, ante o malogro das iniciativas multilaterais, preparou terreno para grandes programas de cooperação na área bilateral com os Países da América Latina. Com efeito, a recuperação da tendência universalista permitiu resultados excepcionais no comércio exterior e fora capaz de manter um fluxo adequado de investimentos externos<sup>47</sup>. Entre os anos de 1967-1974, o comércio exterior articulou-se a partir de três objetivos básicos: 1 - estímulo à entrada de capitais estrangeiros; 2 - estímulo à promoção das exportações de manufaturados; 3 - liberalização progressiva das importações. De um modo geral, a política de estímulo às exportações foi muito bem sucedida, permitindo crescimento acelerado das exportações e, particularmente, o aumento das exportações de manufaturados. A participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação passou de 7,2%, em 1965, para 29,8% em 1974<sup>48</sup>.

Na realidade, a política de promoção das manufaturas brasileiras no exterior fazia parte de uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta baseava-se, precipuamente, na abertura ao capital estrangeiro, na internacionalização da economia e no aumento da produção industrial destinada aos mercados interno e externo. Nessa época, o crescimento real do PIB passou de 3,7% ao ano, no período 1962-1967, para 10,1% ao ano em 1968-1974. A indústria foi o setor líder do crescimento, expandindo-se a taxas anuais de 12,2%. Paralelamente a um maior volume físico exportado, que dobrou de 1967 a 1973, o valor unitário das exportações também cresceu no período, estimulado pelo crescimento da economia mundial. Entre 1967 a 1973, os termos de troca do Brasil evoluíram favoravelmente ao País, como resultado de um aumento dos preços de exportação de 77,2%,



diante de um aumento dos preços de importação de 54,5%. O forte crescimento do comércio exterior brasileiro levou a um aumento da participação do País no total das exportações mundiais. De fato, a participação do Brasil no comércio mundial aumentou de 0,88%, em 1967-1968, para 1,20% em 1972-1973<sup>49</sup>. De 1967 a 1974, o Brasil acelerou a evolução do estágio agrícola, em que apenas recebia capitais, para o industrial, quando passou igualmente a exportá-los. Na ocasião, o Nacionalismo-autoritário concretizou e consolidou o Modelo Substitutivo de Exportações, na medida em que ampliou as exportações de manufaturados, capitais e serviços para a América Latina, África e Oriente Médio, competindo com os Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, aos quais continuava a vender, principalmente, produtos primários, tais como café, soja, milho e minério de ferro. Esse papel intermediário entre as velhas potências capitalistas do Norte, com as quais aprofundava vínculos econômicos e financeiro, e as nações em via de desenvolvimento do Sul determinou a ambigüidade da política exterior do Brasil e o caráter contraditório das relações com os Estados Unidos.

Dessa forma, o Brasil reivindicou, como potência emergente, parcela de decisão cada vez maior no sistema internacional, uma vez que as dimensões de seus interesses e de suas responsabilidades nas relações exteriores aumentaram. Segundo o Presidente Médici, eram necessárias uma mudança nas regras do comércio internacional e a alteração da dinâmica de distribuição do progresso científico e tecnológico. A ênfase na necessidade de mudança nas regras do comércio internacional caracterizou toda a atuação da diplomacia brasileira nos foros internacionais, basicamente na Unctad e no Gatt<sup>50</sup>. Em 5 de março de 1970, quando se realizava na cidade de São Paulo a VIII Conferência Brasileira do Comércio Internacional, o Chanceler Gibson Barboza ressaltou:

[...] Países como o Brasil sentem necessidade de alterar, profundamente, as regras do comércio internacional. O ponto de partida, para a sua ação reformuladora, é um conjunto de princípios e recomendações de caráter declaratório. Seu objetivo há de ser a transformação de tais princípios e recomendações, em mecanismos operativos<sup>51</sup>.

Após 1974, o aumento explosivo dos preços do petróleo e a recessão mundial que se seguiu afetaram profundamente as contas externas brasileiras. De um modo geral, o Brasil optou por fazer ajuste à nova realidade mundial de maneira dinâmica, ou seja, apostando que a recessão mundial seria breve e que as taxas de juros seriam mantidas relativamente baixas. Dessa forma, tentou-se sustentar as taxas de crescimento da economia e os níveis de investimento industrial por meio do endividamento externo, da elevação de tarifas e de maiores restrições quantitativas às importações. Geisel procurou responder a crise com maior exigência do setor externo, incumbido de prover o acesso aos mercados dos países

industrializados, novos mercados de exportação, acordos cooperativos e financiamentos de matérias-primas, particularmente o petróleo. A pauta de importações revelava que o desenvolvimento, para se tornar auto-sustentável, teria que encontrar internamente outros insumos básicos dos quais dependiam a manutenção e a expansão das indústrias e da agricultura. Para superar a dependência do exterior quanto aos insumos básicos, elaborou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)<sup>52</sup>. Este propunha uma reformulação da política de substituição de importações, cujo cerne seria o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Com essa opção, realizou-se uma desvalorização cambial na tentativa de facilitar o escoamento das exportações e dificultar o acesso aos produtos importados<sup>53</sup>.

De 1974 a 1979, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. Em inícios de 1974, a Petrobrás já desenvolvia amplo programa de pesquisas de petróleo na Argélia, Egito, Irã, Madagascar, Líbia, Iraque e Colômbia, bem como participava de uma empresa na França. A Companhia Vale do Rio Doce estava associada à Organização Geral Egípcia e à Usina de Ferro-esponja em Alexandria, enquanto a Siderbrás tratava das atividades relacionadas à indústria siderúrgica. Ainda em 1974, o Presidente Geisel aprovou a Política Nacional de Exportação de Material Bélico (Penemem), elaborada pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em conexão com o Itamaraty e os Ministérios militares. Dessa forma, o Brasil começou a exportar desde revólveres e outras armas e munições até aviões, tanques de guerra e carros de combate, consolidando mercados na América Latina, África e Oriente Médio<sup>54</sup>.

Para consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações, o Presidente Geisel permitiu à diplomacia brasileira confirmar posições que esta vinha ensaiando já em governos anteriores, ampliando os vínculos com a África, o Oriente Médio e a América Latina, ressalvada, quanto a esta, a abstenção do Brasil na questão da aprovação do fim das sanções econômicas impostas a Cuba. De igual modo, a consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações obrigou o Regime Autoritário a votar na Comissão Política da ONU contra o sionismo como forma de discriminação racial, em uma tentativa de estreitar os vínculos econômicos com os Países árabes. O mesmo objetivo de defender e consolidar os crescentes interesses econômico-comerciais do Brasil permitiu ao País reconhecer e apoiar os regimes revolucionários de Guiné-Bissau, Moçambique e Angola. A solidariedade com Portugal, cuja política visava manter as colônias como províncias ultramarinas, acarretava no Continente africano desconfiança e hostilidade contra o Brasil, alimentadas pelo caráter conservador do Regime Autoritário. Ainda em 1973, o Chanceler Mário Gibson Barboza começara a perceber a necessidade de mudar essa posição, a fim de melhorar a imagem do Brasil e promover um clima favorável ao aprofundamento de suas relações econômicas e comerciais com os Países da África, todos intensamente marcados pelo anticolonialismo, inclusive

aqueles pró-ocidentais, tais como Costa do Marfim, Zaire, Gabão, Nigéria e Senegal<sup>55</sup>.

A Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974, a inflexão de Portugal para a esquerda e a retirada de suas tropas de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Angola dificultaram as relações com o Regime Autoritário brasileiro. Nessas circunstâncias, Geisel reconheceu, juntamente com Cuba e a União Soviética, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), sob a liderança de Agostinho Neto<sup>56</sup>. Na realidade, o Brasil buscava aproveitar brechas políticas, a fim de promover sua própria expansão econômica e consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações, apresentando-se aos Países da África e do Oriente Médio como alternativa de mercado, em substituição à Europa Ocidental e aos Estados Unidos. Esse foi importante fator para sua penetração nos Países árabes, que, conquanto repudiassem o comunismo, estavam em conflito com o Governo em Washington, por causa de Israel, e se ressentiam das potências industriais da Europa Ocidental. Assim, o Brasil apresentava-se como potência capitalista emergente em condições de fornecer-lhes todo tipo de mercadorias de que necessitassem, inclusive armamentos<sup>57</sup>.

O Brasil consolidou seus mercados de exportação de manufaturados e serviços na África e no Oriente Médio e, em fins de 1979, o País já era visto como um dos maiores exportadores de material bélico para o Terceiro Mundo. Todavia, o aumento substancial das exportações não fora suficiente para sanar os encargos resultantes das necessidades de importação de petróleo. Em 1979, a balança comercial acumulou um déficit de US\$ 4.802 milhões. Para sanar tais dificuldades no balanço de pagamentos, o Governo brasileiro tentou, não somente respaldar a indústria de base e bens de capital, como incentivar o programa pró-álcool e o aproveitamento do carvão mineral, a fim de reduzir a dependência em relação a fontes externas de energia, em particular do petróleo, do qual o Brasil era um dos maiores importadores do Ocidente<sup>58</sup>.

Apesar da situação desfavorável, o Brasil continuou a crescer a taxas superiores a 7% ao ano entre 1974 e 1979, e o Governo Geisel facilitou a captação externa em uma tentativa de sanar as dificuldades do balanço de pagamentos. Conseqüentemente, a dívida externa passou de US\$ 12.571 milhões, em 1973, para US\$ 49.904, em 1979. Nesse ano, a situação agravou-se ainda mais quando o Presidente do *Federal Reserve*, Paul Volker, decidiu conter a contínua desvalorização do dólar, por meio da elevação das taxas de juros, o que provocou um novo choque do petróleo. As medidas do *Federal Reserve* atingiram as finanças do Brasil e foram suficientes para comprometer o caráter supletivo do Nacional-desenvolvimentismo. As exportações de manufaturados mantiveram-se elevadas, sobretudo as destinadas à África e ao Oriente Médio. Contudo, parte da arrecadação com o comércio exterior destinava-se a sanar as aquisições de petróleo e os encargos da dívida externa. Assim, consolidou-se o Modelo Substitutivo de

Exportações. Porém, a sua consolidação não fora capaz de reverter a grave e nociva distorção das contas externas do País, de efeitos globais e nefastos para a fase posterior, e que acabou por destruir a unidade de ação da política exterior brasileira.

## **Conclusão**

O presente artigo procurou estabelecer um esforço de compreensão da política de comércio brasileira de 1945 a 1979. Este artigo foi condicionado pela idéia-força que caracterizou a política de comércio exterior no período, qual seja, o Nacional-desenvolvimentismo. Este, cuja origem, em verdade, remonta os anos 1930, constituiu o elemento organizador que dava unidade conceitual à política de comércio exterior brasileira e refletia, ao mesmo tempo, a visão de economia internacional que possuíam os dirigentes da época. A análise do comércio exterior à luz do Nacional-desenvolvimentismo permitiu compreender as implicações em termos de resultados, benefícios, desvantagens e limites das políticas econômicas dos governos. Buscou-se ao longo do texto evidenciar a existência de um padrão de comportamento do comércio exterior. Pôde-se constatar, mediante consulta às fontes primárias, que existiam traços comuns da política econômica externa no período em foco. Assim, a política de comércio exterior não seguia as tendências internacionais, já que, logo em 1946, percebeu-se que não convinha ao Brasil ostentar uma política de comércio exterior. Essa percepção permaneceu latente até o fim da década de 1980, sendo entendida pelos governantes do período examinado como o resultado de uma convergência de interesses internos. De acordo com essa perspectiva de análise, procurou-se entender os aportes que as relações comerciais trouxeram para o desenvolvimento e, especificamente, definir o papel da política de comércio exterior na realização do desenvolvimento econômico brasileiro.

No período em exame, as considerações ligadas ao comércio exterior/desenvolvimento tornaram-se o âmago das decisões diplomáticas. Nesse sentido, as opções de política externa e as grandes decisões foram regidas por essa dicotomia, o que acabou dando à diplomacia brasileira um caráter universalista e estratégico. Esse caráter resultou do malogro do liberalismo econômico do Governo Dutra e da constatação de que o multilateralismo do comércio internacional estabelecia princípios que os governos dos países desenvolvidos passariam rapidamente a burlar, mediante o estabelecimento de mecanismos de proteção de seus mercados. De 1945 a 1961, o papel atribuído ao comércio exterior brasileiro como elemento propulsor do desenvolvimento levou os analistas do período a acreditar que a função do comércio exterior brasileiro era única e exclusivamente “substituir importações”. Todavia, uma revisão recente do legado conceitual da Cepal lança dúvidas sobre essa interpretação. Na realidade, a estratégia da política

de comércio exterior no período foi distinta. Logo no pós-guerra constatou-se que as exportações de produtos primários comportavam-se de forma desigual, se comparadas às exportações de produtos manufaturados. Essa afirmação baseia-se em diversos fatores. Em primeiro lugar, com o crescimento da renda dos países desenvolvidos no pós-guerra, a propensão marginal a importar alimentos tendeu a cair. A saída para essa situação era impedir que o estrangulamento do setor externo paralisasse as exportações e dificultasse o processo de desenvolvimento econômico.

Nesse caso, sendo as exportações brasileiras constituídas precipuamente por produtos cuja demanda era inelástica, era necessário que as autoridades valorizassem as taxas de câmbio, aumentando as exportações em valores, e implantassem controles seletivos de importações. Essa estratégia permaneceu inalterada até 1961, sendo constituída pelos governos do período 1946-1961 como um mecanismo de ação do Nacional-desenvolvimentismo, consoante o Modelo de Substituição de Importações. A partir de 1961, o Brasil já havia alcançado elevado grau de maturidade econômica e, conseqüentemente, promoveu-se uma mudança no eixo comércio exterior/desenvolvimento. Nessa fase, o desenvolvimento industrial permitiu estabelecer uma maior flexibilização no câmbio, de modo a promover uma nova inserção do País no comércio internacional, mediante a transformação do Brasil em exportador de produtos manufaturados. Com efeito, verificou-se a emergência de uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta baseou-se na concretização de um modelo complementar ao Modelo Substitutivo de Importações, ou seja, o Modelo Substitutivo de Exportações. A pretensão brasileira de exportar manufaturas fora recebida com descaso pelos Estados Unidos e Europa, que passaram a cercear a realização desse objetivo. Por essa razão, a diplomacia brasileira implantou um caráter independente na sua atuação, acreditando que esse caráter consolidaria o Modelo Substitutivo de Exportações. De fato, o caráter independente da política externa brasileira consolidou o Modelo Substitutivo de Exportações e permitiu que, em meados de 1970, o Brasil conquistasse mercados para exportações de armamentos, veículos de passeio, maquinaria e eletrodomésticos. De 1974 a 1979, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. A necessidade de ampliar a escala da produção, de modo a reduzir seus custos, levou a indústria brasileira a consolidar seus mercados no exterior, fazendo com que o capitalismo de Estado brasileiro, permeado cada vez mais pelos interesses militares, alargasse seu campo de acumulação. Em meados da década de 1970, o Brasil já era visto como um dos maiores exportadores de armamentos ao Terceiro Mundo.

Todavia, o aumento explosivo dos preços do petróleo comprometeram os resultados do desempenho favorável das exportações brasileiras. Apesar da situação desfavorável, o Brasil continuou a crescer a taxas superiores a 7% ao ano entre 1974 e 1979. A participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. O País manteve seus mercados de exportação de

manufaturados e serviços na África e no Oriente Médio. Porém, o aumento substancial das exportações não fora suficiente para sanar os encargos resultantes das necessidades de importação de petróleo. Para fazer ajuste as dificuldades do balanço de pagamentos, as autoridades facilitaram a captação externa e ampliaram o perfil das exportações brasileiras, mediante o incentivo à exportação de serviços. Porém, grande parte da arrecadação com o comércio exterior destinou-se a sanar as aquisições de petróleo e os encargos com a dívida externa. Assim, consolidou-se o Modelo Substitutivo de Exportações, mas a sua consolidação não fora capaz de reverter a grave e mais nociva distorção das contas externas do País, de efeitos nefastos para a fase posterior, e que acabou por destruir a unidade de ação da política exterior brasileira.

Maio de 2003

## Notas

- 1 CERVO, Amado L. “Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira”. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 40, n. 2, 1997, p. 1-23.
- 2 WIRTH, J.D. **The Politics of Brazilian Development, 1930-1954**. Palo Alto: Stanford University Press, 1969, p. 23.
- 3 FONSECA, Pedro D. **Vargas: o capitalismo em Construção**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987, p. 312.
- 4 SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Memorandum, Secreto, Rio de Janeiro, 28/12/1936, AHI, 824.56 (47), 1934-1938, 982, p. 1-7.
- 5 MACHADO, Heloisa. **O Impacto da Segunda Guerra Mundial sobre a Política de Comércio Exterior Brasileira: 1939-1945**. Brasília: Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Departamento de História, julho de 1998.
- 6 CERVO, Amado L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: Ed. Ibri/Funag, 2001. Originais cedidos pelo Autor.
- 7 MACHADO, Heloisa. **O Impacto da Segunda Guerra...** op. cit.
- 8 SOUSA LEÃO A OSWALDO ARANHA, Relatório, Confidencial, Washington D.C, 28/05/1945, AHI 801.24 (986), Relações Econômicas e Comerciais, 1935-1945, 094, p. 1-12.
- 9 CERVO, Amado L. Op. cit.
- 10 A taxa de câmbio estava congelada em Cr\$ 18,59 por dólar desde 1937.
- 11 MALAN, Pedro. **Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p. 142.
- 12 CORRÊA E CASTRO A EURICO GASPARD DUTRA, Carta, Confidencial, 27/11/1948, AHI (BsB) 823.00.67, Relações Econômicas e Comerciais, (87) a (456), 1945-1961, 1297, p. 1-9.
- 13 FONSECA, P. D. **Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987, p. 377-402. BESSERMAN, S. “Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954”. In: ABREU, M. de P. **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990, p. 133.
- 14 PIMENTEL BRANDÃO A RAUL FERNANDES, Ofício n° 12, Confidencial, Bonn, 13/06/1951, AHI (BsB) 844.33 (72) (42), Relações Econômicas e Internacionais, 1946-1961, 0563, p. 1-7.

- 
- 15 MONIZ ARAGÃO A JOÃO NEVES DA FONTOURA, Telegrama, Confidencial, 07/10/1952, Londres, AHI (BsB) 821.2 (42) (00), Relações Econômicas Internacionais, 1946-1961, 0562, p. 1-6.
- 16 GUDIN, E. "Multiple exchange rates: the Brazilian experience". In: **Economia Internazionale**, vol. IX, n° 3, agosto de 1956, p. 505.
- 17 MALAN, P. **Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos do Brasil no período de 1946-1979**. Rio de Janeiro: Tese de Livre Docência, Departamento de Economia, UFRJ, 1981.
- 18 BESSERMAN, S. Op. cit.
- 19 BANDEIRA, Moniz. "Uma tendência em baixa: as relações entre Brasil e Estados Unidos". In: CERVO, Amado L. **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 154.
- 20 Idem. WALTHER MOREIRA SALES A VICENTE RÁO, Carta, Secreto, 21/11/1953, Washington D.C, AHI (BsB) 822.(44) (22), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, 1951-1953, p. 1-6.
- 21 OSWALDO ARANHA A GETÚLIO VARGAS, Carta, Confidencial, 29/10/1953, Rio de Janeiro, AHI (BsB) 822. (44) (22), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, 1951-1953, 0976, p. 1-7.
- 22 O princípio das compensações específicas exigia que os Estados Unidos fornecessem, em troca das exportações brasileiras de materiais estratégicos, auxílio técnico e material estratégico necessários à implantação no Brasil, de reatores para o aproveitamento da energia nuclear.
- 23 EUGÊNIO GUDIN A CAFÉ FILHO, Carta, 20/09/1955, Washington D.C, AEUG, FGV, CPDOC, doc. 57, p. 1-11.
- 24 Idem.
- 25 BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos e meio de história**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p. 402.
- 26 Idem.
- 27 JAMES SCOTT A RAUL FERNANDES, Carta, Secreto, 31/12/1954, Rio de Janeiro, AHI DE/2468/844.19 (00) (42), Materiais Estratégicos, 1945-1958, 0249, p. 1-7.
- 28 BANDEIRA, Moniz. **Presença dos...** op. Cit. p. 409.
- 29 BARBOSA DA SILVA A PAULO POOCK CORRÊA, Carta, Confidencial, 18/10/1955, Rio de Janeiro, AHI (BsB) DE 393/821.2 (42) (00), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, 1945-1972, 0249, p. 1-3.
- 30 U.S. Department of Commerce, **U.S. Investment in Latin American Economy**. Washington D.C, 1957, p. 1-28.
- 31 CERVO, Amado L. & BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ed. Ática, 1992.
- 32 HENRIQUE RODRIGUES VALLE AO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Telegrama, Confidencial, Washington D.C, 17/03/1958, AHI (BsB) 430.1 (22) (42), Operação Pan-Americana, 1958, 6165, p. 1-2.
- 33 HENRIQUE VALLE A ANTÔNIO MENDES VIANNA, Telegrama, Confidencial, Washington, 17/12/1960, AHI (BsB) 660. 1 (04), Missões Diplomáticas, 1956-1962, 9603, p. 1-12.
- 34 MALAN, P. **Foreign Exchange Constrained Growth in a Semi-Industrialized Economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976**. Berkeley: PhD Thesis, University of California, 1980, p. 152-176. OLIVEIRA FILHO, Gesner J de. **Aspectos do Comércio Mundial no Pós-Guerra e o Papel do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho**. Rio de Janeiro: Programa Nacional de Pesquisa Econômica, 1985, p. 18-30. GOES, Donald V. **Country Manuscript The Timing and a Sequencing of a Trade Liberalization Policy: the case of Brazil**. Washington D.C: World Bank, 1988, p. 41-64.

- 35 MALAN, P. **Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979**. Rio de Janeiro: Tese de Livre Docência, UFRJ, 1981. WELLS, J. **Euro-Dollars, Foreign Debt and Brazilian Bomm**. Working Paper n° 13, Centre of Latin America Studies, University of Cambridge, outubro de 1973.
- 36 DOELLINGER, Carlos von. “Exportações Brasileiras: diagnóstico e perspectiva”. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, 26 (1), Jan/Mar. 1972. DOELLINGER, C. von. “Transformação da Estrutura de Exportações Brasileiras: 1964-1970”. INPES/IPEA. **Relatório de Pesquisa n° 14**, 1973. DOELLINGER, C. von. “A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967-1973”. INPES/IPEA. **Relatório de Pesquisa n° 22**. 1974. IPEA. **A Industrialização Brasileira – diagnóstico e perspectivas**. Documentos do IPEA, n° 4, 1967. TYLER, Willian G. “Política Econômica e Promoção de Exportações Industrializadas no Brasil”. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, 26(1), p. 141-157, Jan. Mar., 1972. MALAN, P. & BONELLI, R. “The Brazilian Economy in the Seventies Old and New Developments”. **World Development**. Pergamon Press: Oxford, 1977.
- 37 Idem.
- 38 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (Cepal). **Políticas de Promocion de Exportaciones**. Santiago, 1995.
- 39 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório**. 1962, Seção de Publicações do MRE, p. 8-21.
- 40 CASTRO, F. M. de. **História da Organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, Ed. UnB, 1983.
- 41 Exposição do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre o Comércio com os Países do Leste Europeu perante o Conselho de Ministro, Confidencial, Rio de Janeiro, 04/05/1961, AHI (BsB) 811 (42) (70), 5689, Relações Econômicas e Comerciais, p. 1-27.
- 42 Relatório da Delegação do Brasil junto à Reunião de Peritos Governamentais da América Latina em Política Comercial (Cepal), AHI (BsB) 650 (04) (20), Cepal, 1961-1964, 3605, p. 1-180.
- 43 Vide nota 38.
- 44 RESENDE, André Lara. “Estabilização e Reforma: 1964-1967”. In: ABREU, Marcelo de P. **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 213-233.
- 45 ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS A JURACY MAGALHÃES, Ofício, Secreto, Rio de Janeiro, 02/07/1964, AHI (BsB) 650.(20), 3490, Política Econômica Externa, p. 1-19.
- 46 MÁRIO GIBSON BARBOZA A EMÍLIO MÉDICI, Exposição de Motivos, Confidencial, Rio de Janeiro, 23/06/1973, AHI (BsB) 811. (42) (41), Política Econômica Externa, 2309, p. 1-23.
- 47 Idem.
- 48 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Documentos de Política Externa**. Rio de Janeiro e Brasília, 1975, Seção de Publicações do MRE, 1975, p. 28.
- 49 TYLER, Willian G. **Industrial Experience in Developing Countries: some evidence of recebt growth and export expansion**. Florida: University of Florida, 1980.
- 50 BANDEIRA, Moniz. **Brasil-Estados Unidos no Contexto da Globalização**, Vol. 2, A Rivalidade Emergente. São Paulo: Ed. SENAC, 1999, p. 123-124.
- 51 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Documentos de Política Externa**. Seção de Publicações do MRE, 1970, p. 12-18.
- 52 MALAN, P. & BONELLI, R. “The Brazilian Economy in the Seventies: old and New Developments”. In: **World Development**, Pergamon Press, Oxford, 1977, p. 27.
- 53 CARNEIRO, Dionísio D. “Crise e Esperança: 1974-1980”. In: ABREU, M. de P. **A Ordem do...** op. cit., p. 295-232.
- 54 BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da...** op. cit. p. 123-124.



- 
- 55 SELCHER, Wayne. **Brazil's Multilateral Relations – between the First and the Third World**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.
- 56 PINHEIRO, Leticia de Abreu. **Foreign Policy...** op. cit. p. 144-173. CERVO, Amado L. **Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil 1808-2000**. Brasília: Ed. UnB, 2000, p. 322-330.
- 57 PAULO TARSO FLECHA DE LIMA A SHIGEAKI UEKI, Memorandum, Secreto, Brasília, 27/01/1979, AHI (BsB) 800.3 (B46) (E33), Apoio ao Empresariado Brasileiro, 1974-1979, 3654, p. 1-3. BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos...** op. cit., p. 125-128.
- 58 CERVO, Amado L & BUENO, C. **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 9-56. BAUMANN, R. et alli. **A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1998, p. 104.

### *Resumo*

Este artigo analisa o comportamento da política de comércio exterior brasileira em um contexto interno de crise econômico-financeira, limitada capacidade de importação e exportação, industrialização e dependência em relação ao capital estrangeiro. Propõe-se identificar e avaliar o papel que desempenhou o comércio exterior brasileiro como elemento propulsor do desenvolvimento econômico.

### *Abstract*

This article aims to analyze how Brazilian foreign trade policy behaved in an internal context of economic-financial crisis, limited importing and exporting capacity, industrialization and dependence on foreign capital. The purpose of this work is to identify and to assess the role Brazilian foreign trade policy played in the promotion of national development.

Palavras-chave: Comércio Exterior; Desenvolvimento; Câmbio; Importação; Exportação.

Key words: External Trade; Development; Exchange; Import; Export.

---

# O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996)

---

CARLOS FEDERICO DOMÍNGUEZ AVILA\*

“Quando os homens lutam, os deuses intervêm.”  
Homero

## Introdução

Entre 1979 e 1996, teve lugar, na América Central, um conflito regional violento e extremamente complexo. Esse conflito regional terminou provocando expressivas reações entre diferentes atores ou agentes da sociedade internacional. Mais ainda, tais reações não se limitaram aos meios estritamente governamentais – ou exclusivamente diplomáticos. Pelo contrário, um considerável número de atores não-governamentais e da sociedade civil – incluindo certas organizações de classe, o mundo acadêmico, as instituições religiosas, parlamentares, entre outros – não deixaram de exercer “pressão” ante os respetivos governos para que esses formassem e implementassem políticas exteriores frente ao conflito regional em questão, congruentes com as suas próprias percepções, interpretações e interesses. Nessa ordem de idéias, o propósito deste artigo é explorar e compreender a lógica inerente à política brasileira frente ao conflito regional na América Central.

Em termos gerais, as fontes documentais, sobretudo as fontes do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE), sugerem que a política brasileira frente ao conflito regional imperante na América Central orientou-se por um conjunto coerente, persistente e construtivo de ponderações. Tais ponderações terminaram dando lugar ao que aqui se chamará de “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional.

Convém agregar, ainda, que a relativamente bem sucedida pacificação e a democratização da América Central, em grande medida sob os auspícios dos processos negociadores de Contadora, primeiro, e de Esquipulas, depois, também terminaram confirmando a validade do pregado pela assim chamada “tese brasileira”.

## **1. Alguns antecedentes do relacionamento brasileiro-centro-americano durante o século XX**

As relações econômicas, políticas e culturais entre o Brasil e os cinco países da América Central – termo que se refere à Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica –, durante o século XX, demonstram uma tendência orientada para uma gradual convergência de interesses, cordialidade e fortalecimento dos diferentes vínculos. De fato, trata-se de um relacionamento quase-centenário, amistoso, construtivo e promissor; porém, que ainda na atualidade continua sendo relativamente modesto. O professor José Carlos Brandi Aleixo (1983: 22), que é um dos principais acadêmicos brasileiros que tem estudado as tendências do relacionamento brasileiro-centro-americano, atribuiu essa situação, entre outras causas, a:

as distâncias geográficas; a inexistência ou precariedade dos meios de transporte e comunicação; a vinculação excessiva das colônias com suas metrópoles; a escassez de informação mútua sobre a história, a geografia, a economia, a política e a cultura de modo geral; a ausência por muito tempo de Legações com Ministros residentes nos respectivos países; a diferença de línguas; etc. Consequentemente a presença do Brasil na América Central e da América Central no Brasil, particularmente até a primeira metade deste século [XX], é muito limitada.

Em sendo assim, parece pertinente agregar que entre 1906, quando o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com as nações da América Central, e o 25 de junho de 1979, quando o governo do Presidente João Batista de Oliveira Figueiredo decidiu suspender as relações diplomáticas com o desacreditado regime nicaraguense comandado pelo general Anastasio Somoza Debayle, o relacionamento brasileiro-centro-americano pode ser analisado em três subperíodos, os quais, salvo melhor juízo, podem ser definidos como: (a) os contatos iniciais (1906-1950); (b) o fortalecimento das relações diplomáticas plenas (1950-1971); e c) a intensificação das relações econômicas e políticas (1971-1979).

Durante o período dos contatos iniciais as partes começaram a interagir. Particularmente expressiva terminou sendo, nesse sentido, a Terceira Conferência Internacional Americana, celebrada na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 23 de julho e 27 de agosto de 1906. De fato, Aleixo (1983, 1984) sublinha que tal acontecimento impulsionou um relacionamento mais estreito e duradouro, dado que até então os vínculos políticos, econômicos ou culturais eram praticamente

nulos. E, três meses após o conclave, o Presidente Augusto Moreira Pena autorizou a abertura de uma Legação brasileira para os governos de Cuba e das nações da América Central.

A partir de então, e durante a maior parte do século XX, a política brasileira frente às nações do istmo centro-americano – incluindo os outros dois subperíodos supracitados – caracterizou-se pelo surgimento de um conjunto de regularidades, que não deixaram de repercutir na formulação e implementação da política de Brasília frente ao conflito regional em questão.

No plano político-diplomático e estratégico, por exemplo, a política brasileira aparentemente reconheceu certa preponderância dos interesses estratégicos dos Estados Unidos na Bacia do Caribe, em geral, e na América Central, em particular (Burns, 1966). Isso derivou em uma virtual relação triangular brasileiro-centro-americana-estadunidense, na qual a política da potência média (Brasil) frente às potências menores (países da América Central) terminou sendo definida não somente por tópicos essencialmente bilaterais ou pressões domésticas, mas também pela avaliação das visões, aspirações e prioridades da potência hegemônica do continente (os Estados Unidos). Convém agregar que essa articulação entre a potência hegemônica do continente, a potência média e as pequenas potências foi particularmente clara durante a primeira metade do século XX, quando o governo brasileiro implementou uma política essencialmente de baixo perfil e uma atitude relativamente discreta e complacente frente ao intervencionismo – inclusive frente ao intervencionismo militar – do governo estadunidense em várias das nações localizadas na Bacia do Caribe, argumentando-se que o Brasil não tinha interesses nacionais vitais naquela região (Burns, 1966; Cervo e Bueno, 2002; Camargo, 1985). Cabe registrar que a cooperação brasileiro-estadunidense com relação à Bacia do Caribe alcançou o zênite na controvertida intervenção conjunta na República Dominicana, em 1965 (Moniz Bandeira, 1998; Reiner, 1987; Moniz Bandeira, 1999; Aleixo, 1987).

Durante os decênios de 1960 e 1970, o relacionamento brasileiro-centro-americano foi favorecido pelas convergências ideológicas – anticomunistas – preponderantes nos regimens autoritários imperantes nesses países (com a notável exceção do caso da Costa Rica). Tais coincidências político-ideológicas entre governos autoritários, junto à tradicional cordialidade e normalidade no relacionamento entre as partes, traduziu-se no oferecimento de oportunidades de estudo para oficiais centro-americanos em academias militares brasileiras, a possibilidade de exportação de material de emprego militar de fabricação brasileira para os países do istmo, o apoio mútuo de candidaturas em organismos internacionais, a constante denúncia das alegadas tendências subversivas do regime revolucionário cubano (e de outros países de orientação socialista), etc. De fato, em 1973, o então embaixador brasileiro em Manágua, Milton Faria, chegou a qualificar o ditador nicaraguense, Anastasio Somoza Debayle, como “nosso amigo”,

dado que, argumentou-se, “representa no Continente uma enorme barreira, o único obstáculo aos anseios da extrema esquerda [sic].”<sup>1</sup> Em contrapartida, os governos autoritários do istmo centro-americano expressaram de forma reiterada, pública e definitiva a simpatia e identificação com o projeto sócio-político-econômico dos herdeiros da assim chamada “revolução brasileira” de 1964.

No plano econômico e comercial, o relacionamento brasileiro-centro-americano, caracterizou-se por dois aspectos básicos – vigentes ainda na atualidade. De um lado, nas convergências de interesses no tocante à defesa dos preços do café – e também do açúcar – no mercado internacional, dado que os países em questão são importantes fornecedores do produto. De fato, a coordenação das políticas cafeeiras e a mútua verificação da adscrição e respeito pelas respectivas cotas de exportação pactuadas foram (e continuam sendo) tópicos expressivos na agenda econômica entre as partes.

Por outro lado, o outro motivo que estimulou a intensificação das relações econômicas foi o persistente interesse dos exportadores brasileiros por penetrar no mercado da América Central. Desse modo o comércio entre os países começou a tomar certo vigor. Inicialmente, os produtos brasileiros com maior demanda potencial no istmo foram têxteis finos, produtos farmacêuticos, eletrodomésticos e produtos odontológicos.

Em contraste, as exportações centro-americanas para o Brasil continuaram sendo virtualmente nulas. Isso, devido, entre outras razões, a que todos os produtos que os países centro-americanos exportavam ao mercado internacional (café, banana, carne, algodão, açúcar, etc.) eram essencialmente agrícolas e, também, eram praticamente os mesmos que o Brasil produzia com a mesma finalidade. De fato, as agroexportações brasileiras e centro-americanas normalmente terminavam competindo entre si no mercado internacional. Daí os elementos mais característicos e duradouros do relacionamento econômico brasileiro-centro-americano, entre outros: (i) a considerável assimetria na pauta comercial; (ii) a ausência de complementaridade no intercâmbio; (iii) os problemas logísticos; (iv) o caráter relativamente modesto do montante e volume do intercâmbio; e (v) o perturbador e persistente superávit na balança comercial em favor do Brasil.

Antes de concluir a presente epígrafe é pertinente agregar dois acontecimentos no relacionamento brasileiro-centro-americano recente: a visita do chanceler Mário Gibson Barbosa às nações do istmo (em 1971) e a suspensão das relações diplomáticas entre o Brasil e a Nicarágua (em 1979).

A visita do Chanceler Gibson Barbosa foi um acontecimento sumamente importante nas relações bilaterais do Brasil com cada um dos países do istmo centro-americano. Note-se que era a primeira vez, na história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe, que um representante diplomático brasileiro de tão alto nível recorria às nações centro-americanas. Em cada um dos cinco países, o Chanceler Gibson Barbosa foi

recebido pelas máximas autoridades. Assinaram-se cinco Declarações Conjuntas, ademais dos respectivos discursos (Aleixo, 1983a).

As Declarações Conjuntas foram muito parecidas. No âmbito político, as partes destacaram: a “tradicional e estreita amizade” entre o Brasil e cada um dos países da América Central; o compartilhado respeito pelos princípios do Direito Internacional que regem (ou deveriam reger) nas relações internacionais; o respaldo à participação ativa das partes nos foros multilaterais (ONU, OEA, Cecla, Unctad, etc.); a condenação ao terrorismo; o estímulo à cooperação e solidariedade interamericana; a criação de Comissões Mistas; etc.

No âmbito econômico, as Declarações Conjuntas abordaram a necessidade de insistir ante os países industrializados em prol da implementação de sistemas de preferências generalizados não recíprocos nem discriminatórios em favor dos países em desenvolvimento; o reconhecimento dos direitos do mar (200 milhas de uso exclusivo, etc.); a proteção dos preços de produtos básicos (café, etc.); a intensificação das relações comerciais entre os países membros do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc); o apoio financeiro para a importação de produtos brasileiros – mediante a abertura de linhas de crédito por um valor de US\$1 milhão para cada um dos países da América Central; a inauguração de linhas de transporte marítimo; etc.

Ademais, no âmbito cultural, colocou-se a necessidade de ampliar e aprofundar os intercâmbios científicos e artísticos, assim como a implementação de programas de assistência técnica mediante o oferecimento de bolsas para que estudantes da América Central pudessem ingressar nas universidades brasileiras.

Em termos mais amplos e de longo prazo, a visita do Chanceler Gibson Barbosa à América Central pode ser interpretada como outra das conseqüências das significativas transformações econômicas e sócio-políticas que o capitalismo brasileiro estava experimentando no contexto do chamado “milagre econômico” (1969-1973). Sob essa perspectiva, não parece incorreto sugerir que o Brasil estava procurando consolidar a sua presença comercial em mercados pouco explorados, principalmente o africano, mas também o da América Latina e do Caribe, entre outros, levando em conta as facilidades tecnológicas “tropicalizadas” oferecidas pelos exportadores brasileiros. Também, procurava estabelecer relações internacionais com base em objetivos próprios, com ênfases na necessidade de promover o crescimento econômico e insistindo na possibilidade de impulsionar relações mais equilibradas e justas entre os países industrializados do Norte e as nações em desenvolvimento do Sul (Cervo e Bueno, 1992: Capítulo 15; Vizentini, 1998; Moniz Bandeira, 1999: Capítulos VII e VIII; Lima, 1990).

Ao mesmo tempo, a visita do Chanceler Gibson Barbosa à América Central pode ser interpretada como conseqüência do alegado declínio do poder hegemônico dos Estados Unidos na região e, portanto, como uma oportunidade

para redefinir os acordos tácitos entre brasileiros e estadunidenses surgidos no primeiro terço do século XX sobre as respectivas políticas frente à Bacia do Caribe, com maior benefício comercial e político para os primeiros. A partir dessa perspectiva, a Bacia do Caribe deixaria de ser uma região de hegemonia exclusiva dos Estados Unidos, afirmação duvidosa desde o triunfo e consolidação da elite revolucionária cubana, abrindo as condições e possibilidades para que “potências industriais emergentes”, como o Brasil, conseguissem construir um espaço para alcançar objetivos próprios – de natureza econômica, política e estratégica – nessa e em outras regiões do mundo (Moniz Bandeira, 1999).

Paralelamente, a suspensão das relações diplomáticas brasileiro-nicaraguenses, por iniciativa do governo do Presidente Figueiredo, foi um acontecimento extremamente significativo e um antecedente direto da política brasileira frente ao conflito regional na América Central.

Efetivamente, em 25 de junho de 1979, o governo brasileiro anunciou a suspensão das relações diplomáticas com o governo da Nicarágua. Lamentavelmente, os documentos consultados no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE) não explicam a lógica burocrática que determinou a tomada de uma decisão tão grave e pouco usual. Contudo, tal documentação oferece pistas que permitem fazer uma reconstrução dos acontecimentos. Nesse sentido, a decisão de romper com o agonizante regime do general Somoza Debayle pode ter sido tomada – salvo melhor juízo – com base em quatro ponderações básicas: (a) o acelerado processo de desgaste internacional do regime somozista; (b) a continuidade (e algumas sutis mudanças) implementadas na política exterior pelo novo governo brasileiro, encabeçado pelo general João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985); (c) as pressões do Parlamento brasileiro; e (d) o exemplo costarriquenho, mexicano e de outros países latino-americanos e caribenhos.

Em termos gerais, não parece incorreto ponderar que Brasília teria suspenso as relações diplomáticas com o desacreditado governo do general Somoza Debayle devido ao acelerado processo de deterioração da situação interna e internacional da Nicarágua somozista. As grosseiras e sistemáticas violações aos direitos humanos do povo da Nicarágua foi a razão central que justificou a convocatória da XVII Reunião de Consulta da OEA (entre 1978 e 1979). As resoluções dessa reunião terminaram colocando o regime de Manágua, virtualmente, na ilegalidade. Nesse contexto, o governo brasileiro teria interrompido as suas relações com a Nicarágua para acelerar a queda do regime e agradar às futuras autoridades do país. Adicionalmente, vale realçar que tanto a mentalidade “pragmática” herdada pela diplomacia brasileira como as “pressões” procedentes do Parlamento e o exemplo de outros países latino-americanos e caribenhos foram fatores importantes na resposta de Brasília frente à crise terminal do governo somozista. Obviamente, tais ponderações são antecedentes importantes para

compreender e interpretar as reações iniciais do Brasil frente ao emergente conflito regional na América Central, que é o que mais interessa para os fins do presente artigo.

Em suma, a partir de uma perspectiva temporal mais abrangente, parece adequado reiterar que, durante o século XX, as relações Brasil-América Central foram essencialmente corretas, porém modestas. Essa situação é possível atribuir-se tanto à ausência de interesses nacionais vitais do Brasil no istmo (e vice-versa), como a um fator estratégico sumamente importante que é a presunção hegemônica dos Estados Unidos entre os países da Bacia do Caribe (incluindo a América Central). Por essas e outras razões, a política centro-americana do Brasil, a partir da “era Rio Branco” (1902-1912), teria evitado se imiscuir nos assuntos da Bacia do Caribe, em geral, e da América Central, em particular. Tratar-se-ia, então, de uma virtual relação triangular entre brasileiros, centro-americanos e estadunidenses. Isso é parte do fundamento do que Bradford Burns (1966) chamou de a “aliança não escrita” entre os Estados Unidos e o Brasil. Também, uma interpretação especulativa e indireta sobre a natureza, a lógica e as políticas que têm orientado as relações Brasil-América Central durante a maior parte do século XX. Ao mesmo tempo, parece importante sublinhar que com base em tais considerações é possível compreender e interpretar a evolução do relacionamento brasileiro-centro-americano a partir de 1979.

## **2. O conflito regional na América Central, no contexto global da Segunda Guerra Fria: brevíssima análise**

Como dito, entre 1979 e 1996, teve lugar na América Central um conflito regional, que pode – ou deve – ser estudado sob a perspectiva da história da Segunda Guerra Fria (1979-1989). Convém ressaltar que a noção de Segunda Guerra Fria – termo acunhado pelo historiador britânico Fred Halliday (1986) – alude à complexa articulação de ambientes, interpretações teóricas e políticas de Estado que provocaram ou foram conseqüência da notória intensificação de tensões, competição e conflito globalizado imperante nas relações internacionais entre dezembro de 1979 – quando os países membros da Otan determinaram o incremento dos orçamentos de defesa e a instalação de mísseis de alcance intermediário, por um lado, e ocorreu a intervenção militar direta dos soviéticos no Afeganistão, por outro lado – e novembro de 1989 – queda do muro de Berlim. A periodização da história da Segunda Guerra Fria inclui uma fase de bipolaridade rígida (1979-1985) e outra fase de bipolaridade flexível (1985-1979).

Entretanto, o termo conflito regional, que é sumamente importante para os fins deste artigo, alude a uma situação de aguda tensão e conflito armado gerado pela interação complexa entre fatores locais (e sub-regionais), por um lado, e influências, aspirações e pressões hegemônicas extra-regionais, por outro.



Sendo que a interação entre pressões endógenas e exógenas ameaçou comprometer o envolvimento das duas superpotências da época, os Estados Unidos e a União Soviética, seja direta ou indiretamente (por meio dos seus respectivos aliados). Note-se, assim, a expressiva importância da lógica e das políticas inspiradas na confrontação, competição e tensão próprias da bipolaridade estratégica, política, econômica e ideológica, isto é, a lógica da Segunda Guerra Fria, que dominou a evolução da sociedade internacional entre 1979 e 1989. Portanto, um conflito regional supõe (ou supôs durante o decênio de 1980) a “internacionalização” ou “globalização” de uma crise local ou sub-regional, pela articulação de fatores essencialmente endógenos com pressões e aspirações hegemônicas de potências continentais e globais.<sup>2</sup>

Com tais antecedentes conceituais em mente, vale notar que as origens e a evolução do conflito regional imperante na América Central a partir da segunda metade do decênio de 1970 apresentaram conotações endógenas e exógenas.

Sob o ponto de vista endógeno, parece evidente que houve na América Central dos anos setenta a gradual passagem do “inaceitável” para o “insuportável” – isto é, “o que viola a dignidade humana” (Duroselle, 2000: 194ss). A ordem econômica e sócio-política imperante nas nações do istmo a partir da implantação das assim chamadas reformas liberais de fins do século XIX começou a ser nova e vigorosamente questionada por diferentes atores ou agentes – inclusive por “novos” movimentos de libertação nacional. Vale recalcar que tal questionamento do essencialmente injusto, desequilibrado e autoritário estilo de (sub)desenvolvimento econômico e sócio-político – imperante durante demasiado tempo e em benefício de uns poucos privilegiados – originou-se, fundamentalmente, por pressões endógenas.

Em outras palavras, a dimensão endógena do conflito regional na América Central sugere que se tratou da relação dialética entre o desejo dos povos de superar a injustiça social, o autoritarismo político e a notória iniquidade na distribuição da renda, por um lado, e a natural resistência do assim chamado “bloco histórico no poder” dominante nos países do istmo – particularmente na Guatemala, El Salvador e Nicarágua –, por outro lado (Rouquié, 1994). Ou, como afirmou categoricamente o Deputado Federal Aluizio Bezerra (PMDB-AC), na Câmara dos Deputados do Brasil, no dia 11 de março de 1982, tratava-se da contradição entre “as forças que querem a liberdade, a independência, o desenvolvimento objetivo e emancipador, contra os que querem a continuação da miséria, da opressão e do retrocesso social.”<sup>3</sup>

Assim, uma série de transformações econômicas e sócio-políticas – incluindo o surgimento de movimentos de libertação nacional, como a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG) – terminaram fazendo do istmo uma das regiões mais conflituosas do mundo. O triunfo da revolução popular sandinista na Nicarágua (em julho de 1979) e a

reativação das forças insurgentes em El Salvador e na Guatemala marcaram o estopim de um conjunto de tensões e conflitos armados, que somente se concluiriam depois da (surpreendente) derrota eleitoral dos sandinistas (em fevereiro de 1990) e da assinatura e aplicação dos compromissos de paz firme e duradoura pactuados – sob os auspícios dos processos negociadores de Contadora, primeiro, e Esquipulas, depois – em El Salvador (1992) e na Guatemala (1996). Sendo, ademais, que a Costa Rica e Honduras, apesar de não experimentarem diretamente o drama da guerra civil, também sofreram os rigores emanados da lógica e das políticas próprias do conflito regional.<sup>4</sup>

Em suma, a dimensão regional do conflito regional na América Central alude fundamentalmente à complexa articulação dos seguintes tópicos específicos: (a) conflitos armados internos em El Salvador, na Guatemala e na Nicarágua sandinista (guerra dos “contras”, anti-sandinistas financiados pelo governo dos Estados Unidos ); (b) grave crise econômica e social nos cinco países, reflexo da chamada “década perdida” no desenvolvimento latino-americano e caribenho; e (c) complexos processos de transição do autoritarismo para a democracia em quatro dos cinco países do istmo.

Por sua vez, a dimensão exógena do conflito regional demanda uma análise nas suas especificidades centro-americana, continental e global – cada uma delas “encadeadas” ou articuladas entre si e com a dimensão endógena.

A dimensão especificamente centro-americana do conflito regional refere-se às tensões e divergências provocadas pelas mútuas acusações de intervenção nos assuntos internos dos Estados vizinhos, pelo apoio – legal ou ilegal – oferecido a atores ou agentes afins (governos internacionalmente reconhecidos, forças irregulares, etc.) nos outros países. Tal apoio incluiu respaldo político-diplomático, militar, financeiro, de propaganda, ideológico, entre outros.

Particularmente complexa terminou sendo a convivência entre o governo da Nicarágua sandinista, por um lado, e os ideologicamente conservadores governos imperantes nos países vizinhos, por outro. De fato, Manágua acusou seus vizinhos, particularmente Costa Rica, Honduras e El Salvador, de apoiarem a controversa luta dos assim chamados “contras” (também respaldados pelos governos dos Presidentes Ronald Reagan e George Bush). Entretanto, os vizinhos da Nicarágua denunciavam os possíveis vínculos do governo sandinista com forças insurgentes que operavam na região – sobretudo com as guerrilhas da FMLN, em El Salvador –, configurando um aparente intento de “exportação da revolução”. Convém agregar que a dimensão especificamente centro-americana do conflito regional, ainda que com dificuldade, conseguiu manter-se no caus das divergências políticas e diplomáticas – evitando-se, assim, a escalada de um aberto e dramático conflito armado regional.

A dimensão continental do conflito regional refere-se à participação de atores de outros países americanos (sobretudo latino-americanos) e seu impacto

no conflito em questão. De fato, desde muito cedo, os governos – bem como atores não-governamentais e da sociedade civil – de diferentes Estados latino-americanos e caribenhos identificaram-se e apoiaram, com diferentes meios (políticos, diplomáticos, financeiros, ideológicos e inclusive militares), a diferentes agentes que operavam no istmo. Nesse sentido, particularmente relevantes foram os casos do México, da Venezuela, de Cuba, da Argentina, do Panamá, da Colômbia e do Chile, além do caso brasileiro.

Vale ressaltar que, a partir da criação do chamado Grupo de Contadora (em janeiro de 1983),<sup>5</sup> a grande maioria dos governos da região e do mundo optaram por respaldar a capacidade negociadora desse grupo, orientada para a busca de uma solução negociada, justa, equilibrada e duradoura para o conflito. E, em 1985, integrou-se o chamado Grupo de Apoio ao processo negociador de Contadora, com a participação dos governos da Argentina, do Brasil, do Peru e do Uruguai.

Sob a perspectiva da história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe, o processo negociador de Contadora (vigente sobretudo entre 1983 e 1986) erigiu-se em uma extraordinária experiência de concertação e coordenação política entre Estados (Frohmann, 1990). Note-se que a iniciativa multilateral de mediação em questão caracterizou-se pelo seu estrito apego ao direito internacional, o seu convincente diagnóstico das causas e da evolução do conflito regional, uma nova “praxis” na metodologia de resolução de conflitos, entre outras ponderações. Os esforços político-diplomáticos dos países latino-americanos enquadrados no processo negociador de Contadora, ainda que não foram coroados com a assinatura da “Ata de Contadora para a paz e cooperação na América Central” – devido à feroz e persistente oposição da potência hegemônica do continente –, conseguiram conter a lógica do conflito, abrir canais de comunicação e negociação, influir no processo negociador de Esquipulas – dirigido pelos próprios governos da América Central – e preparar as condições que permitiram a criação do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (Grio).

Entretanto, a dimensão global do conflito regional refere-se à intervenção de potências e atores extra-regionais, entre outros: as superpotências da época, a ONU, certos países europeus. O controverso intervencionismo das superpotências, especialmente dos Estados Unidos durante as duas administrações do Presidente Ronald Reagan (1981-1989), terminou agudizando os conflitos latentes (Carpenter, 1986; Rouquié, 1994; Gleijeses, 1986; Aleixo, 1987). Sem esquecer que o caso da estratégia de conflito de baixa intensidade implementada pelo governo dos Estados Unidos contra a revolução sandinista e contra forças insurgentes em El Salvador, Guatemala e Honduras foi motivo de muito debate, inclusive na Corte Internacional de Justiça.

Contudo, acontecimentos tais como o escândalo Irã-“contras”, o “novo pensamento” de política exterior soviética da “era Gorbachëv”, a queda do muro

de Berlim, entre outros importantes fatos mundiais, terminaram não só com a lógica e com as políticas inerentes da Segunda Guerra Fria, como também ofereceram mais favoráveis condições e possibilidades para que os atores envolvidos diretamente nos conflitos conseguissem resolvê-los pacificamente. Nesse sentido, é compreensível que, a partir de 1986, os próprios governos, movimentos insurgentes e outros atores do istmo conseguissem, no marco do assim chamado processo negociador de Esquipulas, autonomamente, chegar a acordos relevantes. Tais acordos, cujo eixo orientava-se para a simultânea pacificação e democratização das diferentes sociedades da região, permitiram colocar fim a uma situação de conflito, destruição e morte.

A relativamente bem sucedida pacificação e democratização das nações da América Central – ainda que padecendo de certos percalços, contradições e limitações – é uma conquista extremamente relevante sob a perspectiva da história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe. Sem esquecer que o Brasil, junto a outros países do subcontinente, persistentemente demandou tanto a restrição das – antijurídicas e imorais – aspirações e pressões hegemônicas e intervencionistas das superpotências, como uma saída negociada, justa, equilibrada e duradoura para o conflito regional em questão.

### **3. A “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional imperante na América Central: em busca de uma caracterização da lógica da política centro-americana do Brasil durante os perturbadores anos da Segunda Guerra Fria**

Em termos gerais, as fontes, sobretudo as fontes primárias resgatadas no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE), sugerem que a política externa brasileira frente ao conflito regional imperante na América Central, entre 1979 e 1996, formulou-se e implementou-se através de um conjunto relativamente permanente de critérios que, coletivamente, deram lugar ao que aqui se tem chamado de “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional no istmo.

A “tese brasileira” sobre o conflito regional na América Central terminou erigindo-se em uma espécie de marco conceitual da política centro-americana de Brasília. A mesma surgiu e evoluiu mediante a tensão entre seis ponderações básicas (documentalmente verificáveis):

#### *a) A constatação do caráter estrutural e sistêmico do conflito*

Assim, por exemplo, em 1983, entre as instruções à delegação brasileira que iria participar da XXXVIII Sessão da Assembléia Geral da ONU, expressou-se, entre outras considerações, que “os problemas da América Central derivam

de causas históricas, relacionadas com a manutenção de estruturas econômicas desequilibradas e socialmente injustas, e se vinculam à crise econômica mundial”. Ressaltando, em seguida, que tais problemas no istmo “não podem, portanto, ser considerad[o]s apenas do ângulo da confrontação ideológica ou do recurso a soluções de força”<sup>6</sup>. Em um outro documento confidencial interno do Itamaraty, de 1989, afirma-se, categoricamente, que “a avaliação básica [do Governo brasileiro] é a de que a crise centro-americana tem raízes estruturais, históricas, sócio-econômicas e culturais”<sup>7</sup>. Sem esquecer que o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, em conferência sobre política externa global brasileira na Escola Superior de Guerra, em agosto de 1984, afirmou que:

Com relação à América Central, a política brasileira ao longo dos últimos cinco anos esteve sempre balizada pela diretriz central de buscar uma solução negociada para os problemas regionais.

Na avaliação brasileira, a crise regional tem raízes estruturais, inscritas no processo de evolução política e econômica da América Central, e sua superação estaria condicionada à adoção de medidas destinadas a promover o desenvolvimento econômico, a justiça social e o pluralismo político na região. De outro lado, é fundamental que sejam afastadas todas as formas de interferência externa no encaminhamento das questões regionais. A interferência externa agrava as dificuldades locais, estimula soluções de força e a transferência de tensões globais bloqueia a ação da diplomacia.<sup>8</sup>

Em conseqüência, parece claro que, para Brasília, a origem, a natureza e a evolução do conflito regional na América Central – ao fundamentar-se no inequívoco, desequilibrado e excludente estilo de desenvolvimento econômico e sócio-político imperante durante demasiado tempo – deveria ser resolvido, não através de medidas de força, mas, sim, assumindo os agudos problemas econômicos, políticos e sociais que têm levado a região a uma situação de desenvolvimento humano bastante precária (com a possível exceção do caso costarricense).

*b) A necessidade de procurar uma saída negociada e congruente com os princípios do Direito Internacional*

Durante todo o decênio de 1980 – assim como na ordem internacional pós-Segunda Guerra Fria –, Brasília considerou que “a base para o entendimento está, de um lado, na busca do diálogo construtivo e da solução pacífica de controvérsias e, de outro, no respeito aos princípios e propósitos da Carta da ONU (não-uso da força, direito à independência, integridade territorial e soberania dos Estados, e a não-ingerência em seus assuntos internos)”<sup>9</sup>. O governo brasileiro insistiu, paralelamente, em que a busca das soluções, que por certo deveriam ser negociadas e pacíficas, correspondia basicamente aos próprios governos (e outros atores) do istmo.

“A posição do Governo brasileiro, no tocante à crise centro-americana, obedece às linhas gerais de nossa política externa: estrita observância dos princípios fundamentais expressos na Carta das Nações Unidas, em particular os relativos à autodeterminação dos povos e à não-ingerência nos assuntos internos de outros países. Dessa forma, a solução pacífica das controvérsias representa, segundo a ótica brasileira, a única solução viável para os conflitos regionais”, informou-se confidencialmente, em 1984, à delegação brasileira que participaria da correspondente Assembléia Geral da ONU.<sup>10</sup>

Mais ainda, as autoridades brasileiras persistentemente demandaram de todos os atores internacionais com vínculos e interesses no conflito regional na América Central um estrito apego aos princípios fundamentais do Direito Internacional – especialmente no que corresponde ao devido respeito ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados (Aleixo, 1987). Na prática, isso se traduziu na rejeição e na oposição frente à transferência para a América Central da lógica e das políticas inspiradas na competição, tensão e confrontação Leste-Oeste que caracterizou a Segunda Guerra Fria e o questionamento das aspirações e pressões hegemônicas das superpotências.

*c) A favorável predisposição para participar – ativa e solidariamente – de iniciativas multilaterais sérias e construtivas em favor da pacificação do istmo*

De fato isto se traduziu no persistente, significativo e solidário respaldo político-diplomático do Brasil aos processos negociadores de Contadora, primeiro, e de Esquipulas, depois. Convém ressaltar que a partir dos albores do decênio de 1980, as autoridades brasileiras, segundo documentação disponível no Itamaraty, consideraram importante colaborar com aqueles países mais diretamente envolvidos nos labores mediadores em busca de uma eventual saída negociada para o conflito regional, especialmente quando se tratava de iniciativas diplomáticas mexicanas e venezuelanas. Nesse sentido, não parece estranho que o Brasil também terminasse oferecendo seu respaldo político-diplomático aos atores mais diretamente envolvidos na busca da paz, da cooperação e da segurança no istmo, tanto no marco do processo negociador de Contadora como de Esquipulas.

Em relação a Contadora, parece conveniente ressaltar que, segundo uma declaração conjunta brasileiro-mexicana, assinada em março de 1984, pelos Presidentes João Figueiredo e Miguel de la Madrid Hurtado, “O Presidente do Brasil reiterou o apoio decidido e solidário de seu Governo a esses esforços e assinalou que o Grupo de Contadora constitui a única alternativa política e ética para a solução dos problemas centro-americanos”<sup>11</sup>.

Mais ainda, em um documento confidencial de agosto de 1984, reconheceu-se que “A Iniciativa de Contadora, ainda que padecendo de limitações práticas

para a consecução da paz, é vista pelo Brasil, como a única alternativa inter-regional a uma solução de força. É exatamente nesse sentido que temos expressado com clareza nossa posição solidária à capacidade negociadora do grupo”<sup>12</sup>.

Sob esse ponto de vista, parece “natural” que, depois do retorno à ordem constitucional (em 1985), as autoridades brasileiras aceitassem participar de maneira direta – como parte do Grupo de Apoio, do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (Grio), da OEA, da ONU, etc. – nos processos negociadores de Contadora e Esquipulas, procurando, vale insistir, uma saída política, justa, equilibrada, honrosa e duradoura para o conflito regional na América Central.

Note-se que “pressões” internas, que se bem não parece prudente exagerar mas tampouco desdenhar ou desconhecer, também puderam ter exercido certa influência na (re)formulação da “tese brasileira”. Efetivamente, organizações sindicais, instituições religiosas, movimentos populares, partidos políticos, o mundo acadêmico, etc., não deixaram de demandar de governos e da diplomacia do Itamaraty uma política congruente com a lógica dos processos negociadores de Contadora, primeiro, e de Esquipulas, depois. Isso foi bastante claro no debate parlamentar.

*d) A oposição frente às aspirações hegemônicas e ao intervencionismo de potências extra-regionais, assim como à transferência das tensões, competição e confrontação entre as superpotências à América Central*

Aqui parece importante ressaltar que as autoridades brasileiras – especialmente durante os mandatos dos Presidentes João Figueiredo (cujo governo, entre 1979 e 1985, coincidiu com a fase de bipolaridade rígida da Segunda Guerra Fria) e José Sarney (cujo governo, entre 1985 e 1990, coincidiu com a fase de bipolaridade flexível da Segunda Guerra Fria) – expressaram uma persistente, sistemática e categórica oposição frente às aspirações e pressões hegemônicas de ambas as superpotências na América Central e em outros conflitos regionais no Terceiro Mundo.

Ao mesmo tempo, e sob uma perspectiva de longo prazo, a oposição e o questionamento das autoridades brasileiras frente às (espúrias) aspirações e pressões hegemônicas das superpotências na América Central, em particular, e na América Latina (e no Terceiro Mundo), em geral, formou parte não só da “tese brasileira”, mas também de uma decisão estratégica coletiva que culminou com a revitalização da solidariedade intralatino-americana e caribenha e a criação do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (Grio), que surgiu como um derivado do processo negociador de Contadora.

*e) O reconhecimento da limitada influência do Brasil nos acontecimentos sócio-políticos, econômicos e estratégicos imperantes na América Central*

Uma análise equilibrada, serena, objetiva e realista da evolução do relacionamento brasileiro-centro-americano não deve ignorar o fato de que durante a maior parte do século XX e, particularmente, no contexto da Segunda Guerra Fria, o Brasil, ao contrário de outras nações latino-americanas e caribenhas – como o México, a Venezuela, Cuba, a Argentina, a Colômbia, o Panamá, o Chile, etc. – com mais intensos e expressivos vínculos e interesses econômicos, políticos e estratégicos na América Central, nunca estiveram em jogo ou em risco interesses nacionais vitais no istmo.

Certamente isso terminou influenciando no “cálculo estratégico” das autoridades brasileiras frente ao conflito regional, criando, por momentos, certas ambigüidades, dúvidas e tensões sobre a verdadeira tendência e natureza da política centro-americana de Brasília. Um bom exemplo disso foram as (polêmicas) transferências de material de emprego militar de fabricação brasileira – dotado de “responsabilidade política irrecusável do Governo do país exportador, em virtude de suas conseqüências no relacionamento entre as nações adversárias”<sup>13</sup> – para Honduras (aviões EMB-312 Tucano) e para os “contras” nicaraguenses (fuzis, munições, etc.).

*f) O reconhecimento das graves conseqüências internas e externas em todos os países do hemisfério – inclusive no próprio Brasil – que poderiam ser desencadeadas pelo agravamento das tensões no istmo*

A documentação resgatada no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE) também sugere que os “homens de Estado” encarregados da política centro-americana de Brasília expressaram, durante todo o decênio de 1980, preocupação pelas “incalculáveis” e “imprevisíveis” conseqüências domésticas e globais que poderiam ser desatadas na hipótese de uma “vietnamização” da América Central, causada pela intervenção militar direta de alguma potência extra-regional – leia-se estadunidense e, em muito menor medida, cubano-soviética.

Efetivamente, as fontes sugerem que, para as autoridades políticas e diplomáticas brasileiras, a evolução do conflito regional na América Central era motivo de intranqüilidade e temor dado que um “cenário vietnamita” no istmo – para não considerar as (apocalípticas) conseqüências globais de uma escalada que desembocasse em uma guerra nuclear total, o que não podia ser descartado



especialmente durante a fase de bipolaridade rígida da Segunda Guerra Fria – poderia provocar ou agudizar a polarização ideológica das forças políticas locais e repercutir negativamente no sensível e delicado processo de transição à democracia no próprio Brasil e em outras nações do subcontinente.

Essas ponderações, que parecem ser demasiado utópicas, foram efetivamente consideradas por não poucos atores brasileiros e estrangeiros. Nesse sentido, o apoio político-diplomático do Brasil a Contadora e Esquipulas também poderia ser interpretado sob a perspectiva da incipiente governabilidade democrática do país. Em outras palavras, não parece exagerado sugerir que o respaldo político-diplomático de Brasília a Contadora e Esquipulas poderia ser entendido como uma espécie de “diplomacia preventiva”, que respondeu, de certo modo e a longo prazo, aos interesses nacionais do país. Talvez por isso o Chanceler Roberto de Abreu Sodré, ao analisar a evolução do processo negociador de Contadora em conferência ditada na Escola Superior de Guerra, no dia 27 de junho de 1986, afirmasse que:

Se, por um lado, é forçoso reconhecer que não houve avanços decisivos e definitivos no processo [negociador] de Contadora, não há como negar a extrema importância da iniciativa ao impedir que se crie um vazio diplomático na crise e que o conflito [regional na América Central] possa agravar-se ainda mais, transformando-se em conflagração de repercussões imprevisíveis para todo o Continente americano. Contadora deve ser avaliada não apenas pelo que de bom fez, ou deixou de fazer, mas também pelo que de mal e desastroso tem evitado que aconteça.<sup>14</sup>

Então, levando em conta a lógica da “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional na América Central, parece possível compreender e interpretar, de maneira global e integral a “leitura”, os fundamentos e as tendências que caracterizaram a evolução da política centro-americana de Brasília.

Sob a óptica da “tese brasileira”, parece congruente, construtivo, lógico e coerente o apoio político-diplomático de Brasília aos processos negociadores de Contadora e Esquipulas. De fato, é possível identificar certas afinidades entre a “tese brasileira”, por um lado, e a lógica e as políticas inerentes a Contadora e Esquipulas, por outro, devido a: (i) o caráter genuinamente latino-americano e caribenho de Contadora e especificamente centro-americano de Esquipulas, sem esquecer a continuidade entre ambos os processos de negociação; (ii) o apego de ambos os processos de negociação aos princípios básicos do Direito Internacional; (iii) a utilização de uma filosofia de trabalho – incluindo os correspondentes métodos e técnicas de resolução de conflitos – que, estimou-se no Itamaraty, eram essencialmente corretos, coerentes e apropriados para encarar, de maneira global,

os complexos problemas econômicos, sócio-políticos e estratégicos da América Central; e, (iv) o reconhecido prestígio e a considerável legitimidade internacional de ambos os processos de negociação – o que foi simbolicamente expresso, entre outras coisas, na adjudicação do muito significativo Prêmio Nobel da Paz ao Presidente costarricense Oscar Arias Sánchez (em 1987) e à cidadã guatemalteca Rigoberta Menchú Tum (em 1992).

Em termos operacionais, o respaldo brasileiro a Contadora e Esquipulas se traduziu em uma série de gestos, declarações e ações diplomáticas concretas, seja unilateral ou multilateralmente – neste caso, principalmente, por meio da incorporação ao Grupo de Apoio a Contadora ou da ativa participação em foros diplomáticos tais como o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (Grio), a ONU, a OEA, etc. Esses atos se cristalizaram em significativas determinações de cunho político-diplomático, tais como: (a) o Brasil foi o segundo país do mundo a expressar oficialmente apoio diplomático ao recém-criado Grupo de Contadora (em 1983); (b) participou do Grupo de Apoio a Contadora; (c) integrou o Grupo do Rio (Grio); (d) formou parte do mecanismo de verificação e seguimento emanado do “Acordo de Esquipulas II”; (e) emitiu uma série de documentos oficiais – unilaterais, bilaterais e multilaterais – nos quais se expressou firme apoio para Contadora e Esquipulas e vigoroso questionamento frente às (espúrias) aspirações e pressões hegemônicas das superpotências; (f) ofereceu significativa assistência técnica, científica, cultural e econômica, apesar da complexa conjuntura econômica e social do país, agravada pelos perversos efeitos da assim chamada “década perdida”; e, (g) no marco do processo de Esquipulas, o Brasil participou de todas as operações de manutenção da paz da ONU na América Central (Onuven, Onuca, Onusal, Minugua, etc.), e de iniciativas comparáveis da OEA (Marminca, etc.), fosse com peritos civis ou militares.

Naturalmente, esses e outros exemplos são extremamente significativos sob a perspectiva da “tese brasileira”, em particular, e da história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e Caribe, em geral. Parece evidente que tais gestos, iniciativas, declarações e ações concretas caracterizam um compromisso sincero, construtivo, exemplar, digno, honroso, solidário e imperecível, cujo impacto no relacionamento brasileiro-centro-americano é (e continuará sendo) extremamente significativo. Isso é ainda mais relevante ao constatar-se que, até 1979, o relacionamento brasileiro-centro-americano era bastante limitado.

Portanto, parece lícito concluir que a relativamente bem sucedida pacificação e democratização da América Central, apesar de certas ambigüidades, dificuldades, percalços e imprevistos no cumprimento de alguns compromissos pactuados, muito particularmente no que se refere à completa “desmilitarização das sociedades”, também significou a plena confirmação da “tese brasileira”.

#### **4. O futuro do relacionamento brasileiro-centro-americano: procurando uma relação mais estreita, equilibrada e construtiva**

A relativamente bem sucedida pacificação e democratização da América Central no marco dos processos negociadores de Contadora e Esquipulas, junto à positiva, solidária e construtiva conduta da política exterior brasileira frente ao conflito regional, deixou entrever uma ampla margem para aprofundar, intensificar e expandir os diferentes vínculos, sejam esses econômicos, político-diplomáticos ou culturais.

No plano econômico e comercial, o relacionamento brasileiro-centro-americano, que nunca foi muito intenso, não deixou de ser afetado negativamente pela “década perdida” e especialmente pelos efeitos dissociadores da lógica e das políticas que caracterizaram a história da Segunda Guerra Fria.

Paralelamente, no campo comercial, o mais notório e persistente no relacionamento Brasil-América Central, desde antes do decênio de 1980, tem sido, vale insistir: a grande assimetria na pauta comercial, a ausência de complementaridade nas trocas, os problemas logísticos, o caráter modesto do valor e volume do intercâmbio, e o constante e perturbador superávit na balança comercial em favor do Brasil (e, conseqüentemente, dado o caráter estrutural do desequilíbrio no balanço de pagamentos, em prejuízo das economias centro-americanas). Por essas e outras razões, entre 1979 e 1994, o intercâmbio comercial brasileiro-centro-americano tem sido claramente favorável para o lado brasileiro (veja-se Quadro 1 da pág. seguinte).

Vale agregar que, de acordo com os periódicos relatórios para o Itamaraty procedentes das Embaixadas brasileiras acreditadas ante os governos dos cinco países do istmo, os principais produtos exportados pelo Brasil com destino aos países da América Central, durante os decênios de 1980 e 1990, incluíam: (a) maquinaria e equipamento de construção; (b) meios de transporte (veículos, ônibus, barcos, etc.); (c) maquinaria agrícola; (d) produtos químicos (fertilizantes, etc.); (e) papel; (f) artigos elétricos e eletrônicos; (g) material médico-hospitalar; (h) equipamento de oficina; (i) brinquedos; entre outros. Nesse sentido, tratava-se essencialmente de bens de capital e bens de consumo duráveis. Tais produtos eram importados por governos e empresas privadas do istmo diretamente junto a exportadores brasileiros (sendo que em alguns casos foram abertas representações comerciais de empresas brasileiras em alguns países do istmo).

Em contrapartida, as importações brasileiras de produtos centro-americanos continuaram sendo extremamente limitadas, e mesmo insignificantes. Isso devido, entre outras razões, a que a maior parte dos produtos exportados pela América Central – que são principalmente produtos agroindustriais –, não só também são produzidos no Brasil, como em vários casos terminam competindo entre si no mercado internacional.<sup>15</sup> Em todo caso, durante o decênio de 1980,

**Quadro 1:**  
**Evolução do comércio Brasil-América Central (1979-1994)**  
(Milhões de US\$)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportações brasileiras com destino a:																
Costa Rica	16	20	13	10	13	19	18	28	36	42	56	52	51	81	99	111
El Salvador	7	3	2	2	4	4	5	5	7	12	10	15	14	25	33	41
Guatemala	14	12	15	10	6	14	12	15	30	41	41	25	32	65	62	59
Honduras	18	16	13	5	11	30	12	27	16	22	20	20	16	29	36	27
Nicarágua	1	18	20	5	11	14	7	6	11	15	10	4	4	7	5	5
ALC*	2.641	3.650	4.496	3.140	2.271	3.110	2.477	2.774	3.262	4.074	3.931	3.636	5.271	8.134	9.773	10.606
Total Mundial	15.244	20.132	23.293	20.175	21.899	27.005	25.639	22.349	26.224	33.789	34.383	31.414	31.620	37.046	38.783	43.623
Importações brasileiras provenientes de:																
Costa Rica	7	2	...	...	...	...	...	3	1	...	1	6	1	1	1	3
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	...	...	...	1
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	1	...	6	4
Honduras	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	2	...	...	...	...	...
Nicarágua	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ALC*	2.584	3.119	3.507	3.660	2.479	2.403	1.843	2.090	2.068	2.100	3.682	3.893	4.325	3.942	5.386	6.495
Total Mundial	19.804	24.961	24.079	21.069	16.801	15.210	14.346	15.557	16.581	16.055	20.016	22.707	23.210	20.554	28.168	33.079

Fonte: IMF (1986: 111-113), IMF (1992: 111-113) e IMF (1996: 135-137).

\*Inclui algumas dependências coloniais (Guiana Francesa, Groelândia, a zona do Canal do Panamá, Índias Ocidentais Britânicas, Antilhas Holandesas, Guadalupe, etc.); porém exclui aos Estados Unidos e Canadá. "... " significa menos de US\$ 1 milhão.

sobressaiu-se a exportação para o mercado brasileiro de sementes oleaginosas da Costa Rica e sementes de árvores florestais e frutíferas de Honduras.

Sob o ponto de vista do financiamento, o relacionamento brasileiro-centro-americano durante o decênio de 1980 beneficiou-se com a abertura de linhas de crédito do Banco do Brasil para os cinco países do istmo, ressaltando que a Nicarágua terminou sendo o país mais favorecido, já que a sua linha de crédito alcançou um valor total de US\$50 milhões.

Ademais, um dos compromissos emanados da primeira reunião cimeira de presidentes do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política ou Grupo do Rio (Grio), na cidade mexicana de Acapulco (em novembro de 1987), foi o incentivo para que os países membros, no marco da Aladi, oferecessem às nações do istmo a oportunidade de negociar Acordos de Alcance Parcial (AAP). Isso com a finalidade de facilitar o acesso dos produtos centro-americanos aos mercados do Brasil e dos outros países membros do Grio, e, ao mesmo tempo, com propósito de criar estímulos para as economias do istmo – limitando, assim, as tensões econômicas e sócio-políticas imperantes em cada um deles no contexto do conflito regional.

Contudo, em termos mais abrangentes, parece evidente que o relativo sucesso da pacificação e democratização da América Central no marco do processo negociador de Esquipulas e a participação brasileira no mesmo foram fatores importantes para explicar, ao menos parcialmente, o notório incremento das relações econômicas entre as partes durante a primeira metade do decênio de 1990.

Segundo estatísticas sobre tendências de comércio internacional do Fundo Monetário Internacional (IMF, 1996), entre 1990 e 1994, o valor das exportações brasileiras para o istmo cresceu consideravelmente nos casos da Costa Rica (de US\$52 milhões a US\$111 milhões), da Guatemala (de US\$25 milhões a US\$59 milhões) e de El Salvador (de US\$15 milhões a US\$41 milhões). Também incrementou-se, embora de maneira menos expressiva, o valor das exportações brasileiras com destino a Honduras (de US\$20 milhões a US\$27 milhões) e Nicarágua (de US\$4 milhões a US\$5 milhões). No entanto, o valor das importações brasileiras de produtos centro-americanos continuou sendo notoriamente limitado (veja-se Quadro 1).

Um importante desafio, portanto, para o presente e para o futuro das relações econômicas brasileiro-centro-americanas é procurar reduzir essa relação assimétrica e estruturalmente deficitária para as economias do istmo.

Dentre as alternativas para conseguir alcançar, gradualmente, um comércio reciprocamente mais vantajoso podem incluir-se as seguintes: (a) a promoção de inversões conjuntas que permitam a capitais brasileiros satisfazer demandas reprimidas das economias da região como também aproveitar as vantagens comparativas da América Central com relação a terceiros mercados (levando em consideração as facilidades fiscais concedidas pelos governos centro-americanos

e as condições e possibilidades oferecidas pelos acordos de livre comércio e outros tratamentos preferenciais concedidos aos países do istmo centro-americano por economias com mercados mais expressivos, principalmente nos Estados Unidos, no México, no Canadá, na União Européia, etc.); (b) o financiamento e participação de empresas construtoras do Brasil em projetos de infra-estrutura econômica e social na América Central; (c) uma maior abertura do mercado brasileiro para os produtos centro-americanos; (d) a organização de eventos de promoção comercial que permitam a aproximação de produtores e consumidores de ambos os lados; entre outros.

Nesse sentido, possivelmente a firma do Acordo Marco de Comércio e Inversão, de abril de 1998, entre autoridades do Mercosul e do Sistema de Integração Centro-Americano (Sica), contribua com aquela finalidade. Note-se que dito acordo Mercosul-Sica prevê, entre outras coisas, a criação de uma Comissão de Comércio e Inversões, cujo propósito básico é, justamente, explorar as condições e possibilidades para uma dinamização das relações econômicas entre ambos os processos de integração. Convém agregar que tais acordos procuram promover um relacionamento comercial mais equilibrado e mutuamente vantajoso entre o Brasil e os países da América Central.

Finalmente, ainda no terreno das relações econômicas brasileiro-centro-americanas, parece importante destacar as convergências (e também as divergências) de interesses em torno do gerenciamento e da participação concertada das partes no mercado internacional do açúcar e, particularmente, do café. Isso, porque o Brasil e as nações centro-americanas continuam sendo alguns dos mais importantes exportadores mundiais do café e do açúcar, e que tais produtos continuam sendo fontes significativas de divisas para cada uma das partes.

No plano político (e cultural), o relacionamento entre as partes adquiriu uma dinâmica mais ativa a partir dos encontros entre autoridades políticas e diplomáticas do Brasil e da América Central, motivados pelo desejo comum de encontrar possíveis soluções negociadas para o conflito regional. Isso expressou-se em uma série de visitas recíprocas de altas autoridades governamentais, em declarações, no apoio recíproco de iniciativas e candidaturas, e outras ações diplomáticas concretas.

Na atualidade a agenda política Brasil-América Central caracteriza-se por uma alta e crescente convergência. Assim, por exemplo, a visita do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso à Costa Rica – e à América Central, em geral –, em abril de 2000, marcou um ponto de inflexão no relacionamento entre as partes. Em tal oportunidade, além do tratamento das questões estritamente bilaterais brasileiro-costariquenas realizou-se a primeira reunião cimeira de Presidentes do Brasil e da América Central (que contou, ademais, com a presença de representantes dos governos da República Dominicana, do Panamá e de Belize)<sup>16</sup>.

Da reunião cimeira de Presidentes, que de fato pode ser considerada como o acontecimento que abriu uma nova etapa no centenário relacionamento brasileiro-centro-americano, surgiu a muito importante Declaração de São José. Nesse documento, os Chefes de Estado e de Governo identificam, em linhas gerais, alguns dos critérios e prioridades econômicas, políticas e estratégicas que pautarão o relacionamento entre as partes nos alvares do século XXI. Dada a considerável relevância intrínseca do documento em apreço e a sua estreita relação com os fins do presente estudo, parece adequado introduzir uma breve análise do mesmo.

Na Declaração de São José, os mandatários do Brasil e da América Central pós-revolucionária reafirmaram “el compromiso de nuestros Gobiernos de estrechar los tradicionales lazos de amistad y cooperación existentes entre nuestros países y nuestro renovado empeño en intensificar los mecanismos de integración económica en América Latina y el Caribe”. Em seguida são enumerados onze tópicos ou pontos particularmente significativos na agenda brasileiro-centro-americana para o futuro próximo, que são: (a) a preservação e fortalecimento da Democracia; (b) a superação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável; (c) a proteção do meio ambiente; (d) a promoção e proteção dos Direitos Humanos; (e) a manutenção da paz e da segurança internacionais; (f) a luta contra a corrupção, a narcoatividade, o terrorismo e os seus delitos conexos; (g) a inserção mais competitiva na economia internacional; (h) a crise financeira internacional; (i) o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração e coordenação regional; (j) o fortalecimento do multilateralismo; e (k) o fortalecimento da cooperação. Finalmente, no documento em apreço, as mais altas autoridades do Brasil e da América Central pós-revolucionária reafirmaram a “disposición de mantener consultas políticas en el nivel apropiado en todas las ocasiones en que sea posible, inclusive al margen de reuniones multilaterales o regionales”.

Com base nessas ponderações, parece lícito concluir que a agenda brasileiro-centro-americana vigente é abrangente, multifacetada e relativamente sofisticada – especialmente se comparada com o limitado relacionamento político anterior a 1979. Mais ainda, na opinião do autor deste artigo, o novo governo brasileiro, dirigido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, manterá as tendências de crescente e mais construtivo relacionamento político (e cultural) com as nações centro-americanas. Essa apreciação fundamenta-se não só no atual processo de globalização das economias (Cepal, 2002), na solvência moral e liderança do Presidente e do País no contexto latino-americano e caribenho, no constante contato pessoal entre os líderes políticos dos países ou pelo expressivo impacto e entusiasmo que despertou nos povos do istmo a categórica vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais do ano 2002, senão, também, pelo fato de que tanto o novo Presidente quanto vários dos seus mais próximos colaboradores – dentre esses, o atual Ministro da Educação, Cristovam Buarque – têm visitado pessoalmente a região centro-americana, em diferentes oportunidades.

Por estas e outras ponderações, não parece totalmente incorreto afirmar que as condições e possibilidades para um relacionamento mais estreito, equilibrado, construtivo e duradouro são extremamente favoráveis. Nesse sentido, corresponde às partes – especialmente aos governos dos países da América Central – aproveitar a atual conjuntura das relações Brasil-América Central. Sem esquecer que, no ano 2006, poder-se-á comemorar de forma apropriada – talvez com uma nova reunião cimeira de Presidentes do Brasil e da América Central – o primeiro centenário de um relacionamento que, retomando as palavras do ex-chanceler Gibson Barbosa, “embora constante, ainda não ultrapassou os limites da eleição afetiva para fundamentar-se na solidariedade dos interesses, na coincidência do trabalho, no encontro dos esforços para um fim comum”<sup>17</sup>.

## Conclusão

Entre 1979 e 1996, teve lugar na América Central um conflito regional complexo e violento. Esse conflito regional surgiu da articulação de fatores endógenos – entre outros: o inequívoco, excludente e autoritário estilo de desenvolvimento econômico e sócio-político imperante durante prolongado tempo no istmo (com exceção parcial do caso costarricense) – e exógenos – com destaque para o “encadeamento” de pressões globais, continentais e centro-americanas no contexto do que um conhecido historiador britânico chamou de Segunda Guerra Fria (1979-1989). Nessa ordem de idéias, o passo do “inaceitável” para o “insuportável” – quer dizer, “o que viola a dignidade humana” – transformou a América Central em uma das regiões mais conflituosas do planeta. Por essa e outras razões, os acontecimentos no istmo centro-americano passaram a ser objeto de intenso debate entre os mais diversos países (e no interior de cada um deles).

Entretanto, no Brasil, um país que então experimentava importantes transformações econômicas, sócio-políticas e de política internacional, o conflito regional na América Central não deixou de provocar expressivas repercussões. Mais ainda, tais repercussões não se limitaram aos meios governamentais (ou, especificamente, à burocracia diplomática). Pelo contrário, um considerável número de atores não-governamentais – que incluía o mundo acadêmico, o sindicalismo, certas instituições religiosas, alguns partidos políticos, etc. – também terminou expressando opiniões sobre o tema e “pressionando” governos e ao Itamaraty em favor de determinadas opções de política exterior. Isso ficou bastante claro no caso do debate parlamentar.

Com base em tais considerações e, muito especialmente, a partir da correspondente investigação básica no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE), chega-se à conclusão geral de que a política brasileira, frente ao conflito regional na América Central, terminou dando lugar ao



que aqui se chama de “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional imperante no istmo.

Note-se que essa “tese brasileira” sobre o conflito regional na América Central fundamenta-se com base em seis ponderações (documentalmente verificáveis): (a) a constatação do caráter estrutural e sistêmico do conflito; (b) a necessidade de procurar uma saída negociada e congruente com os princípios do Direito Internacional; (c) a favorável predisposição para participar mais ativamente de iniciativas multilaterais em favor da pacificação do istmo, de fato isso se traduziu no persistente, significativo e solidário respaldo político-diplomático do Brasil aos processos negociadores de Contadora, primeiro, e de Esquipulas, depois; (d) a oposição frente às aspirações hegemônicas e ao intervencionismo de potências extra-regionais, bem como à transferência das tensões, competição e confrontação entre as superpotências à América Central; (e) o reconhecimento da limitada influência do Brasil nos acontecimentos sócio-políticos, econômicos e estratégicos imperantes na América Central; e (f) o reconhecimento das graves conseqüências internas e externas em todos os países do hemisfério – inclusive no próprio Brasil – que poderiam ser desencadeadas pelo agravamento das tensões no istmo.

Adicionalmente, parece pertinente ressaltar que a dinâmica dos acontecimentos e a bem sucedida pacificação e democratização da América Central – em grande medida, sob os lineamentos dos processos negociadores de Contadora e Esquipulas –, de fato, terminaram convalidando, também, o pregado pela “tese brasileira”.

Abril de 2003

## Notas

- <sup>1</sup> Milton Faria a Ministério das Relações Exteriores, Ofício confidencial-urgente, Manágua, 16.8.1973, AHMRE: Cx 20. Em janeiro de 1973, o Embaixador Faria informou aos seus superiores no Itamaraty que o terremoto que destruiu Manágua (em dezembro de 1972), traria graves conseqüências ideológicas e políticas – no caso de o presidente Anastasio Somoza Debayle ser derrocado. Segundo o representante diplomático brasileiro: “É evidente que ele [o general Somoza Debayle] cometeu erros, equívocos, mas sem ele muito difícil será a manutenção da ordem em toda a América Central, pois Nicarágua é o único obstáculo que impede a violenta propagação e penetração cubana [sic]”, Milton Faria a MRE, Ofício confidencial (SG/AAA/DA), Manágua, 12.1.1973, AHMRE: Cx 20. Parecem óbvias as afinidades ideológicas e políticas do Embaixador brasileiro com o governo comandado pelo general Somoza. Vale inquirir se tais afinidades refletiam a posição oficial do Brasil frente ao governo da Nicarágua ou tratava-se de uma visão própria do pessoal diplomático brasileiro acreditado em Manágua. Para o autor deste estudo, a expressiva simpatia pelo governo do general Somoza Debayle do Embaixador Faria se refletia tanto no autoritarismo e conservadorismo do governo do general Emílio Garrastazu Médiçi, como nas convicções pessoais do diplomático em questão.

- <sup>2</sup> Dentre os conflitos regionais no Terceiro Mundo mais importantes, no contexto global da Segunda Guerra Fria, vale ressaltar os seguintes: (a) América Central (Nicarágua, El Salvador, Guatemala, e com repercussões mais ou menos significativas em Granada, Cuba, Suriname, Colômbia, etc.); (b) África Meridional (Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Zaire, etc.); (c) noroeste da África (Saara Ocidental, Marrocos, Argélia, etc.); (d) o chifre da África (Etiópia, Somália, etc.); (e) Indochina (Camboja, Vietnã, China Tailândia, etc., também conhecida como a “Terceira Guerra da Indochina”); (f) Ásia Central (Afeganistão, URSS, Irã, Paquistão, China, etc.); até certo ponto, (g) nordeste da Ásia (península coreana), e (h) Oriente Médio (conflito palestino-israelita, Líbano, Líbia, guerra Irã-Iraque, etc.).
- <sup>3</sup> Aluízio BEZERRA, “Discurso do Sr. Deputado Aluízio Bezerra, proferido na sessão vespertina de 11-3-82”, **Diário do Congresso Nacional**, 13.3.1982, p. 876-879.
- <sup>4</sup> Note-se que, no início do decênio de 1980, coexistiam em tensão três modelos diferentes de desenvolvimento econômico e sócio-político relativamente claros: (a) a democracia liberal na Costa Rica, (b) um regime revolucionário de “orientação socialista” na Nicarágua – que, ademais, impulsionava um poderoso “efeito demonstração” junto a outras forças revolucionárias no istmo, particularmente em El Salvador e na Guatemala –, e (c) o tradicional Estado autoritário na Guatemala, El Salvador e Honduras (ainda que neste último país acontecesse um acelerado processo de retorno à ordem constitucional). Duas décadas depois, no entanto, os países da região conseguiram erigir processo de democratização e pacificação relativamente bem sucedidos, porém que ainda precisam de maior coerência, solidez, efetividade e governabilidade democrática.
- <sup>5</sup> Originalmente, o Grupo de Contadora foi integrado pelos governos da Colômbia, Panamá, México e Venezuela. O nome do grupo provém da ilha panamenha de Contadora, onde se realizou a primeira reunião dos chanceleres dos países membros do grupo. Em 1985, surgiu o Grupo de Apoio ao processo negociador de Contadora, integrado pelos governos da Argentina, Brasil, Peru e Uruguai.
- <sup>6</sup> “XXXVIII Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas/ Instruções Gerais”, Confidencial, Brasília, s.d. [circa, 1.9.1983], AHMRE: Cx 275.
- <sup>7</sup> José Vicente de Sá Pimentel a Chefe do DAA, Despacho ao Memorando DNU/60, Confidencial-urgenteíssimo, Brasília, 28.7.1989, AHMRE: Cx R-2.
- <sup>8</sup> Ramiro Saraiva GUERREIRO, “Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 1984”, **Resenha de Política Externa do Brasil**, n. 42, p. 75-128.
- <sup>9</sup> “XXXVIII Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas/ Instruções Gerais”, Confidencial, Brasília, s.d. [circa, 1.9.1983], AHMRE: Cx 275.
- <sup>10</sup> Marco Antônio Diniz Brandão a Chefe, substituto, da DNU, Memorando confidencial-urgente (DNU/85), Brasília, 10.8.1984, AHMRE: Cx M 2 (4).
- <sup>11</sup> “Declaração Conjunta Brasil-México, assinada, no Palácio do Planalto, em Brasília, em 30 de março de 1984, pelos Presidentes João Figueiredo e Miguel de la Madrid Hurtado”, **Resenha de Política Externa do Brasil**, n. 40; p. 44-52.
- <sup>12</sup> Marco Antônio Diniz Brandão a Chefe, substituto, da DNU, Memorando confidencial-urgente (DNU/85), Brasília, 10.8.1984, AHMRE: Cx M 2 (4).
- <sup>13</sup> Antônio F. Azeredo da Silveira a Hugo de Andrade Abreu, Memorando secreto (DPG/DCS/DSI), Brasília, s.d. [circa 12.5.1977], AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-El Salvador.
- <sup>14</sup> “Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 27 de junho de 1986”, **Resenha de Política Externa do Brasil**, n. 49; p. 123-140.
- <sup>15</sup> A competição entre produtos brasileiros e centro-americanos no mercado internacional tem sido particularmente aguda no que diz respeito ao café, açúcar, frutas tropicais, têxteis, calçado, entre outros.

- <sup>16</sup> “Declaración de San José”, São José, 5.4.2000, **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**, na Internet: [www.rree.go.cr/Brasil-2000-Decl.html]. A “Declaração de São José”, foi assinada pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, do Brasil; Mireya Moscoso, do Panamá; Miguel Angel Rodríguez Echeverría, da Costa Rica; Francisco Flores Pérez, de El Salvador; Carlos Roberto Flores Facusse, de Honduras; Arnoldo Alemán Lacayo, da Nicarágua; pelo Vice-Presidente Juan Francisco Reyes López, da Guatemala; pelo Primeiro Ministro Saíd Musa, de Belize; e pelo Chanceler Eduardo Latorre, da República Dominicana.
- <sup>17</sup> “Discurso do Ministro Mário Gibson Barbosa, ao fazer entrega, ao Ministro das Relações Exteriores da Guatemala, da Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul. Guatemala, em 13 de Julho”, **Documentos de Política Externa V 1971**, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1973, p. 163-165.

## Fontes e Bibliografia

### a) Fontes primárias

Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE)  
Diário do Congresso Nacional  
Resenha de Política Externa do Brasil

### b) Referências bibliográficas

- ALEIXO, José Carlos Brandi. O Princípio de Não-Intervenção e sua Presença na História da América. **Política e Estratégia**, vol. V, n. 4 (out.-dez.), 1987; p. 506-528.
- ALEIXO, José Carlos Brandi. **O Brasil e a América Central**, Brasília: Câmara dos Deputados/Comissão de Relações Exteriores, 1984.
- ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e a América Central. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n. 101-104, 1983, p. 21-58.
- BRIGAGÃO, Clóvis. Brasil e América Central: Relações Políticas e Militares. **Política e Estratégia**. Vol. III, n. 2; 1985, p. 246-258.
- BURNS, E. Bradford. **At War in Nicaragua. The Reagan Doctrine and the Politics of Nostalgia**. New York: Horper and Row, 1987.
- BURNS, E. Bradford. **The Unwritten Alliance. Rio Branco and Brazilian-American Relations**. New York: Columbia University Press, 1966.
- CAMARGO, Sônia de. O Brasil em face da América Central e do Caribe. A História de uma ausência. **Política e Estratégia**. Vol. III, n. 2, 1985, p. 231-245.
- CARPENTER, Ted Galen. U.S. Aid to anti-communist rebels: the ‘Reagan Doctrine’ and its pitfalls. **Policy Analysis**, n. 74, 1986, na Internet: [www.cato.org/pubs/pas/pa074.html](http://www.cato.org/pubs/pas/pa074.html).
- CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2002.
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá. Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB e Imprensa Oficial, 2000.
- FROHMANN, Alicia. **Puentes sobre la Turbulencia. La Concertación Política Latinoamericana en los Ochenta**. Santiago do Chile: FLACSO, 1990.

- 
- GLEIJESES, Piero. The Reagan Doctrine and Central America. **Current History. A Journal of Contemporary World Affairs**. Vol. 85, n. 515, 1986, p. 401-437.
- HALLIDAY, Fred. **The Making of the Second Cold War**. 2. ed., Londres: Verso, 1986.
- IMF. **Direction of Trade Statistics Yearbook**. Washington: International Monetary Fund, 1986.
- IMF. **Direction of Trade Statistics Yearbook**. Washington: International Monetary Fund, 1992.
- IMF. **Direction of Trade Statistics Yearbook**. Washington: International Monetary Fund, 1996.
- LIMA, Maria Regina Soares de. La crisis centroamericana y Brasil: Política reactiva y solidaridad discreta. In: EGUIZÁBAL, Cristina (compiladora). **América Latina y la Crisis Centroamericana: En busca de una solución regional**. San José: CSUCA, 1990, p. 223-235.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A Reunificação da Alemanha. Do Ideal Socialista ao Socialismo Real**. 2. ed., São Paulo: Global Editora e Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização. Vol. II - Rivalidade Emergente**. 2. ed., São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1999.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **De Martí a Fidel. A Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- REINER, Lucio. **Como, por que e para que o Brasil enviou tropas à República Dominicana em 1965**. Brasília: Tese de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, 1987.
- ROUQUIÉ, Alain. **Guerras y paz en América Central**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

### *Resumo*

O artigo analisa alguns aspectos da percepção brasileira sobre o conflito regional imperante na América Central, entre 1979 e 1996. Na conclusão sugere-se que essa política fundamentou-se no que aqui se chama de a “tese brasileira” sobre a origem, a evolução e os possíveis mecanismos de resolução para o conflito regional.

### *Abstract*

The article analyzes some aspects of the Brazilian perception about the regional conflict in Central America, between 1979 and 1996. The conclusion

---

suggests that the foreign policy towards the conflict was based on the so-called “Brazilian thesis” about the origin, the evolution and the possible mechanisms of solution to the regional conflict.

Palavras-chave: História das Relações Internacionais Contemporâneas da América Latina e do Caribe; Política Externa Brasileira; América Central; Conflito Regional; Segunda Guerra Fria.

Key words: History of Latin America and Caribbean Contemporary International Relations; Brazilian Foreign Policy; Central America; Regional Conflict; Second Cold War.

---

# Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a Questão Acreana e o Tratado de Petrópolis (1903)

---

JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE\*  
DANILO LIMOEIRO\*\*

## 1. Considerações iniciais

Faz cem anos o Tratado de Petrópolis era concluído e o Brasil, pelas mãos do Barão do Rio Branco, realizava, desde a Independência, sua primeira *aquisição* territorial<sup>1</sup>. Vinte anos depois, a 1º de março de 1923, perdia-se o Jurista – também considerado, por muitos, o Brasileiro – do século XX<sup>2</sup>.

Muito foi escrito tanto sobre a negociação acreana quanto sobre o impacto da obra ruiana. Não obstante, e curiosamente, tem-se passado ao largo do envolvimento de Rui Barbosa na resolução da Questão do Acre, fazendo-se referência, no máximo, à sua efêmera participação como plenipotenciário quando das negociações diplomáticas, ignorando-se até mesmo a defesa encetada anos antes da negociação tanto na tribuna do Senado quanto em publicações jornalísticas<sup>3</sup>.

O objetivo deste estudo, portanto, é resgatar o papel que Rui Barbosa teve – direta e indiretamente – na solução que se aventou para um problema limeiro que se arrastava por décadas, assim como sugerir a influência que sua participação no processo de negociação teve para suas atividades futuras. Para tanto, contextualizar-se-á aquele momento histórico, discorrendo-se sobre a ocupação da região acreana e a migração que para lá se dirigiu em razão do ciclo da borracha. Em seguida, expor-se-á a visão de Rui Barbosa no que respeita à insurreição no Acre, às divergências na interpretação do Tratado de Ayacucho e ao *Bolivian Syndicate*. Por fim, percorrer-se-á o trajeto da negociação diplomática à conclusão do Tratado de Petrópolis, passando pelos desentendimentos ocorridos entre Rui Barbosa e o Barão do Rio Branco, assim como pelas defesas que ambos fizeram dos seus pontos de vista.

---

*Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1): 94-117 [2003]

\* Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, doutorando em Relações Internacionais e docente em Direito Internacional da Universidade de Brasília.

\*\* Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

## 2. Contextualização histórica

A Amazônia surgiu sob o signo das grandes riquezas. Flamejava no pensamento dos aventureiros, nos projetos dos soberanos europeus, a esperança ingênua de minas fabulosas.

(Leandro Tocantins)

### *A ocupação da região acreana*

As incursões pela região amazônica, no contexto das explorações ibéricas, iniciaram-se ainda no século XVI, quando os irmãos Pizarro – os mesmos conquistadores do Império Inca – lançaram-se sobre a região, motivados pela busca de metais preciosos, cuja existência fora relatada por indígenas locais. Outras bandeiras espanholas se sucederam ao longo daquele século. A promessa de riquezas também atraiu para a região ingleses e holandeses, que estruturaram fortificações na foz do Rio Amazonas<sup>4</sup>.

A União Ibérica fez que portugueses e espanhóis agissem com vistas em expulsar ingleses e holandeses da Bacia Amazônica, objetivo esse alcançado no início da década de 1630<sup>5</sup>. Em seguida foram organizadas algumas bandeiras na região e essas foram intensificadas, na década seguinte, por Portugal, que não se encontrava mais vinculado à Coroa espanhola. Essas expedições foram, essencialmente, impulsionadas por motivações religiosas e materiais, quais sejam, respectivamente, a catequização dos indígenas da região, e a busca pela exploração comercial das “drogas do sertão” e pela mão-de-obra escrava de origem indígena<sup>6</sup>. As explorações portuguesas na Bacia Amazônica prosseguiram ao longo do século XVIII, suscitando a questão dos limites impostos pelo Tratado de Tordesilhas, instrumento jurídico internacional considerado natimorto por alguns estudiosos<sup>7</sup>.

A região amazônica era de difícil acesso pela costa do Pacífico, o que dificultava incursões naquela área. As dificuldades existentes, encontradas pela Coroa espanhola em administrar seu território colonial, fizeram com que a legitimação da soberania portuguesa sobre aquela região não fosse muito difícil de ser alcançada. Portugueses e espanhóis negociaram sobre os limites de seus respectivos reinos além-mar, chegando ao Tratado de Madri, de 1750, cuja negociação contou com a figura de Alexandre de Gusmão e teve como princípio basilar o *uti possidetis*<sup>8</sup>.

Foram encetados, a partir de então, os trabalhos de demarcação. Contudo, esses avançaram de maneira bastante conturbada. Os responsáveis pelas missões conjuntas de demarcação não acordavam com os termos dessa. Os resultados, apesar de alguns marcos terem sido fixados, foram medíocres<sup>9</sup>. Após alguns outros tratados, como os de El Pardo (1761) – que anulava o Tratado de Madri – e Santo

Idelfonso (1777) – que repetiu em linhas gerais o Tratado de Madri –, o século XVIII findou-se sem uma definição dos limites entre os territórios português e espanhol na região amazônica.

O Brasil herdara com sua independência, apesar de caráter indefinido na sua demarcação, um vastíssimo território de extraordinário potencial econômico, ocupado por oitenta núcleos urbanos e vinte e um estabelecimentos militares<sup>10</sup>.

### *O ciclo da borracha e a migração para a região acreana*

No que respeita ao ciclo da borracha e à migração para a região acreana, os séculos XVI e XVII testemunharam, portanto, as primeiras explorações e estabelecimentos populacionais na região amazônica. Combinadas a essa expansão, intensificaram-se, na segunda metade do século XVIII, as atividades de plantio na região da foz do Amazonas. Belém exportava para Portugal, por volta de 1783, 73.106 arrobas de arroz, 44.201 de cacau, 7.188 de algodão e 1.817 de café, sendo mais relevante a plantação de açúcar<sup>11</sup>. A importância da ampliação das atividades econômicas naquele espaço reside no fato de ter criado a necessidade de mão-de-obra indígena, incentivando mais incursões rio-acima e promovendo o crescimento de atividades econômicas no Alto Amazonas<sup>12</sup>. No bojo dessas explorações, iniciou-se a ocupação populacional da região acreana.

O *boom* econômico da região ocorreu a partir do ciclo da borracha. Curiosamente, as primeiras exportações, de artigos derivados das seringueiras, do Alto Amazonas, vieram dos calçados de borracha, inicialmente produzidos pelos índios Cambebas e Umaues, da região do Solimões, a oeste de Manaus, que, orientados por padres Carmelitas, utilizavam calçados desse jaez para se protegerem de doenças causadas pelos pântanos da região. A prática se espalhou e os calçados de borracha se transformaram em artigo de comércio internacional anos antes da descoberta, por Charles Goodyear, do processo de vulcanização<sup>13</sup>.

As atividades gomíferas no Acre ganharam grande impulso com as descobertas científicas. Apesar de ser conhecida dos índios desde longa data e de relatos sobre o célebre “Leite de Siringa” terem sido feitos pelos europeus ainda no século XVIII, a sua utilização prática foi incrementada após Goodyear ter descoberto o processo de vulcanização, capaz de preservar a elasticidade natural da borracha e deixá-la mais resistente a altas temperaturas.

A elasticidade e a resistência da borracha fizeram com que essa, dentre outros usos, se tornasse o material ideal para revestir rodas de veículos, aumentando de forma vertiginosa sua demanda nos grandes centros internacionais. A produção brasileira de látex teve uma alta significativa entre os anos de 1844 e 1850, acompanhada também pela alta do preço internacional da matéria prima, “de seis centavos para seis dólares entre 1850 e 1854”<sup>14</sup>.



O maior óbice para o aumento da produção do látex era a carência de mão-de-obra. Assim, foi criado pelos grandes proprietários da região, em acordo com os comerciantes de Manaus e Belém, um sistema de financiamento de migrações, mediante o qual o futuro seringueiro recebia a passagem de sua região de origem até o seringal, onde pagaria a dívida contraída com seu trabalho<sup>15</sup>. Tal regime de trabalho era marcado por duras condições laborais, recebendo, por isso, de Euclides da Cunha, o epíteto de “feudalismo acanhado e bronco”<sup>16</sup>.

Esses fluxos migratórios, formados em grande parte por populações oriundas do nordeste, fugiam da seca e de condições de extrema pobreza na época e eram atraídos por promessas de riqueza provenientes da exploração da borracha. O número de migrantes foi significativo na segunda metade do século XIX. Em 1877, 14.000 cearenses migraram para a Amazônia, tendo esse número subido para 54.000 no ano seguinte. Em 1900, duas décadas após o início das migrações, o fluxo foi de 47.935 migrantes<sup>17</sup>. Tais fluxos se dirigiam principalmente para as bacias dos rios Juruá e Purus, por esses serem os rios de mais fácil navegação, com comércio promissor e indústria de borracha relativamente avançada<sup>18</sup>.

O volumoso fluxo populacional para a região acreana teve duas implicações de grande importância. A primeira foi o fornecimento de mão-de-obra, disposta a trabalhar em condições árduas, possibilitando o aumento da exploração dos seringais na região. De 31 toneladas produzidos em 1827, chegou-se a 624 toneladas de látex em 1847 e a 6.591 toneladas em 1870<sup>19</sup>. A média anual foi de 6.000 toneladas exportadas, na década de 1870, 11.000 toneladas anuais na década de 1880, 21.000 toneladas nos anos de 1890 e 35.000 nos primeiros dez anos do século XX.

A importância da produção brasileira de látex para o mercado mundial era patente, pois “(...) o [látex] da Amazônia [era] (...) o de melhor qualidade, o mais procurado. A Amazônia, ao findar do século XIX, detinha a produção de 65% do produto, e quando se falava em borracha, só a amazônica adquiria o forte significado do termo”<sup>20</sup>.

A outra implicação, ainda mais relevante para os objetivos do presente artigo – e sobre a qual se discorrerá na seção seguinte – é que os migrantes brasileiros que se dirigiram ao Acre vieram a ser um dos motivos que permitiam ao Brasil demandar seus direitos sobre o território em disputa, sendo esse argumento reforçado pela doutrina do *uti possidetis*, como ressaltado por Rui Barbosa (*infra*). Ademais, as revoltas da população acreana contra a dominação boliviana da 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.

### 3. Da insurreição, das divergências na interpretação do Tratado de Ayacucho e do *Bolivian Syndicate* – visões de Rui Barbosa

Já não somos mais uma nação, somos uma fanfarra de aborígenes, muda ou risonante ao aceno do cacique.

(Rui Barbosa)

#### *A insurreição acreana*

A ocupação da região acreana por brasileiros, ao longo do segundo meado do século XIX, ocorreu sem maiores conturbações, mantendo-se sob a administração do Estado do Amazonas durante esse período.

Todavia, a questão de limites não resolvida com a Bolívia foi responsável por convulsões sociais na região. Isso porque o Tratado de Ayacucho, de 1867, que, inicialmente, determinava os limites entre Brasil e Bolívia, tinha o texto ambíguo e a demarcação lindeira sob sua égide fora controversa (*infra*). Não ficara definido claramente no texto desse Tratado, tampouco nas demarcações que foram feitas, se parte da região que compreendia o Acre, ocupada quase que exclusivamente por brasileiros, pertencia ao Brasil ou à Bolívia.

Surpreendentemente, o Governo brasileiro autorizou, em um protocolo de setembro de 1898, a Bolívia a instalar postos aduaneiros na região, tida como litigiosa. O plenipotenciário da Bolívia no Rio de Janeiro, D. José Paravicini, tomou nota desta autorização e em 19 dezembro de 1898 desembarcou, com uma comitiva de bolivianos, em Manaus, para tratar, com o governo do Amazonas, o melhor meio de se estabelecer alfândegas mistas na região do Acre<sup>21</sup>.

Os brasileiros, com apoio, mesmo que velado, das autoridades do Estado do Amazonas, que não queriam perder os ganhos com a arrecadação de impostos, reagiram a essa situação. Liderados por José Carvalho, advogado e jornalista, os acreanos resolveram utilizar-se da violência e depuseram o representante boliviano na região, D. José Santivañez, que se retira para Manaus a 3 de maio de 1899. Os insurgentes, todavia, careciam de uma liderança, encontrada no aventureiro espanhol Luiz Galvez, que proclamou, a 14 de julho de 1899, o Estado Independente do Acre<sup>22</sup>.

Surpreendentemente, mais uma vez, o Governo brasileiro tentou sufocar a insurreição dos brasileiros que exigiam a posse do território acreano. Enviou, o Brasil, flotilhas para apoiar o restabelecimento da soberania boliviana na região, o que foi logrado com a rendição dos insurgentes. Uma nova reação foi esboçada mas, devido à indisciplina, à ausência de plano militar e à coordenação entre os líderes e os seringueiros, essa foi derrotada em fins de 1900. Após esse fato, o Governo Federal cooperou com o esforço de pacificação, ao criar um consulado no Acre, reconhecendo a soberania do país vizinho sobre aquela região<sup>23</sup>.

A nova administração boliviana implementou leis draconianas que, junto com as notícias de que o território seria entregue a uma companhia estadunidense, o *Bolivian Syndicate* (*infra*), contribuíram para aumentar o ímpeto revoltoso dos habitantes locais<sup>24</sup>. Esses só aguardavam pela figura de um líder para uma nova insurreição, sendo essa encontrada em Plácido de Castro, gaúcho que lutara na Revolução Federalista e fazia, à época, trabalhos de agrimensura nos seringais. As vitórias iniciais fáceis contribuíram para engrossar as fileiras dos revolucionários de Plácido de Castro, que sucessivamente ganharam batalhas e posições contra os bolivianos na região, apesar de esses resistirem bravamente<sup>25</sup>.

Todavia, os bolivianos já estavam convencidos da inevitabilidade da derrota. O delegado boliviano no Acre, em carta ao presidente do país vizinho, José Manuel Pando, aconselhou-o a abandonar o Acre ao Brasil e afirmou que a região era apenas nominalmente boliviana, pertencendo de fato ao Brasil, ademais de ressaltar as dificuldades que os bolivianos, acostumados ao altiplano, tinham em ocupar aquela área geográfica. A resistência boliviana sucumbiu, finalmente, quando Plácido de Castro tomou a cidade de Puerto Alonso, sede da administração boliviana no Acre, em janeiro de 1903.

Desta forma, os revoltosos brasileiros encerravam o domínio boliviano no Acre<sup>26</sup>. Para tanto, os insurgentes acreanos não contaram com o apoio do Governo brasileiro. Ao contrário, o Brasil apoiara materialmente o consulado boliviano no Acre, além do apoio moral que o Governo brasileiro dera ao país vizinho, classificando uma área onde viviam cerca de 40.000 brasileiros como incontestavelmente boliviana, o que legitimava as ações daquele país.

Uma das vozes mais ressonantes contra a postura do Governo Federal, acerca dos revoltosos acreanos, foi a de Rui Barbosa. Suas manifestações contrárias à postura vacilante do governo central se iniciaram com seus artigos na publicação **A Imprensa**, que vinha a lume sob sua direção. Em artigo intitulado “Um trapo e um resto”, a 31 de agosto de 1900, Rui levou a público a notícia impactante:

O caso não poderia ser mais estupendo, se não achássemos todos mais ou menos intimamente conformados a quanta miséria possam envilecer e dissolver uma nacionalidade. A cinco horas do território brasileiro do Acre estavam, em marcha para ele, quatrocentos homens do exército boliviano. Dessa afronta à honra do Brasil tinha participação o ministro da nossa prezada vizinha nesta capital<sup>27</sup>.

Rui chamou atenção para o fato de que nunca na História do Brasil a integridade territorial do país fora ameaçada, classificando como “ocupação militar” a presença boliviana. O senador baiano ainda sentenciou que casos de invasões militares como a que se anunciava mereciam declarações de guerra, conforme clamava a História e a própria constituição. Todavia, segundo Rui, o governo se

calava e a sociedade fora omissa em pressionar as autoridades por uma postura mais enérgica: “(...) se este país não se estremecer, se não sentir roxas as faces, se não obrigar os seus governantes a um movimento eficaz, não é só a constituição que é um trapo: também esta nacionalidade será um resto (...)”<sup>28</sup>.

Em artigo publicado a 2 de setembro de 1900, ironicamente intitulado “Grandes Tempos”, Rui pondera que 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: “Temos ali uma revolução de novo gênero. Até agora o nome se aplicava exclusivamente aos movimentos tumultuosos e criminosos contra o governo nacional. Ali é a guerra organizada contra a invasão estrangeira”. Essa inversão no papel da revolução e do governo seria os “grandes tempos” que “*temos a honra testemunhar*”<sup>29</sup>.

A 4 de setembro de 1900, em “Traços Característicos”, Rui chamou atenção para a postura submissa que o País vinha tendo para com a Bolívia na questão acreana: “[T]al, há dois anos, a nossa situação diante da Bolívia: a de vencidos confessos e resignados”<sup>30</sup>.

Rui continuou, dois dias mais tarde, em “A Extravagância do Caso”, a denunciar a entrega, pelo governo federal, da população acreana à sua própria sorte e questionou como o País poderia continuar a manter relações diplomáticas com um governo diretamente responsável por um crime internacional contra o Brasil: “Trocaram-se os papéis: é a nação que despreza o seu território à usurpação estrangeira, enquanto as localidades o reivindicam”<sup>31</sup>.

A 7 de setembro de 1900, Rui chamou a atenção, em artigo intitulado “O Tesouro abandonado”, para toda a riqueza, incluindo riquezas naturais e os rendimentos fiscais da região, a ser “entregue” à Bolívia: “Devo informar-vos que o Amazonas irá perder a melhor zona do seu território, a mais rica e mais produtiva”<sup>32</sup>.

Rui seguiu com seus escritos chamando a atenção das autoridades nacionais, bem como a da população, para os acontecimentos no Acre, sempre criticando ferinamente a postura vacilante do presidente Campos Sales e de seu chanceler, Olinto de Magalhães. Rui apontou, ainda, a nulidade dos decretos de 1895 e de 1898, que fundamentavam a ocupação Boliviana no Acre, dado que para tal ação era imperativo, segundo o senador, o consentimento do Congresso Nacional, que não foi solicitado, e acusou ainda o Governo de tentar vedar o debate, para que este não se transpassasse para o Congresso e para a imprensa: “Já se começam de entressentir as intenções e os efeitos da propaganda oficiosa, que, em nome da serenidade essencial às negociações diplomáticas, se esforça para vedar o debate à imprensa e ao Congresso, restabelecendo o silêncio na questão do Acre”<sup>33</sup>.

Rui Barbosa sofreu então injúrias do ministro da Bolívia, Salinas Vega, que, sutilmente, acusou-o de conluio, em troca de dinheiro, com os revoltosos

acreanos. Rui rechaçou as críticas de maneira indignada, afirmando que o ministro Vega havia se desviado das linhas de urbanidade e circunspeção que impõem a diplomacia. “[S]empre foi sestro dos tempos corrompidos increparem de corrupção os elementos a ela mais resistentes”, afirmara Rui, em resposta à acusação do boliviano, no artigo “Ao Sr. Ministro da Bolívia – Diplomacia Jornalística”<sup>34</sup>.

Rui Barbosa foi uma das mais ferrenhas oposições à política vacilante de Campos Sales e de seu chanceler, no que respeita aos insurgentes no território acreano. Rui soube identificar com primazia o interesse nacional e foi fundamental a retumbância de sua voz para sensibilizar a opinião pública nacional e lançar luz sobre a questão, de sorte que os dirigentes políticos pudessem melhor tratá-la. Sua postura ainda lhe rendeu um assento junto às negociações do Tratado de Petrópolis (*infra*).

### *As divergências na interpretação do Tratado de Ayacucho*

O Tratado de Ayacucho foi assinado por Brasil e Bolívia em 1867 com o fito de demarcar seus lindes. À época, os dois países estavam longe de perceber a importância econômica da região<sup>35</sup>.

O Tratado estabelecia em seu Artigo 2º:

Deste rio (o Madeira, em sua nascente – confluência do Beni com o Mamoré) para o Oeste seguirá a fronteira por uma paralela, tirada da sua margem esquerda na latitude sul 10° 20' até encontrar o rio Javari. Se o Javari tiver suas nascentes ao norte daquela linha leste-oeste, seguirá desde a mesma latitude por uma reta, a buscar a origem principal do dito Javari<sup>36</sup>.

A interpretação do Tratado de Ayacucho, pois, abria margem para ambigüidades, e o objeto de discórdia dos hermeneutas compreendia justamente a região acreana, ocupada por brasileiros. De forma resumida, as duas interpretações sobre o Tratado eram as seguintes: a primeira, inspirada pelo Itamaraty, defendia que, a partir da margem esquerda da nascente do rio Madeira, tirar-se-ia uma reta inclinada ou oblíqua que iria ao encontro da origem principal do rio Javari, acima do paralelo 10° 20'; a segunda exegese sentenciava que da margem esquerda da nascente do rio Madeira correria a fronteira por todo o paralelo 10° 20' até encontrar a longitude da nascente do rio Javari, onde uma reta deveria seguir, pela mesma longitude, até as origens deste último rio. O ponto principal que se deve ter presente é que a primeira interpretação, conhecida como a da “linha oblíqua”, significava que o território acreano seria da Bolívia, ao passo que a segunda, conhecida como a da “linha paralela”, conferia ao Brasil a região do Acre<sup>37</sup>.

Rui Barbosa foi defensor da segunda interpretação. Em discursos proferidos no Senado, a 19 de setembro de 1900, defendeu que o Brasil não deveria pedir

uma revisão do Tratado de Ayacucho, por considerar ser “mais difícil a situação de um governo que vai reclamar a outro a revisão de um tratado de limites, do que daquele que, mostrando erros no modo de interpreta-lo, solicita apenas a execução escrupulosa deste tratado”<sup>38</sup>. O senador, portanto, se posicionava contra um novo tratado de limites com a Bolívia, por entender que o próprio Tratado de Ayacucho, caso interpretado corretamente, seria vantajoso para o Brasil.

Rui chamou a atenção do Senado para o fato de que o preâmbulo do Tratado consagrou, entre as partes contratantes, o princípio do *uti possidetis*, ressaltando que esse princípio era observado pelo Governo brasileiro em todos os seus tratados e também por outros governos desde os tempos coloniais – como nos Tratados de Madri, de 1750, e de Santo Idelfonso, de 1777<sup>39</sup>. O senador baiano sublinhou, então, o fato de ser clara a imemorabilidade da posse brasileira sobre o triângulo acreano e que nesse espaço formou-se uma verdadeira província brasileira, de trinta a quarenta mil habitantes, o que, pela aplicação do referido princípio, remeteria a posse das terras litigiosas ao Brasil<sup>40</sup>.

Rui Barbosa, por ocasião de seu discurso a 6 de setembro de 1900 no Senado, explicou minuciosamente porque defendia que uma interpretação correta do Artigo 2º do Tratado de Ayacucho resultaria na posse brasileira sobre o território acreano. A intenção dos negociadores do Tratado era, segundo ele, que a fronteira, caso a nascente do Javari estivesse acima do paralelo 10° 20’, deveria seguir sobre esse paralelo até encontrar o meridiano correspondente à nascente do Javari, onde deveria formar um ângulo reto e seguir até encontrar a referida nascente. Caso a linha paralela adentrasse o território peruano, o que era o caso, a linha longitudinal deveria seguir sobre a fronteira do Brasil com o Peru até deixar esse território e seguir de forma reta até a nascente do Javari<sup>41</sup>.

Em discurso na sessão de 19 de setembro de 1900, do Senado, Rui Barbosa asseverou mais uma vez que a correta exegese do Tratado significaria a posse do Acre para o Brasil. O senador chamou a atenção de seus pares para o fato de que o Tratado de Ayacucho sofreu grande resistência na Bolívia, o que evidenciava que seus dispositivos não poderiam ser tão benéficos para esse país. Disse, em uma tentativa de prestigiar o papel do Parlamento brasileiro na formulação de sua política externa, não compreender a repugnância do Governo brasileiro em ter o assunto discutido no Congresso Nacional<sup>42</sup>. Ponderou, por fim, que, a partir desse episódio, o conceito que o Brasil vinha “adquirindo é menos o de probos (...) mas de desidiosos, de relaxados, de fracos, de covardes, de gente capaz de ser retalhada à mercê dos poderosos e de espertos!”<sup>43</sup>.

### *O Bolivian Syndicate*

O primeiro levante armado dos brasileiros no Acre evidenciava para a Bolívia a necessidade de uma ação mais enérgica. Foi com o norte de combinar

seus interesses aos de uma potência estrangeira, dada a dificuldade de impor seu domínio sobre o Acre, e de afastar definitivamente o Brasil da questão, que a Bolívia recorreu ao arrendamento do Acre por uma companhia alienígena. O primeiro a se entusiasmar com tal idéia foi Félix Aramayo, ministro da Bolívia em Londres desde 1897<sup>44</sup>.

Aramayo levou a cabo tentativas de convencer grupos financeiros, na Europa e nos Estados Unidos, dispostos a investir no contrato com a Bolívia. Os primeiros interessados foram, em Nova Iorque, Frederick Withridge e, em Londres, Sir Martin Conway. O contrato de arrendamento do Acre, com validade de 30 anos, foi assinado em Londres a 11 de julho de 1901, dando origem ao *Bolivian Syndicate*<sup>45</sup>, que tinha sede em Nova Iorque.

O grande temor que o *Bolivian Syndicate* promovia era acerca da introdução, na América, dos regimes asiático e africano de *chartered companies*<sup>46</sup>. Essas eram “empresas de exploração colonial que arrendavam grandes porções de territórios, tornando-se responsáveis pela organização da produção, da colheita, do transporte e da venda dos produtos explorados. Tornavam-se, ainda, responsáveis pela administração fiscal do território e pelo controle e vigilância de seus habitantes. Na prática, o Estado cedia parte de sua soberania nas áreas arrendadas às empresas contratadas, por meio de uma carta ou acordo de concessão. Tal iniciativa foi amplamente difundida na África, com destaque para as colônias portuguesas”<sup>47</sup>.

O Brasil preocupava-se particularmente com os artigos do contrato entre a Bolívia e os investidores estrangeiros que concediam à companhia o direito exclusivo de comprar, vender e regularizar propriedades na região; de navegar livremente os rios nos limites do território; de administrar os negócios; e de possuir força militar e policial<sup>48</sup>.

A Bolívia comunicou ao Governo brasileiro, oficialmente, em abril de 1902, o arrendamento das terras do Acre. O Brasil esboçou rapidamente reação. Olinto de Magalhães comunicou à Bolívia que a existência do *Syndicate* comprometera as condições em que o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os dois países fora negociado<sup>49</sup>. O chanceler brasileiro ainda expediu ordens com o objetivo de mobilizar o corpo diplomático brasileiro no sentido de impedir que os dispositivos do contrato de arrendamento fossem implementados. O Brasil resistiu, portanto, à implementação desse contrato de arrendamento do Acre<sup>50</sup>.

A tomada de Puerto Alonso pelos revolucionários liderados por Plácido de Castro (*supra*) sinalizou à Bolívia e aos Estados Unidos a impossibilidade de se levar diante o arrendamento do território<sup>51</sup>. O Barão do Rio Branco, então recém-empossado na pasta de Relações Exteriores, junto com J.F. Assis Brasil, ministro brasileiro em Washington, cuidou das negociações que culminaram na desistência do *Syndicate* das terras arrendadas mediante uma indenização de 114.000 libras esterlinas, em fevereiro de 1903<sup>52</sup>. O Barão, após quase três décadas na Europa,

havia testemunhado a expansão dos impérios coloniais e, portanto, era capaz de antever as conseqüências de ter uma *chartered company* em zona lindeira, ainda não demarcada<sup>53</sup>.

Rui Barbosa desde longa data alertara para os possíveis conchavos entre Estados Unidos e Bolívia, em torno do Acre, sublinhando sempre a inação do Governo quanto ao caso. Em seus dois artigos intitulados “A Questão do Acre”, de maio e junho de 1899, anos antes de se ter notícia das iniciativas em torno do arrendamento da região, Rui aludiu a um telegrama onde se afirmava que o ministro da Bolívia no Brasil, D. José Paravicini, fundaria na capital amazonense um jornal e que contava com o apoio dos Estados Unidos para levar avante as pretensões da Bolívia sobre o território do Acre<sup>54</sup>.

A 17 de julho de 1899, Rui reiterou sua opinião acerca das evidências de um conluio entre Bolívia e Estados Unidos quanto à questão acreana. O senador defendeu, no artigo “Conclusões de Incidente”, que o Governo boliviano fizera com que os estadunidenses ficassem sabendo “da existência, neste país [Bolívia], de uma opinião e um partido, que, à custa dos nossos direitos no Amazonas, abrem os braços às ambições anexionistas daquela potência, franqueando-lhe o acesso à satisfação de seu último desideratum comercial: o império na zona da borracha”<sup>55</sup>.

A 26 de novembro de 1900, Rui ressaltou, em seu artigo “A Venda do Acre”, a possibilidade de estarem ocorrendo negociações entre a Bolívia e os Estados Unidos para a venda do Acre. O senador enfatizou que havia grupos nos meios políticos estadunidenses, que estavam ávidos por conquistar a cobiçada região produtora de borracha e que esses veriam na abertura promovida pela Bolívia a chance de arrematar seus interesses, ajudados ainda pela posição omissa do governo central<sup>56</sup>.

Em discurso parlamentar de 19 de setembro de 1900, Rui se antecipou aos fatos e indicou ao Senado como as dificuldades que a Bolívia encontrara em fiscalizar a região acreana poderiam levar o país vizinho a buscar no estrangeiro uma solução mais cômoda para seus problemas na região, o que traria complicações futuras para o Brasil. Tal e qual, foi o que registrou a História no ano subsequente, com o advento do *Bolivian Syndicate*. Na mesma ocasião, Rui Barbosa fez ponderações sobre o interesse estadunidense na região do Acre:

São conhecidas as aspirações da nossa estimável irmã da América do Norte, a respeito da borracha; é notório seu apreço pelo torrão maravilhoso possuído pelo Brasil nas margens amazônicas; são bem conhecidas as transações ultimamente efetuadas no estrangeiro a respeito de grandes trechos daqueles vastos e ferocíssimos territórios; e, mais cedo ou mais tarde, dentro de pouco tempo, talvez fiquemos privados daquelas zonas, as vejamos em mão estrangeiras<sup>57</sup>.

Seja na tribuna do Senado, seja pel’ **A Imprensa**, Rui Barbosa sempre lançou luz sobre os interesses estrangeiros nas riquezas do Acre. Interesses esses



que viam, nas pretensões e dificuldades bolivianas de efetivar seu controle sobre tal região e na postura até então vacilante do Governo brasileiro, a chance de estender seus domínios sobre as riquezas da região amazônica.

#### **4. Da negociação diplomática à conclusão do Tratado de Petrópolis**

Basta-me não estar de acordo com a opinião de V. Ex.<sup>a</sup> [Sr. Barão], para desconfiar da minha.

(Rui Barbosa)

##### *Barão do Rio Branco e Rui Barbosa: encontros e desencontros*

A desistência do *Syndicate* das terras arrendadas em inícios de 1903 ensejou, logo em seguida, a possibilidade de uma negociação diplomática para a questão lindeira que se apresentava. Há pouco mais de seis meses à frente do Ministério das Relações Exteriores, tendo sua gestão se iniciado a 3 de dezembro de 1902, o Barão do Rio Branco desejou ter-lhe associados mais dois plenipotenciários: Rui Barbosa e Assis Brasil.

Os pouco mais de três meses que se seguiram ao convite formulado a Rui Barbosa, datado de 6 de julho de 1903, ensejaram a primeira oportunidade de intenso trabalho conjunto protagonizado por esses ilustres e notórios Homens públicos – cooperação essa que se repetiria, só agora com sucesso, em 1907, quando Rui chefiou a delegação brasileira à II Conferência da Paz de Haia.

Já no convite a Rui, portado por Domício da Gama, o Barão indicava que a Bolívia desejava negociação rápida, que terminasse por acordo direto ou por tratado de arbitramento<sup>58</sup>. A 11 de julho, em conferência pessoal, Rui aceitou o convite. No mesmo dia recebeu outra missiva do Barão, que lhe consultava sobre a presença de Assis Brasil como plenipotenciário e o informava sobre o encaminhamento, a 13 de julho, do pedido de licença ao Senado, para que Rui pudesse receber os Plenos Poderes, o que ocorreu a 17 de julho.

Contudo, na mesma sessão que concedeu licença a Rui, o Senado ratificou a nomeação de Olinto de Magalhães como ministro junto à Confederação Helvética. Contrariado, Rui escreveu no mesmo 17 de julho ao Barão, declinando de sua participação como plenipotenciário, posto considerar inconciliável sua missão com a nomeação para importante cargo diplomático do ex-ministro das Relações Exteriores cujos atos “constituem a proclamação absoluta dos títulos da Bolívia à fronteira que lhe disputamos”.

O Barão logrou vencer esse extremo de suscetibilidade e a 22 de julho iniciaram-se os entendimentos diplomáticos. Na tarde de 23 de julho, em Petrópolis, o Barão entregou ao representante boliviano, Sr. Guachalla, a proposta inicial dos

Plenipotenciários brasileiros<sup>59</sup>. A contra-proposta dos Plenipotenciários bolivianos foi recebida no gabinete de Petrópolis a 13 de agosto<sup>60</sup>. As reuniões continuaram.

A 14 de setembro, Rui expunha em carta ao Barão seu entendimento, que já se divorciava do deste. Tinha Rui que o Brasil não deveria ceder nenhuma parte de seu território, mesmo que essa via resultasse em maior compensação pecuniária. Como bem colocou em missiva posterior, de 22 de outubro: “As questões de território, como as questões de honra, são as que mais exaltam o melindre nacional”.

Rui chegou a afirmar, na indigitada carta de 14 de setembro, que:

se a insistência da Bolívia fosse irredutível, [seria melhor] abrirmos mão das negociações, deixando-a entregue à sua fraqueza contra os insurgentes do Acre, mais capazes de resolver a questão do que o governo brasileiro, na situação a que o condena, por um lado, a debilidade lastimável dos nossos meios de ação militar, por outro a repugnância invencível da nossa gente em ceder ao estrangeiro um palmo de terra, ainda recebendo em retorno a vastidão territorial de um novo Estado.

A 21 de setembro, a proposta boliviana seria novamente discutida em reunião do conselho ministerial. Devido à divergência que se apresentava, Rui absteve-se de comparecer, como explicou, minuciosamente, ao Barão, em missiva de 23 de setembro, onde defendeu a via do arbitramento: “(...) sou pelo arbitramento. Conhecendo, como conheço, a opinião pública entre nós, convencido estou que ela não se conformará com essa cessão territorial, dado que vantajosamente compensada, e que tal solução exporia o governo a sérias dificuldades”. Na reunião ministerial decidiu-se no sentido da não concessão de qualquer vantagem territorial à Bolívia, como desejava Rui.

Mesmo após um almoço a 2 de outubro, no qual também estava presente o Senador Azeredo, e uma visita do Barão à casa de Rui, na noite de 16 de outubro, seus posicionamentos ainda não convergiam, pois não fora possível conseguir da Bolívia a desistência das cessões territoriais em troca da elevação de indenização pecuniária. No dia seguinte ao último encontro, Rui escrevia ao Barão: “Parece-me que a Bolívia exige muito. (...) [P]onho nas mãos de V. Ex.<sup>a</sup>, para que dela use como convier, a minha dispensa da comissão, com que me honrou, e onde não quero ser obstáculo aos intuits patrióticos do governo cujos passos não hostilizarei.”

Três dias depois, a 20 de outubro, o Barão escrevia longamente a Rui “para [se] abrir inteiramente”. Esclareceu que a indicação desse como plenipotenciário era “um pequeno testemunho [de sua] gratidão”. Indicou também o Barão seu desejo de ter a colaboração de Rui na “importante aquisição territorial, a primeira que fazemos desde a Independência”, e, ao reconhecer os sacrifícios pecuniários, destacou as grandes dificuldades a serem removidas, além da proteção

a brasileiros que poderiam quedar-se em território alienígena fosse outra a solução aventada.

Experiente negociador em questões lindeiras – experiência essa considerada como a pedra-de-toque a revestir-lhe de legitimidade subjetiva, pois a objetiva já a tinha como chanceler –, asseverou:

Não creio que um Árbitro nos pudesse dar ganho de causa depois de 36 anos de inteligência contrária a que só começou a ser dada pelo Governo do Brasil em princípio deste ano (...). É porque entendo que o arbitramento seria a derrota que eu prefiro o acordo direito, embora oneroso. (...) Se o nosso Congresso rejeitar o acordo direto nas condições em que o tivermos podido realizar, a responsabilidade ficará sendo sua. Eu assumirei inteira a do acordo e penso que a posição do Presidente não ficará comprometida por isso.

A 22 de outubro Rui respondia ao Barão, agradecendo-lhe haver esse aceitado sua exoneração. Há quem afirme, contudo, que Rui ficou “furioso” com a aceitação de sua renúncia, entendida como uma estratégia – para ter seu posicionamento imposto – da qual o Barão aproveitou-se para se livrar do maior obstáculo às negociações<sup>61</sup>. Nessa carta, Rui rebateu várias das colocações feitas pelo Barão na sua missiva de 20 de outubro, destacando seu comprometimento com a causa pública e sua repugnância pela busca de popularidade. Quanto ao aspecto técnico da Questão do Acre, Rui questionou o excesso de concessões, assim como o desejo dos bolivianos pelo arbitramento, curso de ação aceito por esses tão-só se tivesse por objeto troca de territórios. Rui finalizou suas linhas afirmando categoricamente que a opinião pública receberia muito mal as concessões territoriais propostas, o que ele concluía do sentimento geral por ele observado.

Pouco antes da assinatura do Tratado de Petrópolis, e até mesmo por antever a proximidade de sua conclusão, Rui escrevia ao Barão, a 13 de novembro, queixando-se de que sua exoneração não fora publicada no órgão oficial, o que o “reduzi[a] ao singular menospreço de continuar a ser ministro plenipotenciário”.

Dá solicitar, com uma aparente ponta de mágoa, que “(...) se o ministro me esqueceu, o amigo lhe recorde a incômoda figura, a que esta posição me condena, e que eu não mereço, leal e não inútil colaborador, como fui, enquanto neste cargo servi”.

Dois dias depois, a 15 de novembro, o Barão disse a Rui, pessoalmente, que iria agradecer-lhe em carta oficial a colaboração prestada. Logo em seguida, a 17 de novembro, o Tratado de Petrópolis era assinado (*infra*). Contudo, a missiva oficial de agradecimento nunca chegou a ser redigida. O Barão desejava mostrar a Rui, antes do envio oficial, a minuta da carta, que teria data retroativa próxima – mas posterior – à sua exoneração.

O involuntário atraso, entretanto, não lhe passou despercebido. Em sessão do Senado, a 24 de dezembro, Rui declarou, numa explicação pessoal, que, ao contrário do que propalavam alguns jornais, nada recebera do Governo pelos serviços prestados ao Ministério das Relações Exteriores, como um dos Plenipotenciários da Questão do Acre, aproveitando, também, para registrar a ausência do agradecimento prometido pelo Barão:

Estes serviços foram, como não podiam deixar de ser, absolutamente gratuitos. Não recebi por eles, como certamente não recebeu nenhum de meus colegas desta comissão, um só real; e já que estou na tribuna, ocupando com retificações, V.Ex.<sup>a</sup> há de permitir acrescentar a esta mais outra: folhas daqui desta cidade disseram que, no termo da missão, o Governo me havia dirigido um agradecimento pelos serviços prestados.

Não é exato, Sr. Presidente; posso afirmar a V.Ex.<sup>a</sup> que minha remuneração foi completa, não tendo recebido por esses serviços agradecimento de ordem alguma. (Riso)<sup>62</sup>

O tom irônico incomodou o Barão, que, a 25 de dezembro, escreveu suas últimas linhas a Rui sobre a Questão do Acre. Ademais de explicar que contava com que Rui lhe relevasse o atraso da carta oficial de agradecimento, externou o reconhecimento do Governo e o seu próprio pela sua colaboração e pela lealdade dos seus conselhos. Com isso, manteve a amizade pessoal do ilustre demissionário, com quem viria, poucos anos depois, em 1907, coordenar a participação brasileira na II Conferência da Paz de Haia – na qual não deixou de haver tampouco entreveros e telegrama demissionário, desta feita contornados.

### *A consignação do entendimento do Barão: o Tratado de Petrópolis e sua exposição de motivos*

Tendo sido a 17 de novembro de 1903, menos de um mês após a exoneração de Rui, assinado, finalmente, o Tratado de Petrópolis, a Bolívia consentiu com a incorporação do Acre, cujo território somava 191.000 km<sup>2</sup> ao Brasil; recebendo como contrapartida algumas áreas da Amazônia e Mato Grosso que, juntas, constituíam 2.296 km<sup>2</sup>, a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, ligando o território brasileiro ao boliviano, livre trânsito aos bolivianos nessa estrada, e uma indenização no valor de dois milhões de libras esterlinas (36.268 contos e 870 mil-réis, em moeda e câmbio da época, ou 200 milhões de dólares, na hora atual).

Assinado o Tratado de Petrópolis pelos plenipotenciários do Brasil e da Bolívia, o presidente Rodrigues Alves enviou a 29 de dezembro mensagem ao Congresso Nacional, submetendo ao exame e à aprovação do Legislativo o texto daquele instrumento internacional. À mensagem presidencial, encontravam-se

anexados, entre outros documentos, o texto oficial do Tratado de Petrópolis e a respectiva Exposição de Motivos, redigida pelo Barão<sup>63</sup>. O Barão iniciou sua exposição traçando um breve histórico do problema acreano, narrando resumidamente como a situação havia evoluído, naquelas terras, até o momento em que se iniciaram as negociações entre os dois países. Em seguida, o Barão passou a expor as razões que, no seu entender, faziam do Tratado de Petrópolis uma solução honrosa e vantajosa para ambos os lados.

O Barão, em sua exposição, refutou a idéia de que a incorporação do Acre interessaria ao Brasil mormente – ou mesmo exclusivamente – pelos benefícios materiais proporcionados pelos recursos naturais das terras acreanas, em especial a “goma elástica”, como o chanceler brasileiro se referia ao látex extraído da seringueira. Afirmou que os fatores primordiais eram de ordem moral e política, derivados da existência de milhares de brasileiros habitando aquela região desde tempos imemoriais e, portanto, da necessidade de o Governo brasileiro proteger seus nacionais.

A segurança desses nacionais teria sido, segundo a exposição de motivos do Barão, especialmente ameaçada quando da celebração do acordo que criara o *Bolivian Syndicate*. Conforme indicado acima, ficaria essa empresa encarregada da administração das terras acreanas, constituindo-se um ente quase governamental, inclusive autorizada a exercer poder de polícia. Tal situação, de acordo com o Barão, tornaria insegura e arriscada a situação dos brasileiros que ali residiam, o que, por sua vez, tornava necessária a ação do Estado brasileiro. A segurança do próprio continente, segundo o Barão, via-se ameaçada com a instalação de uma *chartered company* na região.

Quanto às concessões feitas pelo Brasil à Bolívia em troca do Acre, o Barão alegou que eram compensadas pelos benefícios derivados do Tratado de Petrópolis. Argumentou, por exemplo, que a estrada de ferro Madeira-Mamoré serviria aos interesses comerciais não apenas da Bolívia, mas também aos do Brasil, por incrementar as trocas entre ambos os países. Afirmou, ainda, que os dois milhões de libras esterlinas, pagos à Bolívia a título de indenização, seriam utilizados pelo governo daquele país na construção de estradas e outras melhorias que, a exemplo da estrada Madeira-Mamoré, também contribuiriam para incrementar as relações comerciais entre os dois países, sendo, portanto, um acordo mutuamente vantajoso.

Por fim, o Barão analisou as alternativas de que dispunha o Brasil para reivindicar a incorporação do Acre, além da via negociada. Uma das opções discutidas na época seria não intervir diretamente na região, deixando que o controle boliviano fosse eliminado pela luta e resistência dos próprios brasileiros que lá viviam – como fora sugerido por Rui em missiva de 14 de setembro (*supra*). O Barão descartou de plano essa possibilidade, considerando-a contra os princípios de lealdade que sempre nortearam a relação do Brasil com os países amigos e

inclusive contra a própria Constituição brasileira. Aludiu ainda ao risco de essa estratégia levar, em caso de vitória dos brasileiros, a uma guerra com a Bolívia. Outra opção defendida por alguns era encaminhar a questão à arbitragem internacional – também defendida por Rui em carta de 23 de setembro (*supra*). Contra essa alternativa, o Barão chamou a atenção para a possibilidade de arbitragem estender-se por vários anos e, enquanto isso, ficarem os acreanos à mercê de toda sorte de perseguições por parte do Governo boliviano. Ademais, havia sempre o risco de um resultado desfavorável ao Brasil, risco esse aumentado pelo fato de que o Brasil, nos anos anteriores, sempre reconhecera a soberania boliviana sobre o Acre – em particular na gestão de Olinto de Magalhães. O Barão conclui defendendo o Tratado de Petrópolis como a solução que melhor atendia aos interesses de ambos os países, tanto do ponto de vista dos objetivos a serem alcançados quanto dos meios utilizados para tanto.

### *A exposição de motivos de Rui: o Direito sobre a política*

O Tratado de Petrópolis foi objeto de rápido trâmite no Congresso. Menos de um mês após o envio da mensagem presidencial, a Comissão de Constituição e Justiça, a 27 de janeiro de 1904, exarava parecer pela sua aprovação<sup>64</sup>.

Rui Barbosa apresentava no dia seguinte, a 28 de janeiro, sua Exposição de Motivos do Plenipotenciário Vencido<sup>65</sup>. Essa Exposição não era formalmente requerida, contudo Rui considerou “te[r, tanto ele como a Nação] o mesmo jus à defesa e à publicidade [sendo n]ecessário (...) que o negociador dissidente contribuísse também com os fundamentos do seu divergir.”<sup>66</sup>

Rui explicou, de forma detalhada, os motivos que o levaram a discordar do entendimento final, os quais podem ser resumidos em algumas passagens de sua Exposição:

(...) a minha dissidência nasceu exatamente de não estar eu pela cessão territorial, que no tratado se ajusta.

(...) eu opugnava como excessiva qualquer concessão aos bolivianos além da via-férrea e os quarenta mil contos.

Do meu variar [nas negociações] ao do ilustre ministro [Rio Branco], a diferença apenas está em que, partindo S. Ex. de uma grande concessão territorial, recuou a uma concessão reduzida, e eu, partindo de uma reduzida concessão, acabei por não tolerar nenhuma de território brasileiro.

[E]stando [a aquisição vantajosa e necessária do Acre] paga de sobra com o dinheiro, que entregamos, e a estrada, que vamos construir, a mutilação, que se nos propõe, do território brasileiro, é uma prodigalidade indesculpável.<sup>67</sup>

Sua formação e condicionamento mental formalista de jurista assim como seu nacionalismo exacerbado fizeram-no abordar o tema de forma distinta da do

Barão, a quem, pode-se interpretar das passagens abaixo, considerou buscar o triunfo político a qualquer preço, em detrimento da defesa dos *direitos* do Brasil, e por isso, de forma velada, passou-lhe alguns conselhos:

(...) com os compromissos do ponto de vista jurídico, em que eu enterreirara a controvérsia, devia sentir-me sem a liberdade, que se pudera julgar necessária, a fim de tratar o assunto no terreno da conveniência e da transação, para onde, até certo ponto, as circunstâncias o haviam deslocado.

[O Barão, c]om a certeza, em que parece esteve sempre, de que a ocasião lhe aprestava mais um triunfo (...) queria desinteressada e generosamente, associar-me à glória de um serviço inolvidável à nossa terra.

[E]spírito seriamente povoado, em tantos transe e vicissitudes, no contacto das coisas, não costumo perder jamais de vista a contingência delas, o frágil, efêmero e relativo das nossas opiniões, o grave, providencial e imperioso das oportunidades humanas.<sup>68</sup>

Nada mais arriscado, em nacionalidades como a nossa, que avaliar os sentimentos populares pela tona de aparências superficiais, com que estão em contato os Ministros. (...) O nobre ministro das Relações Exteriores é, hoje (...) o Ministro forte. (...) [N]a sua órbita arrasta como satélite dominado pela sua imperiosa atração, todo o Governo. (...) [Q]uando o poder, na atualidade, entre nós, se corporifica em uma dessas intensas concentrações pessoais, ninguém lhe resiste.<sup>69</sup>

Não obstante discordar do que fora ajustado no Tratado de Petrópolis, não se moveu no sentido de obstar seu processo de aprovação parlamentar quando surgiu a dúvida quanto à questão do direito do Governo Federal de alienar terras nacionais sem o beneplácito dos Estados, oportunidade na qual, já destituído, foi consultado pelo relator do assunto na Câmara dos Deputados: “Não hesitei. Dei-lhe imediata e francamente o meu parecer, favorável ao Governo, desfazendo-me assim da mais poderosa das armas contra tal ato, que eu combatia. Já se vê que não me imbui espírito de oposição, nem faço política. Sirvo com isenção de ânimo a minha terra, e creio que ao próprio Governo.”<sup>70</sup>

A 3 de fevereiro, o Senador Antônio Azeredo exarava voto em separado<sup>71</sup>, negando assentimento ao Tratado de Petrópolis, o qual veio a ser aprovado, em sessão extraordinária, a 12 de fevereiro, por trinta e cinco senadores, havendo nove votado contra<sup>72</sup>. Na sessão seguinte, a 13 de fevereiro, foi lido um ofício contendo a declaração de voto de Rui Barbosa, quanto à aprovação do Tratado de Petrópolis:

Ontem, às 3 ½ horas da tarde, estando na tribuna um orador, que, se afirmava, encheria a sessão, retirei-me do Senado, por acudir a uma obrigação urgente. Só por isso deixei de exprimir no escrutínio o meu voto, prévia e solenemente dado contra o tratado de Petrópolis, voto no qual o debate me confirmou.<sup>73</sup>

Logo depois da aprovação no Senado, o Tratado de Petrópolis foi aprovado pelo Decreto legislativo nº 1.179, de 18 de fevereiro, e promulgado pelo Decreto presidencial nº 5.161, de 10 de março, que foi publicado no Diário Oficial a 15 de março. Sua entrada em vigor deu-se a 10 de março, no mesmo dia em que houve a troca dos instrumentos de ratificação, no Rio de Janeiro<sup>74</sup>.

## 5. Considerações Finais

Quando não ignoram completamente o envolvimento de Rui Barbosa na Questão Acreana, os estudos de História da Política Exterior do Brasil limitam-se a mencionar que fora plenipotenciário, sem contudo ter participado de todo o processo de negociação, haja vista não se conformar com a concessão territorial à Bolívia.

Compreensível que obras de cunho geral, portanto mais abrangentes, não dediquem um estudo minucioso da participação de Rui na Questão do Acre, em particular devido ao fato de o seu entendimento não ter sido, afinal, o que prevaleceu. Contudo, não obstante não ter seu ponto de vista sido o vitorioso, Rui teve uma atuação importante e – pode-se inclusive afirmar – fundamental, no deslinde da Questão Acreana; e essa, por sua vez, também veio a influenciar atividades futuras de Rui Barbosa.

Quanto à primeira assertiva, não há negar-se que as manifestações de Rui foram – se não decisivas – no mínimo essenciais para a sensibilização da opinião pública. Anos antes de o Barão do Rio Branco assumir a Chancelaria, Rui “quase sozinho, na imprensa e na tribuna, exaurira, durante um ano, todos os meios da evidência e da ação moral, por suscitar no país um movimento de reivindicação contra o desfalque da nossa integridade pátria, desarmadamente consumado pela nossa chancelaria.”<sup>75</sup> Seus escritos n’ **A Imprensa** e seus acalorados discursos no Senado, dos quais diversas passagens foram reproduzidas no presente estudo, corroboram seu incansável envolvimento na questão, muito antes de ser nomeado plenipotenciário<sup>76</sup>.

Havendo aceitado o convite para fazer parte das negociações, Rui serviu como um contra-peso ao preço que o Governo se dispunha a pagar pelo deslinde da questão. Convencido de que não se teria resultado favorável ao Brasil caso houvesse submissão à arbitragem, o Barão sentia-se ancorado à solução transacional. Não tivesse Rui participado das negociações, teriam as concessões brasileiras sido maiores? Até onde cederia o Barão aos pedidos compensatórios bolivianos, que duplicaram o valor inicialmente pedido, de um milhão de libras esterlinas? O que estava a balizar seus limites no processo decisório? Até que ponto ele estava disposto a ceder para ter, ainda no primeiro ano de sua gestão frente à chancelaria, a Questão do Acre resolvida?



Se Rui não teve o peso de sua pluma a redigir os termos finais do Tratado de Petrópolis, teve indubitavelmente o peso de suas opiniões considerado pelo Barão. Não que o Barão se sentisse vinculado a elas; mas tampouco era impossível ignorá-las por completo. O Barão pode ter prosseguido sem Rui, nas semanas derradeiras, mas o fato de não se ter acatado seus conselhos, como formulados, não implica asseverar que estes foram afastados na sua inteireza. Prova disto é o fato de o Barão ter diminuído, drasticamente, ao longo da negociação, o que se dispusera a conceder territorialmente num primeiro momento – como indicado por Rui em sua Exposição, *supra* –, havendo, inclusive, vislumbrado outras formas de compensação complementar que diminuíssem a concessão territorial, como foi, por exemplo, a construção da ferrovia Madeira-Mamoré. Rui pedira sua exoneração, mas suas idéias permaneceram, apesar de não terem sido concretizadas em sua plenitude.

A segunda assertiva é a de que a participação de Rui na negociação da Questão Acreana veio a influenciar seu futuro. Da troca de correspondência havida entre o Barão e Rui, assim como da Exposição escrita por este, se poderia pensar que o relacionamento entre essas duas figuras notáveis ficara abalado. Enganase quem assim o pensa, podendo-se afirmar que se manteve cordial e amistoso, nutrido pela admiração recíproca.

Poucos anos depois da solução dada à Questão do Acre, o Barão convidava Rui, em 1907, para chefiar a Delegação brasileira à II Conferência da Paz de Haia. Muitos motivos levaram o Barão a fazê-lo, dentre eles sua “virtude maior de mobilizador de talentos, de germinador de capacidades”<sup>77</sup>. Mas, não obstante essa virtude, por que se arriscar convidando Rui, que não só resistira, num arroubo de susceptibilidade, à sua nomeação para plenipotenciário nas negociações acreanas, quando o ex-ministro Olinto de Magalhães tivera ratificada sua indicação para a legação em Berna, mas também se retirara daquela comissão devido a divergências inconciliáveis com o Barão?

O Barão necessitava, no que seria a estréia do Brasil em uma conferência multilateral global – em contraposição às três regionais americanas já realizadas –, de uma personalidade forte, que não abrisse mão de princípios jurídicos fundamentais<sup>78</sup>, como o da igualdade jurídica e, portanto, soberana dos Estados, e que considerasse que sua consciência e seu nome estavam ligados à defesa dos *direitos* do Brasil, sob qualquer circunstância.

Que nome, se não o de Rui Barbosa? Sua intransigência e escrúpulo quanto à negociação de princípios, nesse caso, rendeu-lhe pontos, sendo um dos elementos que levaram o Barão a convidá-lo para representar o Brasil em Haia. E foi essa mesma intransigência quanto à negociação de princípios, estribada em formulações e fundamentações jurídicas finamente elaboradas e defendidas com o mesmo entusiasmo que defendera – n’ **A Imprensa**, no Senado e à mesa de negociações

– o direito do Brasil ao Acre, que fez de Rui uma das figuras centrais, um dos “Sete Sábios”, da II Conferência de Paz; não obstante, como quando da Questão Acreana, seu posicionamento não ter sido o vitorioso.

Foi, portanto, aquela primeira experiência de trabalho entre o Barão do Rio Branco e Rui Barbosa, em 1903, um importante componente para que, convencido de seu comprometimento com a defesa inarredável dos interesses do Brasil, o Barão convidasse Rui para a missão que lhe traria reconhecimento internacional e ajudaria a sedimentar a idéia de Mito, que aos poucos foi sendo criada em relação à sua pessoa.

Maio de 2003

## Notas

- 1 Sobre o papel do Barão do Rio Branco na delimitação das fronteiras do Brasil, v., *inter alia*, A. G. de A. JORGE. **Rio Branco e as Fronteiras do Brasil (Uma introdução às obras do Barão do Rio Branco)**. Brasília: Senado Federal, 1999, 165p.; G. M. C. C. M. RUSSOMANO. **Rio Branco e as Fronteiras Meridionais do Brasil**, p. 107-112; **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. 1997, p. 161-172; e S.S. GOES F<sup>o</sup> “Fronteiras: o estilo negociador do Barão do Rio Branco como um Paradigma do Política Exterior do Brasil”. In: C.H. CARDIM & J. ALMINO (orgs.). **Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil** (Seminário de Brasília, 28 e 29 de agosto de 2002). Rio de Janeiro: EMC Ed., 2002, p. 111-134.
- 2 Cf. Revista **IstoÉ**, O Brasileiro do Século (Especial nº 9), Edição 1566, 6/10/1999, p. 6-9.
- 3 V., *inter alia*, C. BUENO. **Política Externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 309-326, esp. 322 e 323.
- 4 M.V. de OLIVEIRA. **O Último Oeste: a conquista do Acre**. Dissertação de Mestrado, Departamento de História da Universidade de Brasília, 1992, p. 18-24.
- 5 *Ibid.*, p. 27.
- 6 *Ibid.*, p. 27-35.
- 7 V., *inter alia*, L. TOCANTINS. **Formação histórica do Acre**. Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p. 63.
- 8 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 37 e 38. Sobre a doutrina “*uti possidetis, ita possideatis*” (“assim como possuís, continuareis a possuir”), v. F. WOOLDRIDGE. “*Uti Possidetis doctrine*”. In: R. BERNHARDT (ed.). **Encyclopedia of Public International Law**. Vol. IV. Elsevier, Amsterdam, 2000, p. 1259-1262. Quanto à inteligência brasileira dessa doutrina, v. J. BARBERIS, “La concepción brasileña del *Uti Possidetis*”. In: P.B. CASELLA (coord.). **Dimensão Internacional do Direito - estudos em homenagem a G.E. do Nascimento e Silva**. São Paulo: LTr, 2000, p. 33-48; e *ibid.*, “La conception bresilienne de l’*Uti Possidetis*”. In: E. YAKPO & T. BOUMEDRA (eds.). **Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui**. The Hague, Kluwer, 1999, p. 49-62.
- 9 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 40.
- 10 *Ibid.*, p. 41.
- 11 C.E. STOKES Jr. **The Acre revolutions, 1899-1903: a study in Brazilian expansionism**, Tese de Doutorado, Departamento de História da Tulane University, New Orleans (EUA), 1974, p. 4.

- 
- 12 *Idem ibid.*
- 13 *Ibid.*, p. 6 e 7. Stokes ainda expõe dados sobre as exportações brasileiras de calçados de borracha na primeira metade do século XIX.
- 14 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 54.
- 15 *Ibid.*, p. 56 e 57.
- 16 E. da CUNHA. **Um paraíso perdido: reunião dos ensaios amazônicos**. Petrópolis/Brasília: Vozes/INL, 1976, p. 130.
- 17 C. RICARDO. **O Tratado de Petrópolis**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1954, p. 85.
- 18 *Ibid.*, p. 87.
- 19 A.C.F. REIS. **O Seringal e o Seringueiro**, Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura/Serviço de Informação Agrícola, 1953, p. 60, *apud* M.V. de Oliveira, *op. cit.*, p. 55.
- 20 L. TOCANTINS, *op. cit.*, vol. I, p. 138.
- 21 C. RICARDO, *op. cit.*, p. 111.
- 22 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 79 e 80.
- 23 *Ibid.*, p. 80-86.
- 24 C. RICARDO, *op. cit.*, p. 177.
- 25 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 88-93.
- 26 *Ibid.*, p. 94.
- 27 **Obras Completas de Rui Barbosa [OCRB] – A imprensa**, vol. XXVII, 1900, tomo IV, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975, p. 419.
- 28 *Ibid.*, p. 425.
- 29 *Ibid.*, tomo V, p. 13-16.
- 30 *Ibid.*, p. 25.
- 31 *Ibid.*, p. 33-36.
- 32 *Ibid.*, p. 37-41.
- 33 *Ibid.*, p. 321-325.
- 34 *Ibid.*, vol. XXVIII, 1901, tomo III, p. 31.
- 35 L. TOCANTINS, *op. cit.*, vol. I, p. 171.
- 36 C. RICARDO, *op. cit.*, p. 75.
- 37 L. TOCANTINS, *op. cit.*, vol. I, p. 177.
- 38 **OCRB – Discursos Parlamentares**, vol. XXVII, 1900, tomo III, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1951, p. 97.
- 39 *Ibid.*, p. 98.
- 40 *Ibid.*, p. 99-102.
- 41 *Ibid.*, p. 103-113.
- 42 *Ibid.*, p. 157-194.
- 43 *Ibid.*, p. 187 e 188.
- 44 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 99.
- 45 *Ibid.*, p. 100.
- 46 C. RICARDO, *op. cit.*, p. 156 e 157.
- 47 R.H. ANTIBAS, **Flibsuteiros não. Brasileiros. Uma visão interna da questão do Acre**, Dissertação de Mestrado, Departamento de História da Universidade de Brasília, 2002, p. 31 e 32.
- 48 M.V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 101.
- 49 Para evitar complicações futuras, o Governo retirou o Tratado do Congresso, onde se encontrava para aprovação parlamentar; cf. C. BUENO, *op. cit.*, p. 310.
- 50 R.H. ANTIBAS, *op. cit.*, p. 33-36.
- 51 M.V. OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 105.

- 52 1.000 libras para o advogado, 3.000 para os agentes e 110.000 para os investidores; cf. *ibid.*, p. 105-111.
- 53 C. BUENO, *op. cit.*, p. 319.
- 54 **OCRB – A Imprensa**, vol. XXVI, 1899, tomo V, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Fundação casa de Rui Barbosa, 1965, p. 143, 201 e 202.
- 55 *Ibid.*, tomo VI, p. 114.
- 56 *Ibid.*, vol. XXVII, 1900, tomo VI, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1976, pp. 173-179.
- 57 **OCRB – Discursos Parlamentares**, vol. XXVII, 1900, tomo III, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1951, p. 190.
- 58 Os originais de toda a correspondência havida entre o Barão e Rui Barbosa, a que se faz referência no presente estudo e aos quais se teve acesso, encontram-se disponíveis no Arquivo de Rui Barbosa/Fundação Casa de Rui Barbosa [ARB/FCRB], RB CJ 54, 1903.4.23. A reprodução dessa correspondência foi publicada, com comentários em A.J. LACOMBE. **Rio Branco e Rui Barbosa**. Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948, p. 37-63. Para a versão em espanhol, v. A.J. LACOMBE (tradução de José Alarcon Fernández). **Rio Branco y Rui Barbosa**. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1955.
- 59 Para seu texto, v. CONGRESSO NACIONAL. **Annaes da Câmara dos Deputados**. Sessões de 31 de dezembro a 25 de fevereiro de 1904 (sessões extraordinárias). Vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1904, p. 47.
- 60 *Ibid.*, pp. 47 e 48.
- 61 J.F. GONÇALVES. **Rui Barbosa – pondo as idéias no lugar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 111.
- 62 **OCRB – Discursos Parlamentares**, vol. XXX, 1903, tomo I, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1956, p. 274.
- 63 Para os textos desses documentos, v. **OCRB – Discursos Parlamentares**, vol. XXXI, 1904, tomo I, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1952, p. 199 (Mensagem Presidencial); p. 199-206 (Tratado de Petrópolis); e p. 206-229 (Exposição de Motivos).
- 64 Para seu texto, v. *ibid.*, p. 313-318.
- 65 *Ibid.*, p. 229-299.
- 66 *Ibid.*, p. 229 e 230.
- 67 *Ibid.*, p. 231, 236, 237 e 291, respectivamente.
- 68 *Ibid.*, p. 238.
- 69 *Ibid.*, p. 292.
- 70 *Ibid.*, p. 291.
- 71 Para seu texto, v. *ibid.*, p. 318-343.
- 72 *Ibid.*, p. 344.
- 73 *Ibid.*, pp. 344 e 345.
- 74 Cf. **Coleção de Atos Internacionais**, nº 859 [separata], Rio de Janeiro, MRE (Dep. de Comunicações e Documentação/Div. De Divulgação Documental), 1976.
- 75 Cf. “Exposição de Motivos do Plenipotenciário Vencido”. In: **OCRB – Discursos Parlamentares**, vol. XXXI, 1904, tomo I, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1952, p. 237.
- 76 Não coube a Rui, contudo, a exclusividade da crítica ao Executivo; cf., sobre a discussão no Legislativo, entre 1900 e 1902, C. BUENO, *op. cit.*, p. 313-318.
- 77 C.H. CARDIM. “O Barão do Rio Branco e Rui Barbosa”. In: C.H. CARDIM & J. ALMINO (orgs.). **Rio Branco, a América...**, *op. cit.*, p. 176.
- 78 Devo, penhoradamente, essa ilação às considerações do Professor Clodoaldo Bueno, externadas em seminário sobre a política externa da primeira república, realizado a 21 de maio de 2003, na Universidade de Brasília.

---

*Resumo*

O artigo trata do papel que Rui Barbosa teve – direta e indiretamente – na solução da Questão Acreana, finalizada com o Tratado de Petrópolis, em 1903, e sugere que a sua participação no processo de negociação teve influência em suas atividades futuras, apesar de seu posicionamento contrário ao desfecho da questão.

*Abstract*

The article is about the (direct and indirect) role of Rui Barbosa on the solution of the Acrean issue, that has finished with the Treaty of Petropolis, in 1903. It suggests that his participation on the negotiation process influenced his future activities, although he had had a contrary opinion about the question finalization.

Palavras-chave: Rui Barbosa; Política Externa Brasileira; Questão Acreana; Tratado de Petrópolis

Key words: Rui Barbosa; Brazilian Foreign Policy; Acrean Issue; Treaty of Petropolis

---

# Antecipando o futuro: a agenda política para a governança econômica global

---

COLIN BRADFORD\*

Nos próximos cinquenta anos, haverá um crescimento da população mundial da ordem de cinquenta por cento, passando dos atuais seis bilhões para nove bilhões de pessoas até 2050. Todo esse crescimento será proveniente dos países pobres situados fora do mundo europeu, norte-americano, japonês, australiano e neozelandês da OCDE e fará pressão sobre os recursos naturais, o meio ambiente, os sistemas de saúde pública e educação, a economia mundial e os governos nacionais. Essa transição demográfica com todas as suas implicações representa o maior desafio para a próxima geração.

## I. Maiores desafios

A partir dessa perspectiva de longo prazo, há algumas razões mais imediatas demonstrando que, atualmente, o fortalecimento da governança econômica global é necessário. Quatro grandes desafios são encarados pelos líderes mundiais, ressaltando mundialmente que um forte sistema de governança global precisa entrar em vigor. São eles: (i) instabilidade econômica crônica desde 1973; (ii) os novos desafios gerados pela globalização como uma forma distinta de interação internacional; (iii) a crescente disparidade de renda na nova economia global, onde os ricos parecem ficar mais ricos e os pobres relativamente mais pobres; e (iv) o desproporcional pequeno poder de voz entre as grandes nações do futuro na atual governança global relativamente à grande voz das nações que somam um bilhão de pessoas e que formam o mundo da OCDE.

### *a) Instabilidade econômica crônica*

Durante os trinta anos em que o mundo esteve fora do sistema de paridade cambial fixa, as tendências da economia mundial caracterizaram-se por uma seqüência de choques econômicos: o choque do petróleo dominou a década de

1970; a crise das taxas de juro, no início dos anos 1980, gerou a crise da dívida nesse mesmo período; e o choque dos fluxos de capital que engatilhou a crise financeira asiática em 1997-1998 criou, como seqüela, distúrbios e choques subseqüentes no mundo financeiro. Originados a partir de desequilíbrios na política macroeconômica das grandes economias, esses choques alcançaram toda economia internacional. O déficit fiscal norte-americano, no final da década de 1960, elevou as taxas de inflação dos países membros da OCDE, reduzindo o preço real do petróleo, que por sua vez gerou o dramático reajuste de preços por parte da OPEP nos anos 1970. A elevação dos preços do petróleo gerou enormes superávits para os países da OPEP, sendo reciclados por países em desenvolvimento importadores de petróleo.

A contração da política monetária norte-americana por meio de uma política fiscal frouxa, no início dos anos 1980, levou a taxa de juros e o dólar a valorizações nunca vistas até então, desencadeando a crise da dívida externa na América Latina, que durou praticamente toda a década. Os déficits nas contas de capital e fiscal e na balança comercial norte-americanas foram compensados pelos superávits na conta de capital, na balança comercial e na poupança interna japonesas. Novamente, assim como nas crises do petróleo, a economia mundial alcançou o equilíbrio por meio da compensação de forças, apresentando, todavia, a necessidade de a economia mundial percorrer um caminho tortuoso para que ele fosse alcançado.

A crise financeira asiática foi originada a partir do déficit em conta corrente norte-americano em oposição ao significativo superávit em conta corrente de alguns membros da OCDE, como Japão, países da União Européia e outras economias avançadas, provocando a transferência de capital dos países membros da OCDE para os não-membros. Esse superávit financeiro migrou, desproporcionalmente, para apenas poucos países do Sudeste asiático, fomentando grande crescimento em já inchadas economias, criando, assim, uma bolha financeira. Quando a bolha estourou, o mesmo ocorreu com o regime de câmbio fixo desses países e uma imensa e custosa crise financeira alastrou-se pelo leste asiático, repercutindo em toda economia mundial.

Não que as três décadas após o fim do sistema de paridade fixa de Bretton Woods tenham sido marcadas por choques econômicos, mas percebe-se que as crises ocorrem em seqüência. A queda nos preços do petróleo, em meados da década de 1960, levou a uma supervalorização nos preços nos anos 1970. A recessão nos países da OCDE significou que, virtualmente, o superávit de US\$ 450 bilhões obtido pelos países da OPEP entre os anos de 1973 e 1982 não foi por eles absorvido, forçando a reciclagem de petrodólares em países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo. Enquanto esses países utilizavam os petrodólares para financiar o investimento ao invés do consumo e dos gastos governamentais, grande parte da dívida foi neles concentrada. Isso colocou os países devedores em uma posição vulnerável quando o déficit fiscal norte-

americano saltou de zero para seis por cento do PIB entre o final de 1979 e a metade de 1982. A subsequente combinação da elevação da taxa de juros, do fortalecimento do dólar e da redução mundial das poupanças internas como forma de financiar o déficit fiscal norte-americano provocou um triplo impacto nos países devedores, induzindo a crise da dívida nos anos 1980. Dessa forma, percebe-se que os desequilíbrios da década de 1970 consolidaram as vulnerabilidades que iniciaram a crise dos anos 1980.

A troca maciça do superávit dos países da OPEP e déficit dos países em desenvolvimento na década de 1970 para o déficit norte-americano e superávit japonês na década de 1980 dividiu a economia mundial em dois diferentes eixos. Gradualmente, o déficit fiscal dos Estados Unidos foi reduzido, fazendo com que, já na primeira metade da década de 1990, não mais guiasse o crescimento norte-americano ou o desequilíbrio global. O crescimento do déficit comercial norte-americano foi um reflexo do excessivo investimento nos títulos internos do país a partir do fluxo de capitais, que, paralelamente, no entanto acabou financiando-o. A nova política fiscal norte-americana reduziu seu papel na poupança mundial. O baixo crescimento em outros países da OCDE gerou um conjunto de compensações na poupança global, canalizando-a, em meados dos anos 1990, principalmente para alguns países do sudeste asiático e também para outros países da América Latina. Novamente, muito capital foi direcionado para poucos países, criando bolhas de crescimento como resultado.

Assim, percebe-se uma longa história de subseqüentes turbulências e reações políticas compensatórias, gerando uma nova gama de turbulências que, não sendo estáveis, induzem novas reações fomentando novos desequilíbrios. O problema está no fato de as crises econômicas globais serem originadas a partir de ações políticas nacionais: desequilíbrios internos necessariamente geram (por identidade contábil) desequilíbrios externos, que por sua vez são compensados por outros países, criando, dessa forma, desequilíbrios domésticos na direção inversa. Uma vez que a origem da ação política está na macroeconomia doméstica, não há, por definição, governança global capaz de reequilibrar as políticas nacionais de uma maneira coordenada, evitando o próximo choque e a subsequente crise. Nem a cúpula do G-7, nem o FMI, nem o comitê ministerial do FMI e do Banco Mundial foram capazes de chegar a um consenso acerca da coordenação de políticas para amenizar a oscilação na economia global e prevenir choques financeiros nos últimos trinta anos.

#### *b) Globalização em oposição à internacionalização*

Os princípios fundamentais da economia mundial têm mudado a partir do momento em que ela se tornou uma economia global. Globalização tem significado e conteúdo diferentes de internacionalização. Como o mundo econômico tem se



tornado mais internacionalizado, fluxos comerciais e financeiros foram fomentados entre economias nacionais relativamente autônomas, elevando a interação entre elas. Atualmente, a globalização tem transformado a natureza dessa interação, incrementando a interpenetração da economia doméstica nos assuntos internos dos países. Em parte, isso tem ocorrido devido às mudanças nas empresas que se transformaram em grandes corporações, atuando dentro e fora das fronteiras nacionais. Como consequência, o comércio intrafirma e intra-empresa tem crescido à medida que se reduz o comércio de bens finais. Contudo, essa é apenas uma das mudanças nos fundamentos principais. A integração do mercado financeiro mundial tem criado, essencialmente, um único mercado global de capitais. Migração tem transformado o mercado de trabalho; redes de comunicação e de transporte têm tornado o espaço geográfico cada vez mais poroso; mudando, assim, a definição do significado de fronteiras e limites nacionais.

Não apenas os canais para a transmissão dos interesses econômicos têm sofrido transformações, mas também a relação entre diferentes formas de interação. Comércio, finanças, crescimento econômico, eliminação da pobreza, sustentabilidade ambiental, questões sociais e governança estão intrinsecamente associados uns aos outros no momento de definição dos objetivos a serem alcançados. Essa interpenetração dos temas é apenas outra faceta da interpenetração das economias e sociedades e uma das forças motrizes de todo o processo.

Essas transformações na natureza das interações na economia internacional elevam a demanda por mecanismos, instituições e políticas de governança econômica global.

### *c) Apartheid econômico global*

Mesmo que o mundo não estivesse caminhando para um crescimento populacional de seis para nove bilhões, sendo esses três bilhões provenientes dos países pobres, a atual configuração dos rendimentos globais cria um mundo em que a maioria da população é pobre. No ano 2000, dois e meio bilhões de pessoas viviam em países com baixa renda *per capita*, não ultrapassando o valor de US\$ 400 por pessoa. Apesar das recentes conquistas na redução do número de pessoas vivendo em extrema pobreza, mais de um bilhão ainda vivem com menos de um dólar por dia.

Há crescentes preocupações acerca da elevação das taxas de rendimento entre os ricos, uma vez que mais da metade da população mundial vive em condições de completa miséria, muitas vezes até sem referência de riqueza. A legitimidade de um sistema econômico que falha em produzir resultados positivos para o mundo pobre, mas que gera e eleva a riqueza de alguns, é colocada em questão. Tal fato reduz a credibilidade das instituições internacionais que são vistas como mantenedoras da igualdade do sistema, limitando sua capacidade e habilidade de

elaborar a agenda para a economia mundial. Como resultado, as questões acerca da pobreza mundial tornaram-se tão importantes para as instituições econômicas globais quanto as referentes à instabilidade financeira global, que há algum tempo foram encaradas como a grande prioridade.

*d) A voz da maioria global*

Ao olharmos para a configuração futura da população mundial, percebe-se que, até o ano 2050, Índia, China e África constituirão a grande maioria da população, com um total de cinco bilhões de pessoas. Brasil, México, Indonésia e Paquistão facilmente acrescentarão outro bilhão. Em contrapartida, Estados Unidos, Japão e Europa juntos consolidarão uma população de um bilhão de pessoas em 2050, praticamente o mesmo de hoje. Dessa forma, baseado somente nas projeções populacionais, nota-se que os grandes países subdesenvolvidos não-membros da OCDE deveriam ocupar um papel mais atuante na governança econômica global.

Em um mundo no qual os Estados Unidos atuam de uma forma tão dominante, torna-se difícil aceitar que a economia global carregue o título de mundo econômico multipolar. A China é a quarta maior economia do mundo, logo após os Estados Unidos, Japão e União Européia. Brasil (sexta economia, logo atrás do Canadá), México (oitava, logo atrás da Espanha), Índia (nona) e Coreia do Sul (décima) já são grandes economias, constituindo, além dos três maiores membros da OCDE, a multipolaridade da economia global.

Todavia, os motivos que demonstram que os grandes países em desenvolvimento deveriam ter um papel mais atuante da governança global vão além de simples projeções econômicas e populacionais. No caso da China e da Índia, suas civilizações remontam milênios, não apenas séculos, como ocorre na América do Norte. Sua participação seria fortalecida na governança global pela necessidade de inclusão de diferentes perspectivas culturais. Michael Sullivan, historiador da arte de Oxford, escreveu, na abertura da nova edição de seu livro **The meeting of Eastern and Western art** (1977), “que, atualmente, mais e mais pessoas têm acreditado que a interação entre as culturas asiática e ocidental é um dos acontecimentos mais significativos da história mundial desde o Renascimento.” Claramente, um dos maiores desafios para as próximas gerações no Ocidente e na Ásia está em melhor entender a força de cada um e as contribuições que podem ser obtidas na nova ordem global. Aproximadamente metade da população mundial vive na Ásia.

Porém, essa abertura do Ocidente para o Oriente é, apenas, emblemática da ampla abertura requerida. O mundo tem se tornado cada vez mais multicultural, assim como multipolar. Enquanto há opiniões no Ocidente de que modernização nada mais é do que Ocidentalização (ver Huntington, capítulo 3), há consideráveis evidências de que outras culturas estão definindo suas próprias perspectivas acerca

da modernização. Isso não necessariamente toma a forma de uma variante ao modernismo Ocidental, mas sim autênticas versões do modernismo, únicas, distintas e específicas de cada cultura. “Atualmente, artistas nascidos na Índia, Coréia, Japão, China, Turquia e outras nações latino-americanas estão, conscientemente, criando estilos que, simultaneamente, honram identidades culturais particulares ao mesmo tempo em que incorporam tradições Ocidentais” (McEvelley, p. 19). Assim, como a economia global está se tornando mais multipolar e a sociedade global mais multicultural, novas versões do modernismo remetem o movimento em direção ao multimodernismo, para além da prévia identidade do modernismo com o Ocidente. “Multimodernismo oferece um diferente enfoque acerca do modernismo, um vez que afirma que nem todas as variáveis do modernismo são desenvolvidas dentro do paradigma do Ocidente” (Supangkat, p. 78). Isso fica evidente em manifestações artísticas na África, Ásia e América Latina. Sua autoconsciência acerca das distintas versões do modernismo na arte está intrinsecamente ligada às idéias de modernização, ao desenvolvimento e seu papel na agenda global e na comunidade internacional. “O desenvolvimento da linguagem moderna na arte africana está intimamente conectado à busca pela identidade da moderna África” (Hassan, p. 224). Essa base cultural para idéias pluralistas sobre o futuro global fornece modernas e pós-modernas noções de progresso, proporcionando outras razões para trazer a presença não-Ocidental para a participação na governança global. “Modernismo é um fenômeno plural e o pluralismo não nega aspectos universais” (Supangkat, p.77).

## **II. A agenda política para o fortalecimento da governança econômica global**

Partindo desse conjunto de desafios, devemos concluir pela necessidade de uma grande reforma e reestruturação dos mecanismos de governança global. Trinta anos de instabilidade financeira crônica podem transparecer inabilidade por parte das instituições responsáveis em prover os mecanismos necessários de defesa contra as crises econômicas globais e os desequilíbrios da política macroeconômica doméstica. As forças da globalização parecem manifestar uma mudança nos princípios fundamentais que fazem da gerência econômica global algo extremamente diferente da gerência da interdependência em um mundo econômico composto por economias nacionais relativamente autônomas. A inter-relação entre as forças e os fatores, vistos outrora como distintos, parecem sugerir a necessidade de uma completa mudança nas instituições internacionais, lidando com a nova economia global e trazendo os novos desafios para os grupos de discussão, integrando todos os elementos em um enfoque mais abrangente para a orientação do sistema. O contínuo flagelo da enorme pobreza global e o baixo crescimento de muitos países pobres, apesar das novas forças da globalização, indicam a necessidade de novas e mais intensivas abordagens dos problemas. A necessidade

de incorporar as vozes da maioria global no sistema internacional deve ser vista como a necessidade de reformulação das estruturas de governança das instituições existentes.

A defesa de uma ampla reforma, de novos mecanismos e de reformulações nas instituições apresenta a virtude de fornecer uma interessante nova agenda que se encaixe na nova era global. Todavia, não necessariamente será preciso uma reestruturação radical. De fato, algumas atitudes poderão ser tomadas no sistema atual no intuito de melhorar, significativamente, a governança econômica global, sem que haja, no entanto, perturbações em função da reestruturação. Apesar da importância dos desafios, o sistema internacional vem amadurecendo e se desenvolvendo, assim como a natureza dos problemas tem mudado. Seria apropriado que as instituições internacionais e os mecanismos de governança se desenvolvam e mudem à medida que as circunstâncias necessitem, evitando, assim, descontinuidades.

Mais importante, o princípio fundamental para a governança global está no fato de que os governos nacionais devem ser o centro de autoridade e não as instituições internacionais. As instituições financeiras e econômicas internacionais são instituições que requerem associação. Governos nacionais são as unidades fundamentais de soberania, arrecadação e contabilidade pública, sendo também responsáveis pelas instituições internacionais. Recomendações acerca do fortalecimento do sistema de governança econômica global para a construção da comunidade internacional devem ter como base os governos nacionais, sendo necessárias coalizões entre eles.

Partindo do princípio fundamental de que os governos nacionais devem servir de base para a construção do novo sistema de governança global, há várias maneiras de fortalecer os mecanismos e as instituições já existentes.

#### *a) A nova agenda para o período de interfase*

Primeiramente, há necessidade de concentrar atenção política no comércio internacional, nas finanças, no desenvolvimento e na redução da pobreza durante o período de reestruturação. Isso traduz a necessidade de concentrar atenção na inter-relação entre as principais instituições responsáveis por esses temas e as interações, sinergias e complementaridades entre eles. Essa necessidade é guiada pelos princípios da natureza da globalização. Tal recomendação contrasta com os recentes apelos em estabelecer a clara divisão de trabalho entre as instituições, remetendo-as às suas funções originais, rejeitando assim as intromissões.

A maneira de se implementar essa agenda está na distinção entre as instituições internacionais de primeiro e segundo escalão. As de primeiro são claras: o FMI é responsável, principalmente, pelas finanças; o Banco Mundial pelo desenvolvimento e redução da pobreza; e a OMC pelo comércio internacional.

Essas funções proporcionam a cada uma das instituições uma clara liderança em cada um dos principais assuntos internacionais. A responsabilidade em prover a direção estratégica para o sistema internacional como um todo cabe aos líderes dos governos nacionais. Sugere-se que, a partir dos atuais mecanismos de governança global, os líderes nacionais dêem enfoque prioritário aos assuntos sistêmicos, à inter-relação e aos papéis relativos das instituições internacionais.

Os mecanismos por meio dos quais os conselhos podem ser elaborados e representados são: Comitê Monetário e Financeiro Internacional (CMFI), que aconselha o FMI; Comitê para o Desenvolvimento (CD), que aconselha o Banco Mundial; e o Grupo dos 20, que prepara a posição dos grandes países tanto no CMFI e no CD para as reuniões semestrais. A vantagem de trabalhar por meio dessas organizações está no fato de que o G-20 é, basicamente, formado por forças globais multipolares, e o CMFI e o CD são encravados na estrutura governamental do FMI e do Banco Mundial, tendo fortes ligações com a OMC e outras instituições internacionais relevantes.

O G-20 é formado por onze países não-membros da OCDE: Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Coréia, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul e Turquia; e oito países membros da OCDE: Austrália, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos (e o presidente da União Européia quando não é proveniente de um dos quatro países membros da OCDE). Essa representação do mundo em desenvolvimento engloba as principais economias de fora da OCDE, assim como importantes civilizações, com três países islâmicos, cinco países asiáticos, três nações latino-americanas e um país africano. Acrescenta-se o fato de que, além do enfoque do G-20 em temas sobre a instabilidade financeira internacional, a instituição é também conhecida por atuar além de suas responsabilidades, obtendo maior autonomia que as demais instituições internacionais.

A principal responsabilidade desse grupo de vinte representantes está na formação de liderança e orientação em uma forma mais responsável e energética para as principais peças do sistema internacional, o FMI, o Banco Mundial e a OMC em primeiro plano, e outras organizações internacionais caso seja necessário, como ONU, OMS, Unesco, Pnuma (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), Fundo Global para o Meio Ambiente, Fundo das Nações Unidas para a Aids/HIV, OCDE, e outras. A vantagem desse processo encontra-se no fato de que os governos nacionais estariam trabalhando uns com os outros as principais responsabilidades dentro do sistema internacional, ao invés de deixá-las a cargo dos antigos administradores das instituições internacionais, visto que a responsabilidade não lhes recai. Nenhuma burocracia das instituições internacionais tem a autoridade de ordenar os temas da agenda internacional de relativa importância, nem mesmo o Secretário Geral das Nações Unidas. Esses tópicos também não devem ser deixados à mercê das pressões competitivas entre as instituições enquanto elas lutam para cumprir suas obrigações e estabelecer suas

funções, nem serem considerados como de exclusividade do G-7 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos ) como vem ocorrendo. Esse grupo não é suficientemente representativo para estabelecer um consenso global.

Duas sugestões acompanham essa recomendação. Primeiramente, poderia ser apropriado que o G-20, levando em conta sua importância global, reunisse todos os chefes de Estado dos países membros, algo que nunca ocorreu. Isso proporcionaria visibilidade e validade política para o papel de liderança global que esses vinte países deveriam ter na nova economia global e no mundo do futuro. Reuniões em nível governamental do grupo representariam para o mundo a necessidade de uma participação plural na governança global, uma vez que falta tal perspectiva ao G-7 devido à sua visão deturpada de riqueza do Atlântico Norte. Tal atitude contribuiria para a reestruturação da legitimidade das principais instituições internacionais pelo fato de os governos nacionais serem os responsáveis diretos por elas.

Acrescenta-se a necessidade de um esforço mais explícito no melhoramento da comunicação, da visibilidade e das relações públicas do G-20, do CMFI e do DC, divulgando para o mundo o importante papel que eles representam. Uma forma de se realizar isso estaria na abertura das reuniões, ou algum momento de uma reunião específica, para a mídia. Maior destaque nos participantes individuais e suas preocupações e prioridades acrescentaria interesse por parte da sociedade às reuniões. Perspectivas conflituosas deveriam ser divulgadas ao invés de camufladas, revelando a realidade da governança global e impedindo a criação de uma virtual tranqüilidade como é mostrado nos atuais discursos sobre o desenvolvimento.

### *b) O papel do parlamento*

Em segundo lugar, um importante elemento que falta à governança econômica global é a atuação dos parlamentos. Na grande maioria dos governos nacionais, a autoridade de arrecadação tributária recai sobre os parlamentos, tornando-os muitas vezes mais próximos da população, no sentido contábil, que muitos órgãos do executivo apontados como os principais líderes do Estado. Entretanto, os parlamentos ao redor do mundo não têm se engajado nos temas de política externa da forma como se engajam com os assuntos domésticos. Em um mundo globalizado no qual a distinção entre política externa e política interna tem se reduzido, torna-se necessária a reformulação da forma de atuação dos parlamentos na governança interna e externa. Tal fato pode ser verdadeiro para todos os países, mais especificamente para aqueles em desenvolvimento.

Inicialmente, os parlamentos dos países em desenvolvimento poderiam expandir sua atuação no processo orçamentário nacional e priorizar a forma de

como se daria sua alocação dentro das nações. O Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza estimula os países de baixa renda e a participação mundial no alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) em todos os países em desenvolvimento até o ano de 2015, fornecendo, assim, meios para que o parlamento, em sua atuação política e orçamentária, expanda seu papel na mediação entre as prioridades nacionais e os temas da agenda global. Esse esforço claramente expandiria e divulgaria a atuação dos parlamentos na governança global, sendo, todavia, importante respeitar a posição de seu governo nacional dentro do sistema internacional e o papel das instituições internacionais na governança global. A inclusão de parlamentares nas delegações governamentais durante as reuniões semestrais do CMFI e do Comitê para o Desenvolvimento fomentaria o engajamento dos parlamentos na governança econômica global. Caso isso venha a ocorrer, reuniões paralelas dos parlamentares do G-20 poderiam ser úteis no incremento da comunicação, do entendimento, da participação, da visibilidade e da legitimidade da governança global.

Durante uma reunião de 120 parlamentares provenientes de 50 países (nenhum deles dos Estados Unidos ) em Berna, Suíça, em maio de 2002, o Presidente do Banco Mundial falou que todos são “parlamentares de um único planeta”, confirmando, por meio dessa declaração, a nova realidade global. A globalização tem transformado tanto o modo de fazer negócios como também sua forma. Parlamentares com uma perspectiva global são peças-chave na ligação entre o local e o nacional com o global, sendo responsáveis em interpretar e mediar as diferentes visões de mundo para sua audiência. Eles são elos políticos em potencial, que podem dar sentido às diferentes forças que atualmente moldam o mundo para a sociedade, sendo interessante utilizar os mais diversos foros e assembléias no intuito de lhes dar voz e reconhecimento na governança global.

### *c) Mercados emergentes e estabilidade global.*

A evolução da economia global trouxe consigo, a partir de 1973, o aparecimento dos mercados emergentes (MEs). Países em desenvolvimento de renda mediana têm alcançado taxas de crescimento acima da média e, simultaneamente, vêm se integrando à economia mundial por meio do comércio e das finanças de uma forma que, tanto eles como a economia internacional têm se transformado. O FMI e o Banco Mundial têm sido serviços dessas transformações. “Entre 1993 e 1999, onze países (China 12%, Argentina 10%, Rússia 9%, México 7%, Indonésia 7%, Coreia 6%, Índia 4%, Tailândia 3%, Filipinas 2%) receberam 70% de todo auxílio fornecido pelo Bird”. Como consequência desse desenvolvimento, as instituições financeiras internacionais se tornaram importantes para os mercados emergentes e vice-versa. Assim, a economia multipolar mundial foi trazida a esse estágio como resultado dessas transformações.

Pode-se afirmar que o papel das instituições financeiras internacionais, assim como o dos MEs, não se restringe apenas ao setor financeiro, visto que as instituições, especialmente o Banco Mundial e o FMI, tornaram-se importantes atores no diálogo com os governos dos MEs acerca da reforma política e da governança global. A segunda reunião anual dos Ministros das Finanças dos MEs tornou-se uma forma de exercer liderança nas conversações sobre a governança econômica. Essas oportunidades de diálogo político foram muito importantes ao longo da década de 1990, como no caso da crise do México em 1994, da crise financeira asiática em 1997-1998, da crise da Rússia em 1998 e da crise do Brasil em 1999. Por todos esses motivos, os MEs tornaram-se atores vitais na evolução da economia global e na manutenção da estabilidade financeira global. O importante papel dos MEs e os subseqüentes desequilíbrios e choques característicos da economia global tornam necessária uma expressiva expansão da atuação dessas economias na governança econômica global.

Além disso, com o incremento das relações financeiras entre as instituições internacionais e os MEs, essas economias passaram a ter uma maior participação nas políticas dessas instituições e na utilização de seus recursos. O contínuo pagamento de juros transformou-se em uma importante fonte de renda às instituições financeiras internacionais. Juntando todos os bancos multilaterais de desenvolvimento (o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento), foi estimado que, no ano 2000, trinta por cento de todos os recursos desses bancos foram provenientes de pagamentos de juros por parte dos grandes devedores. De acordo com a Comissão sobre o Papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento nos Mercados Emergentes, a grande participação na origem dos recursos dos bancos multilaterais legitima a expansão da governança nas instituições financeiras internacionais por parte dos MEs. Eles entendem que deveriam ter maior voz na alocação dos recursos provenientes do pagamento de juros por eles efetuado.

#### *d) Redução da pobreza global como high policy*

A Cúpula de Financiamento do Desenvolvimento da ONU em Monterrey, México, em março de 2002, representou a chegada ao consenso, após doze anos, sobre os objetivos a serem atingidos até o ano 2015 (Bradford, 2002a). Esses objetivos, redução da pobreza, igualdade entre os sexos, saúde, educação e meio ambiente, foram incorporados às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), uma vez que haviam sido estabelecidos em uma reunião anterior dos governos dos países membros e não-membros da OCDE. Isso dá consistência às raízes da nova governança global a partir da decisão das autoridades nacionais. As MDMs não foram estabelecidas pela ONU; mas sim, por governos nacionais em várias reuniões de líderes de Estado. A importância da cúpula deve-se não apenas à



incorporação ao “consenso de Monterrey” das MDMs estabelecidas na Cúpula do Milênio da Assembléia Geral da ONU em setembro de 2000, mas também à expansão do consenso com a inclusão da participação dos objetivos para os membros da OCDE. Os doze anos que foram tomados para se alcançar o consenso forneceram ímpeto à mobilização política e dos recursos em favor do alcance das MDMs até o ano 2015 (Bradford, 2002b). Tal fato destacou e priorizou a busca pela redução da pobreza global em quinze anos de cooperação para o desenvolvimento.

Apesar de o foco estar nos países pobres, a maioria da população pobre vive em países que apresentam renda média, como em alguns países da OCDE, que também apresentam pessoas vivendo em pobreza e têm interesse e responsabilidade pela saúde global, educação e pelas condições do meio ambiente. O papel dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento do G-20 na atuação em favor das MDMs é vital para sua concretização. O Comitê de Desenvolvimento já vem atuando de forma a acelerar o alcance do ensino básico universal – objetivo número dois das MDMs.

Com a entrada da comunidade internacional na fase de implementação do consenso de Monterrey, o engajamento da população e dos parlamentos, da sociedade civil e do setor privado, dos políticos e dos formadores de opinião, será fundamental na mobilização do esforço mundial para o alcance das MDMs antes de 2015. Isso requer vontade política, como a necessidade de atuação do G-20 na manutenção do ímpeto e da prioridade aos objetivos de 2015. As MDMs têm se tornado o foco de unificação, de coordenação e de operacionalização da atuação do Banco Mundial, do FMI, da ONU e da OCDE, assim como de outras agências nacionais e internacionais. Chegou o momento de os governos nacionais darem sua contribuição, induzindo ações específicas que gerem recursos e políticas necessárias. Ao indicar o ex-Ministro holandês de cooperação e desenvolvimento Eveline Herfkens para encabeçar a Campanha do Milênio, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, criou forte estímulo nesse sentido. A mobilização de auxílios na forma de recursos e atuação política é fundamental não apenas em função dos objetivos de 2015, mas também da reestruturação da credibilidade e da legitimidade das instituições internacionais como símbolos da economia global, percebida por muitos como símbolo de incremento de crescentes desigualdades globais.

“Para todos aqueles que têm, mais lhes será dado, e eles terão em abundância; mas para aqueles que nada têm, mesmo o que lhes pertence será tomado” (Mateus 5:29). Um sermão de Washington, em novembro de 2002, poderia ter sido proferido em qualquer lugar, refletindo que “isso não deve ser encarado como um aval da atual ortodoxia na qual os ricos ficam mais ricos e os pobres mais pobres”. Essa posição ortodoxa não deve imperar, demonstrando que a economia global pode gerar tanto justiça como riqueza para todos.

---

*e) Pluralismo e receitas políticas*

Finalmente, talvez nenhum outro assunto tenha intrigado tanto as três maiores instituições internacionais – Banco Mundial, FMI e OMC – nos debates acerca da globalização do que a percepção de versatilidade para a estabilidade financeira, desenvolvimento e liberalização de mercado no mundo em desenvolvimento e nos MÊs. Todavia, tal percepção é exagerada. O Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza reverte o papel dos governos e das instituições internacionais no processo de definição da assistência externa, pois dá aos governos a iniciativa na determinação das prioridades e das políticas a serem, mais tarde, revisadas pelas instituições, ao invés do contrário, como ocorreu no passado. Entretanto, há também alguma verdade na percepção da necessidade, entre outras coisas, de existirem padrões relativamente uniformes no tratamento das nações pelas organizações internacionais.

Recentes experiências de desenvolvimento levaram à firme convicção de que o “controle” das estratégias de desenvolvimento é fundamental na aceleração do crescimento econômico. Isso sugere a necessidade por parte dos países de criar seu próprio caminho em direção às políticas de desenvolvimento, adequando-as às circunstâncias históricas, aos valores, às prioridades, às instituições e à cultura. A partir desse histórico e das ondas de expressões artísticas em países não-Ocidentais rumo às suas próprias versões de modernismo, dar maior importância e poder aos países do G-20 na governança global é uma forma de introduzir o pluralismo cultural no processo de chegada ao consenso político e econômico. Em um mundo que pulará de seis para nove bilhões de habitantes, a diversidade de acordos institucionais, de estratégias de desenvolvimento, de modalidades de governança e de políticas econômicas precisa ser posta em marcha como forma de facilitar essa transição demográfica. É fundamental que a modernização não seja confundida com a Ocidentalização no mundo não-Ocidental, onde, aliás, se dá o maior crescimento populacional. O desafio do Ocidente está na acomodação das visões pluralistas do modernismo não apenas no meio artístico, mas também na formulação da política econômica e de governança. As diretrizes do “Consenso de Washington” acerca da política econômica são obsoletas em uma era de mundo multipolar, multicultural e multimodernista (Commission, 2001b). A expansão do papel e da presença dos governos dos grandes países não-membros da OCDE na governança econômica global é uma forma de assegurar uma maior participação do pluralismo nas políticas das mais importantes instituições internacionais, substituindo o internacionalismo do Atlântico Norte pelo multilateralismo global.

---

## Bibliografia

- ALBROW, Martin. **The global age: State and society beyond modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- BILLINGTON, James H. **The face of Russia: anguish, aspiration and achievement in Russian culture**. Nova York: TV Books, 1998.
- BRADFORD, Colin I. Jr. Macroimbalances and chronic global disequilibria: the post-Bretton Woods world economy 1973-1998. In: **Globalization en crisis: an agenda for action for the world economy**. Dezembro, 1998.
- BRADFORD, Colin I. Jr. **Being and becoming, bound: the nexus between globalization, culture and economics**. American University manuscript, 26 jul. 2000.
- BRADFORD, Colin I. **Toward 2015: from consensus formation to the implementation of the millennium development goals. The historic background: the consensus formation phase**. Washington: World Bank, 2002a.
- BRADFORD, Colin I. **Toward 2015: from consensus formation to the implementation of the millennium development goals. Issues for the future: the implementation phase**. Washington: World Bank, 2002b.
- CHASE, Robert; HILL, Emily & KENNEDY, Paul (orgs.). **The pivotal States: a new framework for U.S. policy in the developing world**. New York: W.W. Norton, 1999.
- CHAUDRY, Praveen; KELKAR, Vijay & YADAV, Vikash. **The evolution of 'Homegrown conditionality' in India – IMF relations**. Manuscript.
- COMMISSION ON THE ROLE OF THE MDBS IN EMERGING MARKETS. **The role of the Multilateral Development Banks in emerging markets**. Washington: Carnegie endowment for international peace.
- COMMISSION ON ECONOMIC REFORM IN UNEQUAL LATIN AMERICAN SOCIETIES. **Washington contentious: economic policies for social equity in Latin America**. Washington: Carnegie endowment for international peace and inter-American dialogue.
- DALMIA, Yashodhara (org.). **Contemporary Indian art: other realities**. Mumbai, India: Marg Publications, 2002.
- HASSAN, Salah. The modernist experience in African art: visual expression of self and cross-cultural aesthetics. In: OGUIBE, Olu & ENWEZOR, Okwui (orgs.). **Reading the contemporary: African art from theory to marketplace**. Cambridge: The MIT Press, p. 215-235.
- HUNTINGTON, Samuel P. **Increasing participation of developing countries in global financial governance**. Manuscript, 1996.
- GRIFFITH-JONES, Stephany. **Governance of world bank**. Manuscript, 2002.
- MCEVILLEY, Thomas. Fusion: hot or cold. In: MCEVILLEY, Thomas. **Fusion: West African artists at the Venice biennale**. New York: the museum for African art, 1993, p. 9-23
- MUNROE, Alexandra. Circle: modernism and tradition. In: MUNROE, Alexandra (org.). **Japanese art after 1945: scream against the sky**. New York: Henry N. Abrams Inc., 1994.
- SINGH, B.P. **India's culture: the State, the arts and beyond**. New Dehli: Oxford University Press, 1998.

- 
- SUPANGKAT, Jim. Multiculturalism / Multomodernism in Asia society galleries. In: **Contemporary art in Asia: tensions/traditions**. New York: Harry N. Abrams Inc., 1996.
- SULLIVAN, Michael. **The meeting of Eastern and Western art**. Berkeley: University of California Press, 1997.
- HOUTVEN, Leo Van. **Governance of the IMF: decision making, institutional oversight, transparency and accountability**. Washington: International Monetary Fund, 2002.

## **Apêndice 1 – O papel das instituições financeiras internacionais e seus mecanismos de governança**

O Comitê Interino do FMI tem a responsabilidade de aconselhar e relatar ao Conselho de Diretores acerca de seus interesses, supervisionando a administração do *sistema financeiro e monetário internacional* e seu processo de ajustamento. Tem também como responsabilidades supervisionar a transferência de recursos para os países em desenvolvimento, *lidar com as turbulências que possam ameaçar o sistema financeiro e monetário internacional* e examinar as propostas do Conselho Executivo criando possíveis emendas nos artigos previamente acordados.

O papel do Comitê de Desenvolvimento é aconselhar o Conselho de Diretores do FMI e do Banco Mundial sobre os pontos críticos do desenvolvimento e dos recursos financeiros necessários para promover o crescimento nos países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, o Comitê tem expandido sua atuação também nos assuntos sobre comércio internacional e meio ambiente, além dos tradicionais temas de desenvolvimento.

O G-20 foi concebido como um novo foro de debate sobre a cooperação e consulta sobre os assuntos que permeiam o sistema financeiro internacional. Ele estuda, revisa e promove discussões entre os principais países industriais e emergentes acerca da promoção da estabilidade financeira internacional, além de *supervisionar temas que não são de responsabilidade de nenhuma outra organização*.

Os objetivos do Foro de Estabilidade Financeira incluem o melhoramento do funcionamento dos mercados financeiros, *a redução do risco sistêmico* por meio do incremento na troca de informações e da cooperação internacional entre as autoridades responsáveis pela manutenção da *estabilidade financeira*.

Fonte: [www.imf.org](http://www.imf.org) (grifos do autor).

## **Apêndice 2 - Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs)**

1. Erradicação da extrema pobreza e da fome.  
Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia e que passam fome.
2. Atingir o ensino básico universal.  
Assegurar que, até 2015, todas as crianças completem o curso do ensino primário.

3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.  
Eliminar a disparidade sexual na educação primária e secundária até 2005 e em todos os níveis até 2015.
4. Redução da mortalidade infantil.  
Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade infantil entre crianças abaixo de cinco anos.
5. Melhorar a saúde materna.  
Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças.  
Reverter a propagação da Aids/HIV e a incidência de malária e outras doenças.
7. Garantir a sustentabilidade ambiental.  
Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável aos programas e políticas dos países e reverter a perda de recursos ambientais, tendo, até 2015, reduzido a proporção de pessoas que não tem acesso à água potável e, até 2020, melhorado o nível de vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que atualmente vivem em favelas.
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.  
Desenvolver um mercado aberto sem discriminação e um sistema financeiro que reúna todas as necessidades dos países menos desenvolvidos; lidar coerentemente com o problema da dívida dos países em desenvolvimento; desenvolver e implementar estratégias para aumentar a quantidade de empregos oferecidos aos jovens; fornecer acesso à aquisição de remédios essenciais para os países em desenvolvimento; e tornar acessível o acesso às novidades tecnológicas, principalmente as de informação e comunicação.

### *Resumo*

Este artigo analisa a agenda política para a governança econômica global para os próximos cinquenta anos. Segundo o autor, o grande crescimento populacional proveniente dos países pobres induzirá uma maior participação desses países na tomada de decisão no âmbito internacional, fomentando a troca de informações e experiências entre os países ricos e pobres. Por fim, há uma breve explanação de outras razões pelas quais os países emergentes deveriam ter maior voz na governança econômica global.

### *Abstract*

This article focuses the political agenda for global economic governance for the next fifty years. According to the author, the huge populational increasing

in poor countries will persuade to a big participation of this countries in the decision making process in the international scenario, increasing the information and experiences exchanged between poor and rich countries. At the end, there is a brief explanation about why emerging markets should have a powerful voice in the global economic governance.

Palavras-chave: Governança econômica global; FMI; OCDE; Globalização; Metas de Desenvolvimento do Milênio.

Key words: Global economic governance; IMF; OECD; Globalization; Millennium Development Goals.

---

---

# Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América

---

DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR\*  
ÉRICO E. DUARTE\*\*

## Introdução

A atuação internacional dos Estados Unidos da América admite diversas formas de relacionamento e intervenção. Uma das mais destacadas e únicas dessas alternativas de ação internacional reside em sua capacidade militar, isto é, na possibilidade de intervenção armada no desenrolar de um relacionamento político em escala mundial. Ainda que se possa querer tomar como indicador dessa capacidade de intervenção o acervo do poder dos Estados Unidos em termos gerais, a possibilidade de ação armada exige que se considere a dimensão propriamente tática, isto é, do uso da força no combate. Essa dimensão exige que se considere a organização humana, material e cognitiva pela qual se articulam unidades militares capazes de ação combatente, e como se sustentam essas capacidades ao longo do tempo.

Na medida em que se reconhece o papel único da capacidade militar dos Estados Unidos, essa questão se destaca das demais. Por um lado, o que os Estados Unidos são e não são capazes de fazer em termos combatentes, a que alcances desde suas posições de tempo de paz, e em que escala de tempo se torna uma variável chave, decisiva para quaisquer considerações de segurança. Por outro lado, quanto de força os Estados Unidos podem colocar em campo num determinado alcance, e num determinado tempo, é o insumo para a consideração adequadamente informada das possibilidades de recurso à força, seja na esperança do apoio dos Estados Unidos, seja em termos de avaliar a possibilidade de resistência à sua ação. Dada a centralidade da questão da segurança, e da possibilidade de recurso à força, no sistema internacional, a apreciação da capacidade de intervenção dos Estados Unidos e as especificidades de sua projeção de poder são essenciais para a consideração plena das Relações Internacionais, em particular para quaisquer estudos ou análises de Política Internacional.

---

*Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1): 135-152 [2003]

\* Professor do Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos.

\*\* Pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos.

Nos últimos vinte anos, os Estados Unidos da América vêm re-arranjando a sua estrutura militar em resposta à mudança da percepção política dos cenários de possível emprego de força. O resultado desse processo foi o aumento paulatino de sua capacidade de intervenção militar. Esse aumento resultou de uma política de segurança nacional (*national security policy*; mais recentemente, por motivos retóricos, a *national security strategy*) que visava dar conta de crises regionais em áreas do mundo de seu interesse, de maneira pronta e decisiva. O principal resultado desse processo foi o estabelecimento de uma Força de Deslocamento Rápido (*Rapid Deployment Force* – RDF), originalmente pensada para a questão de resposta a uma crise anti-soviética no Golfo Pérsico, mas que evoluiu para um arcabouço de uso mais amplo ao longo do tempo. É por meio desse enquadramento que os Estados Unidos têm pensado, preparado e feito a projeção de força desde o fim da Guerra Fria<sup>1</sup>.

Este artigo tem como objetivo delinear sobre a estrutura dos Estados Unidos da América para intervenções militares como instrumento para projeção de seu poder no sistema internacional. Inicia-se pela apresentação do modelo conceitual que se adota para a análise do objeto do artigo – as forças de deslocamento rápido. Em segundo lugar, delinea a evolução histórica recente da capacidade de intervenção militar dos Estados Unidos e a Estratégia de Segurança Nacional (*national security strategy*) dos Estados Unidos na década de 1990. Em terceiro lugar, o artigo aborda as forças de deslocamento rápido (RDF), que constituem o principal conjunto de unidades combatentes para o papel de intervenção militar, considerando seus aspectos logísticos (a condição de possibilidade de criação, deslocamento e sustentação da força numa dada área de operações) e táticos (em termos do arcabouço humano, material e cognitivo, em particular, doutrinário, que orienta a existência de unidades militares específicas). Por fim, o artigo encerra com algumas observações sobre a utilidade da noção, e os contornos das necessidades, de forças de deslocamento rápido (*rapid deployment forces*) como parte coerente da política brasileira de defesa.

## **Enquadramento conceitual**

Parte-se da definição de conceitos da relação entre projeção de poder e intervenção militar para a posterior análise dessa dinâmica sustentada pelos Estados Unidos.

A primeira definição a se fazer é que intervenção militar é invariavelmente guerra, ou seja, sempre é uma questão de política internacional resolvida por meio do uso da força como forma de um ator dobrar a vontade de um outro.

Existem diversas formas de projeção de poder no sistema internacional por um ator sobre outro ou sobre vários atores, sejam eles diplomáticos, comerciais ou militares. Intervenção militar, por sua vez, é uma forma de projeção de poder em que o objetivo político determina as metas, magnitude e duração de objetivos



de engajamentos e operações de combate – conceito de tática – e a combinação de vários desses para um objetivo bélico que atenda ao propósito político de um ator – conceito de estratégia.

Uma intervenção militar, dentre as várias formas que pode assumir a guerra, requer obrigatoriamente o exercício da força de maneira física e presencial no território estrangeiro. Essa especificidade dá-se porque o objetivo político é apenas satisfeito pela conquista, sendo nesse caso a execução de uma estratégia militar persistente. O objetivo político pode ser ainda a coerção continuada no tempo para acúmulo de recursos de barganha na mesa de negociações ou devido a um objetivo que não é possível de ser destruído apenas ou simplesmente por bombardeios a longa distância. Nesse caso, tem-se uma estratégia militar incursiva.

Portanto, uma intervenção militar exige sempre uma expedição militar ou operação expedicionária. Isso se dá pelos aspectos políticos e estratégicos apontados, mas também por ser invariavelmente uma operação ofensiva. Tendo, como consequência, a propriedade intrínseca das desvantagens táticas e, principalmente, logísticas das formas de guerra em ataque em relação às formas de guerra em defensiva. Tal efeito denomina-se expedicionariedade e é objeto de análise em um artigo específico.

De qualquer maneira, essas colocações conceituais são satisfatórias para a melhor compreensão das análises que este artigo propõem e que se inicia por um breve resumo histórico da evolução da capacidade de intervenção militar dos Estados Unidos.

## **Evolução histórica**

Após o término da Guerra do Vietnã, os Estados Unidos iniciaram a revisão de sua orientação estratégica na Guerra Fria. Desde o fim da II Guerra Mundial, tendo a União Soviética como contraste bipolar, os Estados Unidos entendiam a Europa Ocidental e o Extremo Oriente como as áreas em maior risco de confrontação. Por isso, deslocaram grande parte de suas forças para essas regiões. Com isso, julgavam ter o bloco ocidental/capitalista em segurança desde que a União Soviética não oferecia grande ameaça em termos navais. Outra consequência foi os Estados Unidos terem retrocedido em suas capacidades intervencionistas em países do Terceiro Mundo, substituindo-os por mecanismos de contra-insurgência, principalmente por meio de auxílio em termos de armamentos, treinamento e *expertise* militar a forças armadas de países aliados ou amigos.

Entretanto, o número de regiões em tensão aumentou na proporção que o Império Britânico era desconstruído no Oriente Médio, África e Ásia e ficavam sujeitas à influência do bloco socialista.<sup>2</sup>

Em 1979, a administração Carter apontou diretivas para que forças militares fossem organizadas para contingências em regiões remotas que pudessem fragilizar o equilíbrio de poder mundial. Em resposta, o Pentágono propôs a criação de um

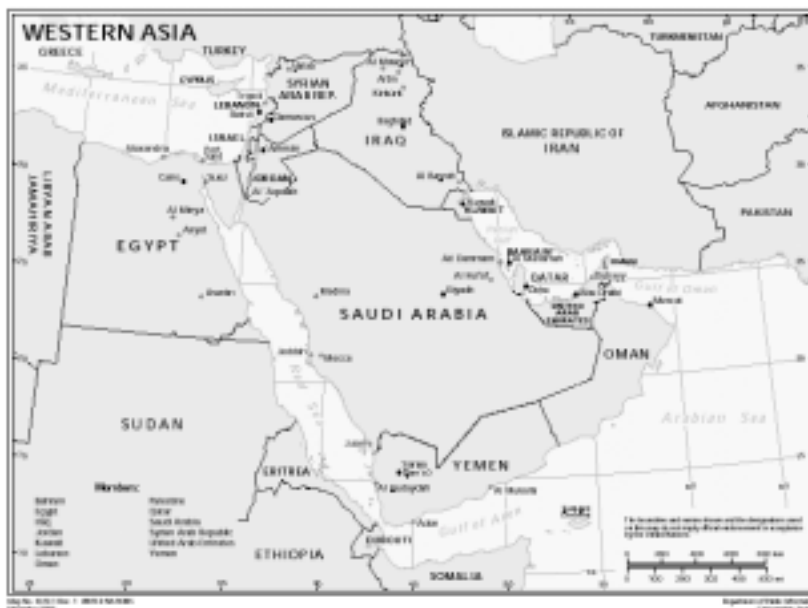
combinado de tropas das quatro forças singulares – Exército, Marinha, Força Aérea e Corpo de Fuzileiros Navais – para deslocamento rápido, sob a supervisão direta da Junta de Chefes de Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staff* – JCS).

Ainda em 1979, o equilíbrio regional do Oriente Médio foi comprometido, sob os olhos norte-americanos com a queda do Xá do Irã. Tão grave quanto foi a invasão soviética ao Afeganistão no mesmo ano.

Em 1980, em regime de urgência, foi criada uma força-tarefa de forças integradas de deslocamento rápido (*Rapid Deployment Joint Task Force* – RDJTF). Em 1983, o RDJTF alcançou o status de um comando unificado de combate pleno denominado Centcom (*Central Command* – Comando Central). Ele possui como delimitação geográfica: Egito, Sudão, Djibouti, Etiópia, Somália, Quênia, Afeganistão, Bahrain, Irã, Iraque, Kuwait, Omã, Paquistão, Yemen, Qatar, Arábia Saudita e Emirados Árabes<sup>3</sup>.

O principal cenário de combate do sistema RDF, durante a década de 1980, era responder a uma invasão soviética ao Irã (Plano Nacional de Guerra 1002)<sup>4</sup>. A partir de 1988, houve uma mudança de orientação para um conflito de alta intensidade contra o Iraque. Essa mudança foi baseada na vertiginosa diminuição das forças soviéticas por Gorbachev e em decorrência da constatação pelos Estados Unidos de que a maior preocupação dos líderes árabes era o governo de Saddam<sup>5</sup>. Esse cenário persistia mesmo após a guerra contra o Iraque em 1990-1991.

**Figura 1**  
**Área de atuação do Centcom**



Entretanto, desde meados da década de 1980, houve também a atuação de forças de deslocamento rápido dos Estados Unidos em outras regiões do globo, como: Filipinas, Camboja, Kosovo, Moçambique, Haiti, Angola, Panamá, Nicarágua e El Salvador. A partir de então, forças de deslocamento rápido passaram a ser uma atribuição funcional – organização de forças para ações de contingência – dos comandos unificados de combate de atribuição geográfica dos Estados Unidos : Pacífico, Sul, Europeu e Norte, além do Central.

### *A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos na década de 1990*

A Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) dos Estados Unidos durante o governo Clinton (1993-2000)<sup>6</sup> orientou o engajamento dos recursos de poder em assuntos internacionais de maneira a permitir o alargamento da comunidade internacional formado por países estáveis, orientados pela lógica de mercado e constituídos por regimes democráticos<sup>7</sup>.

Os meios militares – assim como os diplomáticos e econômicos – seriam empregados com o objetivo de moldar o ambiente internacional para concretização dessa orientação governamental.

As forças armadas dos Estados Unidos realizavam a consecução dessa política mediante três orientações estratégicas. Primeiro, elas atuavam de forma a promover a estabilidade de regiões de importância para os Estados Unidos e países aliados ou amigos. Segundo, buscavam prevenir conflitos e ameaças, limitando a difusão de tecnologias militares, combatendo ameaças transnacionais e provendo a garantia de proteção a países aliados ou amigos. Buscavam, ainda, em terceiro, moldar o ambiente internacional detendo agressões e coerções em regiões-chave do mundo<sup>8</sup>.

Em termos das forças armadas, essa estratégia nacional orientou o planejamento e preparo para dois conflitos regionais de grande intensidade (*Major Regional Conflict* – MRC) em duas regiões do mundo: no Golfo Pérsico e na Península Coreana. A possibilidade de emprego militar ainda era prevista na conduta de operações de contingência para contenção e resolução de crises que gerassem desdobramentos negativos aos Estados Unidos e seus países aliados e amigos, onde quer que eles tivessem lugar<sup>9</sup>. Essa adequação das forças é constantemente apontada como preparo para todo o “espectro de intensidade de conflitos”.

Por isso, o aparato militar dos Estados Unidos sustentava uma capacidade de projeção de força intercontinental sem igual. Unidades militares eram posicionadas permanentemente em bases terrestres fora dos Estados Unidos, deslocadas e disponibilizadas em alto mar e ocasionalmente deslocadas para exercícios, treinamento combinado ou interações com outras forças militares<sup>10</sup>. É dessa forma que eles têm sustentado o seu sistema de forças de deslocamento rápido.

As forças de deslocamento rápido são um real instrumento de política de segurança e externa dos Estados Unidos. Como se estabelece essa instrumentalização

política do sistema RDF e os planejamentos de ação militar de cada uma das forças que o integra são tratados no item a seguir.

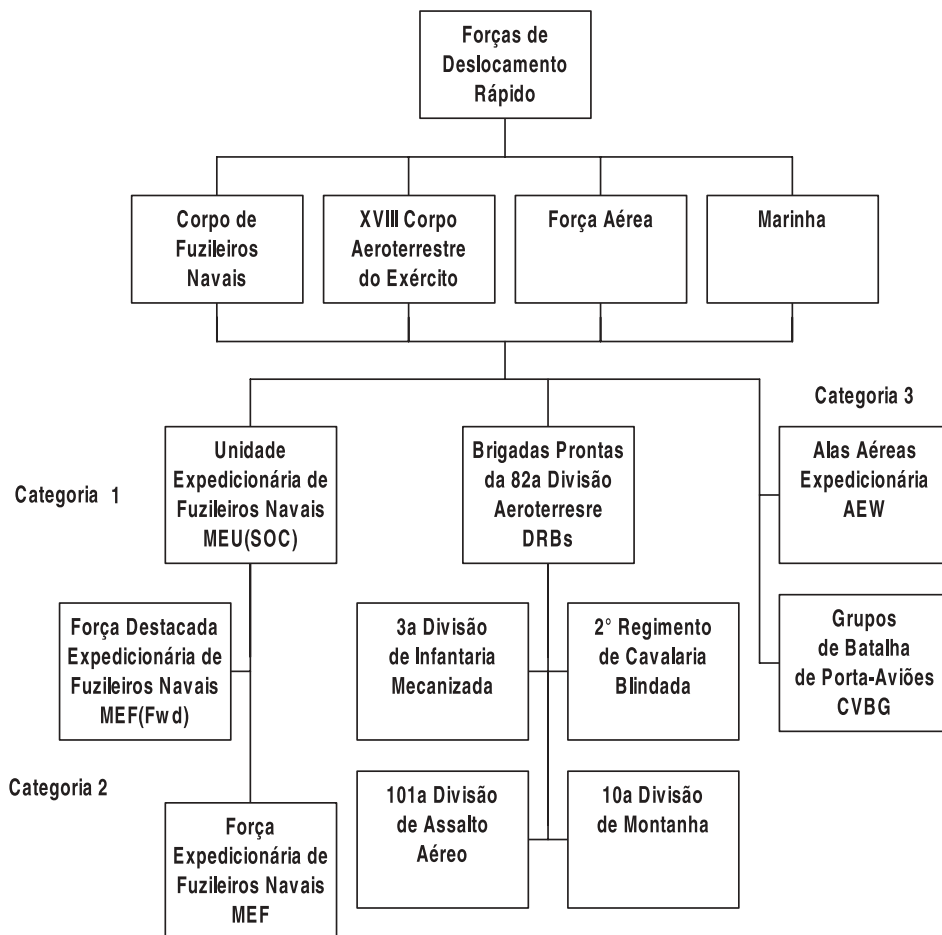
## As Forças de Deslocamento Rápido dos Estados Unidos

Essas unidades militares foram organizadas a partir da última década da Guerra Fria, a fim de conter crises na região do Oriente Médio, África e Sudoeste Asiático que pudessem ameaçar o bloco ocidental dentro do contexto de confronto bipolar. O sistema RDF originou a criação do Comando Unificado Central (*US Central Command* – Centcom). Esse possuía a atribuição estratégica de coordenar operações de forças integradas numa ampla região do globo – da porção oriental do continente africano ao Afeganistão<sup>11</sup>. No entanto, a demanda por rápida ação armada pelos Estados Unidos na América Central (Panamá, em 1989), região do Pacífico (Filipinas, em 1990) e Europa (ex-Iugoslávia, várias vezes na década de 1990) elevou forças de deslocamento rápido a um conceito de integração de forças com capacidades específicas e uma atribuição funcional de todos os comandos unificados de combate. Cada comando unificado de combate de atribuição geográfica dos Estados Unidos – Pacífico, Sul, Europeu e Norte, além do Central – também são responsáveis pela integração e coordenação das unidades mais capacitadas a deslocarem unidades combatentes para contingências em suas respectivas regiões intercontinentais de atuação<sup>12</sup>.

Essas unidades são designadas a partir das quatro forças singulares dos Estados Unidos: Corpo de Fuzileiros Navais, Marinha, Exército e Força Aérea, classificadas em três categorias de capacidades. Uma primeira categoria de unidades de resposta rápida de uma semana: as Unidades Expedicionárias de Fuzileiros, Capacitadas a Operações Especiais [*Marine Expeditionary Forces (Special Operations Capable)* – MEU(SOC)] do Corpo de Fuzileiros Navais (*US Marine Corps*) e as Brigadas em Prontidão da 82ª Divisão Aeroterrestre (*82nd Airborne Division Ready Brigade* – DRB) do Exército dos Estados Unidos.

A segunda categoria de forças de contingência é formada por divisões<sup>13</sup> inteiras, capazes de deslocamento entre trinta a sessenta dias: a 3ª Divisão de Infantaria Mecanizada, a 10ª Divisão de Montanha, o 2º Regimento de Cavalaria Blindada e a 101ª Divisão de Assalto Aéreo do XVIII Corpo-de-Exército Aeroterrestre<sup>14</sup>. Dentro dessa categoria, incluem-se ainda as três Forças Expedicionárias de Fuzileiros Navais (*Marine Expeditionary Forces* – MEF). Uma MEF, por sua vez, é capaz de deslocar um destacamento de vanguarda – *Marine Expeditionary Force (Forward)*, MEF(Fwd) – para enfrentamento de crises entre sete e quinze dias, sendo uma alternativa de força intermediária entre as duas categorias mencionadas.

**Figura 2**  
**Estrutura geral do sistema de Forças de Deslocamento Rápido dos Estados Unidos.**



Dados: ESHEL, David. **The US Rapid Deployment Forces**. New York: ARCO, 1984; e [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)

A terceira e última categoria do sistema RDF é formada pelas alas aéreas expedicionárias (*Aerospace Expeditionary Wing – AEW*) da Força Aérea e os grupos de batalha de porta-aviões (*Aircraft Carriers Battle Groups – CVBG*) da Marinha dos Estados Unidos para apoio logístico, transporte e apoio de fogo<sup>15</sup>. A Força Aérea dos Estados Unidos tem rápida capacidade de resposta no atendimento do transporte estratégico das tropas e equipamentos do US Marine Corps e do XVIII Corpo, assim como a disponibilização de esquadrões de caças para escolta desse deslocamento aéreo num prazo de dias.

Entretanto, o deslocamento de grupos de aviões de combate para apoio a operações de contingência no estrangeiro depende da existência de pistas de pouso, munição, suprimento e combustível em países aliados ou amigos. Na Guerra do Golfo de 1990-1991, a Força Aérea foi capaz de deslocar em trinta e seis horas o 1º Esquadrão Tático de Combate composto por quarenta e oito caças F-15C da Base Aérea de Langley, na Virgínia, para aeroportos na Arábia Saudita. Entretanto, esse foi um caso atípico devido a exercícios conduzidos um mês antes conjuntamente com a Força Aérea Saudita, sendo mantido secretamente setenta e dois aviões de reabastecimento aéreo KC-135. Além disso, os aeroportos da Arábia Saudita ofereciam toda a infra-estrutura e logística necessária especificamente para as aeronaves norte-americanas<sup>16</sup>.

Os CVBGs cooperam provendo aviões de combate, apoio de fogo naval e de mísseis. Seu deslocamento para uma costa de uma área em crise leva um tempo relativamente longo de duas semanas ou mais. Esses agrupamentos navais geralmente são posicionados em áreas oceânicas e sua aproximação a litorais depende de um cuidadoso plano de reconhecimento e deslocamento em escalão dos navios de combate que os compõem. Na Guerra do Golfo de 1990-1991, os primeiros navios de combate da Marinha dos Estados Unidos posicionaram-se para o embargo naval ao Iraque quatorze dias após a notificação<sup>17</sup>.

A seguir, é conduzido um estudo mais detalhado do sistema de forças de deslocamento rápido dos Estados Unidos, segundo suas condições de possibilidade logística e aspectos táticos.

### *Considerações logísticas sobre Forças de Deslocamento Rápido*<sup>18</sup>

As forças de deslocamento rápido são formadas por soldados profissionais e condicionadas dentro do mais alto nível de treinamento. Elas são habilitadas nas várias formas de armas combinadas, como também na capacidade de forças integradas.

A mobilidade estratégica e a sustentação das forças de deslocamento rápido dos Estados Unidos envolvem tanto meios aéreos e navais como um sistema logístico híbrido de forças pré-dispostas<sup>19</sup>.

Os meios aéreos são os mais capazes de deslocamento rápido. No entanto, essa capacidade passa a ser constringida em proporção ao tempo que as operações são prolongadas. Isso decorre da capacidade de carga dos meios aéreos ser mais limitada, o que resulta numa força deslocada com uma quantidade de suprimento orgânico insuficiente para longos períodos de operação e, por isso, dependente de re-abastecimento. Outro aspecto importante dos meios aéreos de transporte é o seu rápido desgaste devido a pausas, necessariamente, cada vez mais longas para manutenção das aeronaves. Com o acúmulo de horas de vôo, é necessária uma revisão cada vez mais cuidadosa e extensa de peças hidráulicas, turbinas e até fuselagem devido à fadiga de material.

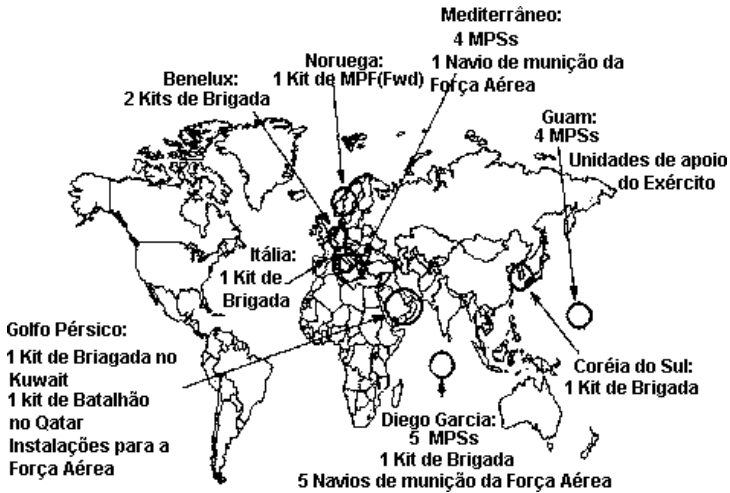
Como resultado, com exceção de operações de segurança de pequeno porte, forças deslocadas por meios aéreos requerem a disponibilidade de bases logísticas terrestres avançadas protegidas para composição e sustentação das forças deslocadas. Essas condições de possibilidade logística são próprias da 82<sup>a</sup> Divisão Aeroterrestre e da 101<sup>a</sup> Divisão de Assalto Aéreo (sendo que nessa, apenas a 1<sup>a</sup> Brigada é aerotransportável e o restante de suas forças deve seguir em navios).

A mobilidade de forças por meios navais possui um tempo de resposta mais limitado, mas um potencial de sustentação muito maior. Por outro lado, o apoio tático e logístico possível de ser provido pela Marinha dos Estados Unidos possibilita uma menor dependência em bases terrestres e, quando necessárias, uma maior capacidade de composição, proteção e sustentação das mesmas. A utilização desses meios logísticos é prevista em cenários de média intensidade ou de guerra contra o Iraque ou Coréia do Norte.

A maior parte do material bélico das demais unidades do XVIII Corpo é transportada por meios navais. Uma variação importante são as MEU(SOC)s do US Marine Corps. Elas são dispostas num sistema de rotação permanente em alto-mar nas regiões dos hemisférios ocidentais e orientais.

O terceiro sistema logístico para projeção de força dos Estados Unidos é o sistema de forças pré-dispostas em bases avançadas. As tropas e o material bélico leve são deslocados por meios aéreos a partir dos Estados Unidos e o material bélico pesado transportado por meios navais a partir de esquadrões navais pré-dispostos em bases navais avançadas ou em bases terrestres de países aliados ou amigos. Esse sistema permite a união tanto das características de responsividade dos meios de mobilidade aérea, mas mantendo uma capacidade de transporte e de sustentação das forças deslocadas por meios navais. Por isso, associado a um custo mais acessível, possibilita restrições menos severas ao poder combatente por meio de uma maior liberdade na composição força-combatente em função dos cenários de conflito<sup>20</sup>.

**Figura 3**  
**Bases avançadas de pré-disposição de material bélico**  
**das Forças Armadas dos Estados Unidos**



Fonte: Editada pelo autor de US CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **Moving US forces: options for strategic mobility**. Washington: US Congress, 1997.

Apesar de o Exército dos Estados Unidos possuir a maior parte de suas forças movidas e sustentadas por meios aéreos e navais, ele possui disponível material bélico para uma brigada de divisão pesada como a 3ª Divisão de Infantaria Mecanizada ou o 2º Regimento de Cavalaria em bases terrestres na região do Benelux, Itália, Kuwait, Coreia do Sul e na base naval de Diego Garcia no Oceano Índico; além de unidades de apoio na base naval de Guam no Pacífico.

O Corpo de Fuzileiros Navais possui o mesmo sistema logístico. É pré-disposto material bélico suficiente para uma MEF(Fwd) por meio de esquadrões de navios de pré-disposição marítima (*Maritime Prepositioning Ships – MPS*) em bases navais avançadas no Mar Mediterrâneo, Guam no Oceano Pacífico e Diego Garcia no Oceano Índico. Na Noruega, desde a década de 1970, possui equipamento para constituição de uma MEF(Fwd). A Força Aérea possui instalações para bases expedicionárias no Qatar, Kuwait e Arábia Saudita. Possui ainda navios carregados com munições para seus aviões de combate no Mediterrâneo e em Diego Garcia.

Essa disposição de material bélico, além de ser orientada a resposta de crises em qualquer parte do globo, é uma forma de reestruturação do aparato bélico dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. A disposição de material bélico do Exército conjuntamente com as duas divisões que estão dispostas na Europa, por exemplo, substituem os dois Corpos-de-Exército blindados que existiam lá até o



fim da década de 1980. O mesmo pode se dizer sobre o kit para formação de uma MEF(Fwd) na Noruega.

Essas condicionantes logísticas não são um fim em si mesmas. Elas são gerenciadas a fim de respaldar as capacidades táticas necessárias ao cumprimento das atribuições estratégicas das forças de deslocamento rápido. Os cenários de aplicação tática das unidades que as conformam são apresentadas a seguir.

### *Considerações táticas sobre Forças de Deslocamento Rápido*

A atribuição de cenários de conflitos a unidades militares é bastante clara dentro do sistema RDF. As alas aéreas da Força Aérea e os grupos de batalha de porta-aviões da Marinha possuem atribuições de apoio tático e logístico; e o XVIII Corpo Aeroterrestre e o Corpo de Fuzileiros Navais, a atribuição principal das operações terrestres.

A força do Exército dos Estados Unidos para operações de contingências é o XVIII Corpo Aeroterrestre. Os cenários de ação em cenários de baixa intensidade são operações de segurança pela 82ª Divisão Aeroterrestre, principalmente por meio das DRBs<sup>21</sup>.

Em caso de operações de média intensidade, as outras unidades do XVIII Corpo podem ser dispostas tanto com a função de reforço de tropas já deslocadas, como de vanguarda do contingente de contra-golpe em mobilização e formação e de condução de uma campanha terrestre independente. Em cenários de alta intensidade, o XVIII Corpo como um todo tem a função de contenção a uma força invasora a um país amigo ou aliado, cuja contra-resposta será por meio do reforço de divisões ou Corpos-de-Exército blindados do Exército dos Estados Unidos<sup>22</sup>.

O Corpo de Fuzileiros Navais é uma organização única dos Estados Unidos com função de operações aero-anfíbias em qualquer tipo de contingência, em integração com as unidades do XVIII Corpo do Exército, com forças armadas de países aliados ou independentemente. Sua principal unidade de deslocamento rápido são as MEU(SOC)s (*Marine Expeditionary Units, Special Operations Capable* – Unidade Expedicionária de Fuzileiros Navais)<sup>23</sup>. Em situações de crises, o US Marine Corps pode enviar ainda uma MEF(Fwd) (*Marine Expeditionary Force, Forward* – Força Destacada Expedicionária de Fuzileiros Navais). Ela é empregada em cenários de baixa intensidade para reforço de uma MEU(SOC)s ou DRB ou como única unidade de resposta rápida. Em cenários de média intensidade uma MEF(Fwd) pode ser a vanguarda dos contingentes do XVIII Corpo de uma ou mais MEFs (*Marine Expeditionary Force* – Força Expedicionária de Fuzileiros Navais). As MEFs são aplicadas na resolução de crises de média intensidade e como força de contenção ao lado do XVIII Corpo Aeroterrestre.

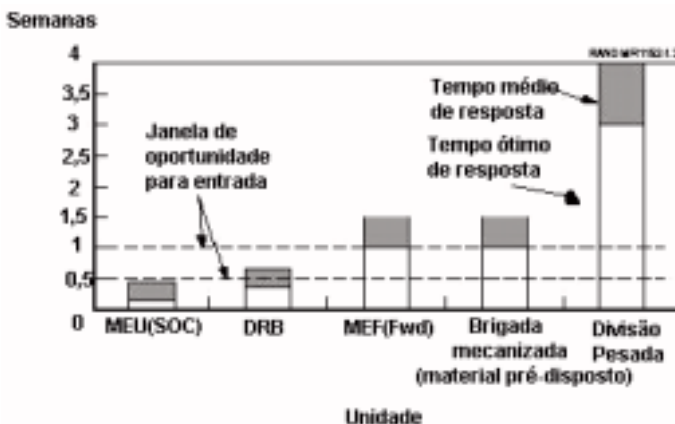
Numa perspectiva de ação integrada, essas forças são orientadas à resolução de contingências. As principais contingências consideradas são: garantir o cumprimento de acordos e soluções diplomáticas, como cessar-fogo ou eleições

livres; obtenção e controle de objetivos físicos chave como portos, aeroportos, áreas industriais e centros políticos, negando seu uso pelo inimigo; controle de áreas urbanas; operações constabulares; proteção e resgate de cidadãos norte-americanos; contenção de guerras civis ou conflitos sub-regionais; prover ajuda humanitária e assistência em caso de desastres<sup>24</sup>.

Um outro cenário de atuação de forças de deslocamento rápido é atuar como força de contenção a invasões ou agressões a países aliados ou amigos dos Estados Unidos no Golfo Pérsico e na Península Coreana. Assim, as forças de deslocamento rápido não são preparadas ou orientadas a conduzirem qualquer dos dois conflitos regionais de grandes proporções (*Major Regional Conflict – MRC*). Elas são designadas a efetuarem um primeiro combate de contenção. Tal atribuição tem a denominação de *halt-phase* (“alto de parada”) ou *half-war* (meia guerra). Sendo que o enfrentamento propriamente dito será conduzido na composição com outras unidades das forças armadas dos Estados Unidos<sup>25</sup>. Na Guerra do Golfo em 1990-1991, o XVIII Corpo e a I MEF atuaram com o VII Corpo Blindado, disposto, na época, na Alemanha.

Apesar dos cenários de MRC, a resposta a contingências de baixa intensidade é o mais frequente cenário de emprego de RDF. Com isso, as principais unidades do sistema de forças de deslocamento rápido são as MEU(SOC)s do US Marine Corps e as DRBs da 82ª Divisão Aeroterrestre (ver gráfico 1 a seguir). Uma MEF(Fwd) ou uma brigada de Exército podem ser deslocadas em até uma semana dependendo da disponibilidade de material pré-disposto por meio de esquadões marítimos.

**Gráfico 1**  
**Intervalos de deslocamento médios de unidades**  
**de forças terrestres dos Estados Unidos**



As MEU(SOC)s e as DRBs são as unidades de deslocamento mais rápido, por isso mais capazes de aproveitar a fase de uma contingência em que existe a oportunidade de fazer frente a uma força inimiga antes que ela tenha tomado posições consolidadas. Esse planejamento visa a aumentar as chances de sucesso tático de uma unidade de deslocamento rápido, principalmente em cenários de *halt-phase*, não cedendo ao inimigo a vantagem tática de uma posição defensiva. Por outro lado, as MEU(SOC)s e DRBs são capazes de entrada forçada por meio de suas respectivas capacidades de assalto anfíbio e aeroterrestre<sup>26</sup>. Em cenários em que não existe a disponibilidade de bases aéreas e portos, sob o poder de defesas inimigas, essas capacidades são o único recurso<sup>27</sup>.

### Considerações finais

A apresentação dos contornos políticos, logísticos e táticos das Forças de Deslocamento Rápido dos Estados Unidos corresponde ao desenho geral de sua capacidade de intervenção armada em escala mundial. Atende, assim, aos propósitos de informar e orientar com relação aos requisitos, possibilidades e limites da intervenção armada de parte dos Estados Unidos. Além disso, porém, é oportuno que se reconheça como o esforço dos Estados Unidos e de suas forças armadas produziu, igualmente, uma referência para os que se disponham a considerar as necessidades militares da resposta rápida.

Uma expressão sintética das metas da política de defesa nacional na Gestão Quintão (1999-2002) corresponderia à posse de forças de resposta rápida, marcadas pelas qualidades da versatilidade, sustentabilidade e interoperabilidade<sup>28</sup>. O problema colocado pelo Ministro da Defesa é, mantidas as proporções, o mesmo problema dos Estados Unidos. Num sentido muito pragmático, pode mesmo ser um problema comum a todas as política de defesa. Trata-se da construção, e sustentação no tempo, de capacidade militar de resposta pronta a uma determinada contingência em que o uso de força armada possa ser oportuno ou útil.

A experiência da Força de Deslocamento Rápido dos Estados Unidos serve, assim, para apontar ainda uma possível agenda de pesquisa, em prol da identificação dos requisitos, prioridades, necessidades e alternativas para a constituição das forças armadas brasileiras para o Século XXI. Trata-se de identificar a utilidade da noção de *forças de deslocamento rápido*, enraizando-a e emprestando-lhe especificidade para a situação logística, e as demandas táticas brasileiras, como insumo para o processo de tomada de decisão e subsídios para a formulação da Política de Defesa.

---

## Notas

- <sup>1</sup> A fonte descritiva mais completa de RDF é ESHEL, David. **The US Rapid Deployment Forces**. New York: ARCO, 1985. Um registro pessoal de sua criação está presente em QUILAN, David. **The role of the Marine Corps in Rapid Deployment Forces**. Washington: National Defense University Press, 1983. As discussões mais atuais encontram-se em MATSUMARA, John et al. **Lightning over water**. Santa Monica: RAND, 2000; GRITTON, Eugene et al. **Ground forces for a rapid employable joint task force**. Santa Monica: RAND, 2000; e Congressional Budget Office. **Moving US forces: options for strategic mobility**. Washington: Congress of United States, 1997.
- <sup>2</sup> ESHEL, David. **US Rapid Deployment Forces**. New Yoirk: ARCO, 1985, p. 55-61 e QUILAN, David. **The role of the Marine Corps in Rapid Deployment Forces**. Washington: National Defense University Press, 1983.
- <sup>3</sup> ESHEL, David. **US Rapid Deployment Forces**. New Yoirk: ARCO, 1985, p. 55-61 e HINES, Jay. “From Desert One to Southern Watch: the Evolution of US Central Command”. **Joint Forces Quarterly**. Washington. Spring, 2000, p. 42-49.
- <sup>4</sup> Esse plano se baseava na contenção das forças soviéticas nas Montanhas Zagros, na fronteira entre o Irã e a União Soviética, aplicando as forças de deslocamento rápido conjuntamente com aviões de ataque da Força Aérea dos Estados Unidos. Esse plano é detalhado em BLACKWELL, James. **Thunder in the desert**. New York: Bantam Books, 1991, p. 81-82.
- <sup>5</sup> HINES, Jay. “From Desert One to Southern Watch: the Evolution of US Central Command”. **Joint Forces Quarterly**. Spring, 2000, p. 42-49.
- <sup>6</sup> Anualmente, o Executivo dos Estados Unidos produz documentos quanto à estratégia de segurança nacional e à disposição de suas forças em relação a ela. As considerações políticas e estratégicas realizadas nesta dissertação são baseadas no último documento executivo da administração Clinton: COHEN, William. **Annual report of Department of Defense to the President and the Congress**. Washington: Office of Secretary of Defense, 2001.
- <sup>7</sup> COHEN, William. **Annual report to the President and the Congress**. Washington: Office of Secretary of Defense, 2001, p. 4
- <sup>8</sup> COHEN, William. **Annual report to the President and the Congress**. Washington: Office of Secretary of Defense, 2001, p. 4.
- <sup>9</sup> COHEN, William. **Annual report to the President and the Congress**. Washington: Office of Secretary of Defense, 2000, p. 8-9.
- <sup>10</sup> COHEN, William. **Annual report to the President and the Congress**. Washington: Office of Secretary of Defense, 2000, p. 5-7 e p. 20-21.
- <sup>11</sup> HINES, Jay. “From desert one to southern watch: the evolution of US Central Command”. **Joint Forces Quarterly**. Spring, 2000, p. 42-49.
- <sup>12</sup> Cabe explicitar que a estrutura integrada de comando e planejamento militar dos Estados Unidos possui dois canais funcionais. A Junta de Chefes de Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staffs* – JCS) tem a função de planejamento integrado, a outra parte da estrutura é composta por comandos unificados (*Unified Commands*). Esses coordenam a ação integrada em regiões específicas do globo, já citadas, ou de integração em atividades específicas, como o de transporte, forças especiais e armamento nuclear. Ver COHEN, William. **Annual report to President and the Congress**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2001, p. 29-39. A estrutura integrada de comando e planejamento tem como atribuição a elaboração de planos de ação para as diversas ações militares. Na realidade da guerra moderna, quase que invariavelmente essas ações exigiram a coordenação de duas ou todas as forças singulares por meio de um conjunto de aparatos que permita a ação integrada das forças aéreas, navais e terrestres Essa coordenação não é simples e exige a prática de um planejamento integrado. Não apenas para propiciar doutrina, mas também treinamento e projeto de força convergentes. Da mesma

forma, também avança a implementação de programas que não são específicos de nenhuma força, porém que agregam ao aparato bélico nacional como um todo (tecnologia nuclear, por exemplo).

- <sup>13</sup> Divisão é a maior organização tática de um exército. No caso dos Estados Unidos, uma divisão é treinada a combater como um time de armas combinadas e são capazes de conduzir batalhas e engajamentos independentemente, por um tempo significativo. O Exército dos Estados Unidos possui dez divisões ativas: quatro da Europa, uma na Coreia do Sul, uma no Havaí e seis nos Estados Unidos. Dessas seis, quatro constituem o XVIII Corpo, o que reflete o seu papel preponderante em tempos ausentes de conflitos de alta intensidade. Ver [www.globalsecurity.org/agencies/army.htm](http://www.globalsecurity.org/agencies/army.htm).
- <sup>14</sup> ESHEL, David. **The US Rapid Deployment Forces**. New York: ARCO, 1984.
- <sup>15</sup> ESHEL, David. **The US Rapid Deployment Forces**. New York: ARCO, 1984
- <sup>16</sup> BLACKWELL, James. **Thunder in the desert**. New York: Bantam Books, 1991, p. 93-95.
- <sup>17</sup> BLACKWELL, James. **Thunder in the desert**. New York: Bantam Books, 1991, p. 95-96.
- <sup>18</sup> Logística é dinâmica relacionada aos requerimentos materiais da força, a saber: suprimentos disponíveis e esperados, organização e administração, transporte e linhas de abastecimento. A logística é a dinâmica mais crítica para qualquer força e a mais susceptível a erros. Ela é também a que conecta a sociedade e às forças armadas no contexto industrial da guerra contemporânea. Logística é, portanto, uma série de bens e serviços que resultam não apenas na materialização das forças, mas que proporcionam a capacidade suficiente para o emprego dessas segundo os ditames políticos e as características próprias dos meios. CREVELD, Martin van. **Supplying war**. New York: Cambridge Press, 1977, p. 1-4; e DINIZ, Eugenio & PROENÇA Jr., Domício. **Política de defesa no Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 1998, p. 66-67.
- <sup>19</sup> A descrição mais detalhada do sistema de mobilidade dos Estados Unidos está em COHEN, William. **Annual report to the President and Congress**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2001, p. 63-67. A discussão sobre a mobilidade estratégica e sua sustentação em cenários intercontinentais encontra-se em US CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **Moving US forces: options for strategic mobility**. Washington: US Congress, 1997.
- <sup>20</sup> Ver BETAQUE, Norma (org.). **Naval expeditionary logistics**. Washington: National Research Council, 1998.
- <sup>21</sup> Operações de segurança resumem-se à tomada e retenção de objetivos físicos ou áreas limitadas. Pode ser tanto para finalidade de uma missão ou para abertura de entrada forçada para forças em uma campanha terrestre ou aérea. US Army. **FM 90-26 Airborne Operations**. Washington: Department of Army, 1990, capítulo 1, ([www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)).
- <sup>22</sup> COHEN, William. **Annual report to the President and the Congress**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2001, p. 61.
- <sup>23</sup> COHEN, William. **Annual report to the President and the Congress**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2001, p. 62-63.
- <sup>24</sup> US Marine Corps. **MCDP-3: Expeditionary Operations**. Washington: HQ/USMC, 1998, p. 37-38.
- <sup>25</sup> GRITTON, Eugene et al. **Ground forces for Rapidly Joint Task Deployment Forces**. Santa Monica: Rand, 2000, p. XX e HINES, Jay. "From Desert One to Southern Watch: the Evolution of US Central Command". **Joint Forces Quarterly**. Spring, 2000, p. 42-49. Para uma fonte oficial, ver: COHEN, William. **Annual report to Congress**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2001, p. 22-23.
- <sup>26</sup> GRITTON, Eugene et al. **Ground forces for Rapidly Joint Task Employable Forces**. Santa Monica: Rand, 2000, p. 14-18.
- <sup>27</sup> US Marine Corps. **MCDP.3: Expeditionary Operations**. Washington: HQ/USMC, 1998, p. 40-41 e US Army. **FM 90-26: Airborne Operations**. Washington: Department of Army, 1990, capítulo 1, ([www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)).

- <sup>28</sup> QUINTÃO, Geraldo Magela. **Pronunciamento do Ministro da Defesa quando da sessão de abertura do Seminário Diálogo Brasil-Alemanha**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos das Américas/UCAM, Grupo de Estudos Estratégicos/Coppe/UFRJ, 21 a 23 de Setembro de 2001. Uma versão desse texto está em: QUINTÃO, G. M. et al. **Segurança e Soberania**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2002.

## Bibliografia

- ASPIN, Les. **Defense for a New Era: lessons of the Gulf War**. Washington: House of Representatives, 1992.
- BETAQUE, Norma et al. **Naval Expeditionary Logistics**. Washington: National Research Council, 1998.
- BLACKWELL, James. **Thunder in the desert**. New York: Bantam Books, 1991.
- BROWN, James. "In search of synergy: Joint Amphibious/Air Assault Operations". **Joint Forces Quarterly**. Washington: Joint Forces College. Winter, 1999, p. 48-52.
- BUSH, George. **National Security Directive 45**. Washington: White House, 1990.
- BUSH, George. **National Security Directive 54**. Washington: White House, 1991.
- BYMAN, Daniel & WOXMAN, Matthew. **Confronting Iraq: US policy and the use of force since the Gulf War**. Santa Monica: RAND, 2000.
- CLANCY, Tom. **Marine**. New York: Berkley Books, 1996.
- CLANCY, Tom. **Airborne**. New York: Berkley Book, 1997.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Campagne de 1814**. Paris: Ivrea, 1993.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **On war**. New York: Everyman's, 1993.
- CONDON, John. "The Marine Air-Ground Team at Chosin Reservoir". **Joint Forces Quarterly**. Washington: Joint Forces College. Summer, 2001, p.47-52.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **Moving US forces: options for strategic mobility**. Washington: US Congress, 1997.
- CORBETT, Julian. **Some principles of maritime strategy**. Annapolis: Naval Institute Press, 1988.
- CORDESMAN, Anthony H. & WAGNER, Abraham R. **The lessons of modern war: the Gulf War**. Boulder: Westview Press, 1996.
- DEPARTMENT OF DEFENSE. **Conduct of the Persian Gulf War: final report to the Congress**. Washington: Office of Secretary of Defense, 1992.
- DINIZ, Eugenio. **Clausewitz, balanço ataque-defesa e a teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2002.
- DOUGHERTY, Donald. "The Evolution of Air Assault". **Joint Forces Quarterly**. Washington: Joint Forces College. Spring, 1999, p. 51-58.
- DUNNIGAN, James & BAY, Austin. **From shield to storm**. New York: Authors Choice Press, 1992.
- ESHEL, David. **The US Rapid Deployment Forces**. New York: ARCO, 1984.
- FRIEDMAN, Norman. **Desert victory**. Annapolis: Naval Institute Press, 1991.
- GRITTON, Eugene et al. **Ground forces for a Rapid Employable Joint Task Force**. Santa Monica: RAND, 2000.
- HINES, Jay. "From Desert One to Southern Watch: the Evolution of US Central Command". **Joint Forces Quarterly**. Washington: Joint Forces College. Spring, 2000, p. 42-49.

- 
- HOOKER, Richard. "The Airborne Division in 2010". *Military review*, Maio-Junho, 2001, p. 83-87.
- KAZMIERSKI, Michael. *US army power projection in the 21st century*. Fort Leavenworth: US Army Command and General Staff College, 1990.
- KRULAK, Charles. *Maritime prepositioning force 2010 and beyond*. Washington: HQ/US Marine Corps, 1997.
- MAHNKEN, Thomas & WATTS, Barry. "What the Gulf War Can (and Cannot) Tell Us about the Future of Warfare". *International security*. Boston: MIT Press. 22(2), 1997, p. 151-162.
- MATSUMARA, John et al. *Lightning over water*. Santa Monica: RAND, 2000.
- PAGONIS, William. *Moving mountains*. Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- PROENÇA Jr., Domício & DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed UnB, 1998.

#### Páginas da Internet

[www.defenselink.mil](http://www.defenselink.mil)  
[www.dtic.mil/doctrine.htm](http://www.dtic.mil/doctrine.htm)  
[www.fas.org/man](http://www.fas.org/man)  
[www.geocites.com/Pentagon/5265](http://www.geocites.com/Pentagon/5265)  
[www.geocites.com/Pentagon/7963/airbornewarfare.htm](http://www.geocites.com/Pentagon/7963/airbornewarfare.htm)  
[www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)  
[www.gwu.edu/~nsarchiv](http://www.gwu.edu/~nsarchiv)  
[www.rand.org](http://www.rand.org)

#### *Resumo*

O artigo analisa a projeção de poder pelos Estados Unidos por meio de intervenções militares a partir de um enquadramento conceitual, seguida de uma revisão histórica da formação do sistema de Forças de Deslocamento Rápido até a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos na década de 1990. O artigo realiza ainda um estudo mais detalhado dos aspectos táticos e logísticos dessas forças que compõem a capacidade de intervenção militar dos Estados Unidos. Por fim, ele aponta a utilidade desse estudo para a formulação da política de defesa do Brasil.

#### *Abstract*

This article describes United States power projection in military interventions through a conceptual framework that sustains a historical review of the formation process of the United States Rapid Deployment Force to the National

Security Strategies of the 1990s. It also deepens the understanding of the logistical and tactical aspects of the military units that make up the military intervention capability of the United States. In conclusion, it points out the utility of such an approach for the policy-making process of the Brazilian Defense Policy.

Palavras-chave: Intervenção Militar, Operações Expedicionárias, Estados Unidos  
Key words: Military Intervention, Expeditionary Operations, United States



---

# A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar?

---

ALEXANDER ZHEBIT\*

## Introdução

Passados um pouco mais de dez anos desde a saída da Federação Russa de uma transformação radical, corolário da queda do Muro de Berlim, da dissolução da União Soviética e do fim da Guerra Fria, o interesse da comunidade internacional na sua transição e na sua evolução não se esvaeceu. Continua bem vivo e mantém-se aquecido pelo fato de que ainda há mais perguntas do que respostas a respeito do objetivo, do caminho e do modelo da evolução da Rússia no futuro. Uma falta de clareza, quanto ao lugar que a Rússia ocupa e pretende ocupar no mundo contemporâneo, leva a tecer algumas considerações a respeito.

Depois do dramático período da desintegração e em meio a um complexo e traumático processo de transição – do estado unitário e da economia centralizada para uma sociedade democrática de direito e economia de mercado – aparecem sinais de uma estabilidade longamente esperada. Apesar de o PIB da Rússia ser equivalente a uma décima parte do PIB dos Estados Unidos ou da União Européia, ou a um terço do PIB da China ou a uma metade da economia brasileira, de sua população ter diminuído devido ao crescimento da taxa de mortalidade e em virtude das migrações populacionais desde a extinção da União Soviética, de 151 mil em 1990 a 147 mil em 2001, de o país ter sofrido uma dura crise financeira em 1998, a Rússia vem apresentando nos últimos quatro anos uma notável recuperação: 5,4% de crescimento do PIB em 1999, 8% em 2000, 5% em 2001 e 4,5% em 2002. O país pulou do quinto para o segundo lugar no mundo entre exportadores de petróleo e derivados e prepara-se para entrar na OMC. A Rússia paga adiantado juros e a parte de sua dívida externa para o Clube de Paris e o FMI, antecipando os prazos estabelecidos, com expectativa de terminar os pagamentos da dívida em oito a dez anos. O Presidente Putin mantém a aprovação de 70% a 75% dos

entrevistados nas sondagens da opinião pública russa a respeito da situação na Chechênia. O panorama político do país caracteriza-se pela relativa calma se comparado com a crise de 1993 ou a luta pré-eleitoral de 1996.

Nesse panorama de relativa estabilidade política e de avaliação otimista da recuperação da economia russa, desenvolve-se uma expectativa de que a política russa encontrou uma fórmula para sua evolução a curto e a médio prazo, está saindo de sua pior fase, vem ganhando maior credibilidade de investidores e de homens de negócios, mas, apesar de todo potencial positivo, ainda não conseguiu traçar sua perspectiva política de longo prazo. Tanto essas considerações como as observações referentes às modificações de conceitos da política externa ou de segurança comprovam certo desempenho imediatista e demonstram uma incerteza relativa do rumo em termos de inserção política global e em termos de crescimento econômico e desenvolvimento. É desnecessário dizer que, depois do fim da bipolaridade, muitos países, tanto ocidentais como asiáticos, depararam-se diante do problema de re-ordenamento de suas estratégias e políticas. No entanto, eles mantiveram, na sua maioria absoluta, o entrosamento característico para a fase posterior ao desmoronamento do bloco soviético no âmbito da UE, Otan, OCDE, UEO, Asean, OEA, OUA e outros organismos, procurando revigorar a sua atuação nessa rede de alianças e relações. A Rússia, ao perder uma rede substancial de alianças (Pacto de Varsóvia, Conselho de Ajuda Mútua Econômica, tratados bilaterais de amizade e cooperação com os antigos aliados, estruturas de relações interpartidárias e intersindicais) e ao retrair-se geograficamente, expôs-se a uma reestruturação radical de seus vetores políticos externos, cuja grande parte ficou sem norte, indeterminada ou sem sentido. Não são fortuitas, portanto, as recorrências aos precedentes e padrões da política da Rússia imperial anteriores ao período soviético e a busca do norte por meio do repensar dos esquemas políticos e estratégicos, dos procedimentos diplomáticos da época, inclusive por meio do estudo de estilos dos grandes estadistas e chanceleres da Rússia pré-soviética.<sup>1</sup> Constatada essa perda do norte que caracteriza a política da Rússia em geral, é oportuno observar que, depois dos longos anos de predominância na sociedade do paradigma do messianismo universalista, o eixo do debate político nesses últimos anos vem sendo modificado graças ao binômio ocidentalismo/orientalismo, importante tema de discussões referentes à orientação da política externa russa no âmbito da comunidade acadêmica e entre partidos políticos na Duma<sup>2</sup>.

Com vistas ao acima referido, a nossa intenção é, com base na construção de várias premissas de ordem teórica, sem pretensão alguma de originalidade de opinião, tentar traçar conseqüências para a conjuntura internacional resultante de algumas opções que a Rússia pretende fazer ou já vem fazendo na sua política externa.

Logo abaixo são relacionadas premissas básicas de alguns cenários da futura inserção da Rússia na ordem mundial, ao mesmo tempo contínua e mutante,

que, em tese, poderão ser discutidas com respeito à Rússia pós-yeltsiniana. Será que ela se voltará ao Oriente para construir seu futuro com seus grandes vizinhos asiáticos como a China, a Índia, quiçá, o Japão? Será que a ocidentalização do país resultará na incorporação da Rússia pelo Ocidente e na sua identificação com os valores humanos, políticos, civilizacionais ocidentais? Será que a Rússia tentará se consolidar como um pólo original e independente de poder, em um mundo multipolar, sem preferências estratégicas e civilizacionais? Ou, então, a Rússia desistirá dos velhos estereótipos baseados em analogias históricas e ideologias saudosistas e escolherá uma opção original de sua inserção internacional? Essas colocações básicas de cenários da futura inserção da Rússia na ordem mundial são assuntos de comentários neste artigo com a seguinte salvaguarda. Segundo alguns propósitos analíticos, a Rússia, guiada por seus políticos, seria reticente e inconformada em se dirigir aos espaços ocupados por outras civilizações. Portanto, por um lado, não irá aonde não é desejada ou receada como aliado ou parceiro com intenções imperialistas e, por outro, não será aceita pelos sistemas de alianças rígidas que não prevêm uma participação russa.<sup>3</sup> Porém, essa opção estritamente isolacionista (em termos práticos, reminescente do recente passado soviético) está rejeitada como uma evolução absolutamente indesejável quase consensualmente pela sociedade e por partidos políticos por apresentar um beco sem saída e por condenar qualquer um dos modelos de desenvolvimento da Rússia no século XXI avaliados neste artigo.

### **Vetor asiático e oriental da política externa da Rússia**

Ocorrida a mudança nos escalões de poder interno da Rússia depois da eleição, em março de 2000, de Vladimir Putin como Presidente da Federação Russa, a percepção que se obtém a partir da análise de vários sinais dados pela diplomacia russa na Europa, nas relações com os Estados Unidos e nos avanços conseguidos com os vizinhos europeus, asiáticos e do Oriente Extremo é que, em primeiro lugar, a política externa russa está mais equilibrada, sobretudo pela atenção redobrada que a Rússia de Putin tem dado à Ásia e ao Oriente, e que, em segundo lugar, houve uma modificação visível no rumo da política externa em comparação com a fase anterior (sobretudo o período do ex-chanceler Vladimir Kozyrev), que se caracteriza agora pela reaproximação com a Coreia do Norte, Vietnã, Cuba, Irã e Iraque. Essa mudança de postura tornou-se mais perceptível desde a nomeação de Evgueni Primakov para o posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia e, sobremaneira, desde o desentendimento havido entre a Rússia e os países-membros da Otan quanto às interpretações divergentes da intervenção humanitária da organização em Kosovo. A “ofensa” de Kosovo, demonstrada como uma *démarche* para o cancelamento da visita oficial aos Estados Unidos e para o retorno surpreendente do primeiro-ministro Evgueni Primakov à Rússia, já

em pleno vôo sobre o Atlântico, era um precedente precursor dessa mudança de atitude.

O choque sentido pelos dirigentes russos nesse caso foi de dupla natureza: primeiro, pelo desprestígio causado pela ingerência do Ocidente na área considerada uma zona de interesse estratégico, devido ao alto grau de confiança mútua nas relações russas com o regime de Milosevic; segundo, pela descon sideração da política russa na região, cujos precedentes históricos recuam ao final do século XIX e estão relacionados com episódios da presença militar (na Romênia e na Bulgária) e econômica (na Iugoslávia) nos Bálcãs, povoados pelos povos eslavos. O ressentimento, portanto, era uma das principais razões para que os russos acrescentassem uma boa pitada de rapé nas relações com os países da Otan e os Estados Unidos, a partir de 1999, e começassem a explorar opções orientais.

Uma alienação da Rússia em relação ao Ocidente, que tem fundamentos históricos, inclusive baseados no período recente da Guerra Fria e que continua sendo tachada pelas atuais tensões nas relações russo-americanas e Rússia-Otan, esteve na origem da proposta de uma nova política asiática da Rússia, definida em termos do famoso triângulo estratégico de Primakov “Moscou-Délhi-Pequim”<sup>4</sup>. A iniciativa diplomática do ex-Primeiro-ministro russo, um orientalista pela formação e pela vivência profissional, anunciada durante sua visita oficial à Índia, veio esbarrar contra uma série de fortes objeções e uma frieza de aceitação tanto dentro quanto fora do país, abalando fundamentos propostos para uma alternativa sólida na política externa russa. Em primeiro lugar, os interesses estratégicos e políticos da Rússia, da China e da Índia, de um modo geral, coincidindo em assuntos globais, não convergem em assuntos regionais ou divergem em assuntos concretos. Segundo, seus valores básicos civilizacionais, éticos e culturais são distintos. Terceiro, seus interesses econômicos nas áreas não-conflitantes não são totalmente coincidentes. A China, “economia de mercado socialista”, define os seus interesses nacionais em termos da solução do problema de Taiwan e da promoção comercial. A Índia, “a maior democracia mundial”, fora da preocupação com as forças centrífugas dentro de sua federação, investe na solução do conflito indo-paquistanês por vias não necessariamente pacíficas. A Rússia, economia ex-socialista em transição ao mercado e ao estado de direito, envolvida na eliminação do foco da “dissidência” chechena, está mais preocupada com o controle administrativo de sua imensidão territorial e com a instabilidade no seu “anel de vizinhança” caucasiano e asiático. Cada um dos países, em fases diferenciadas de desenvolvimento econômico, poderia cooperar em assuntos comerciais, econômicos, ecológicos, tecnológicos e de investimentos, mas está longe de criar um sistema de parceria estratégica *à la* Otan como podia ter sido visto por Evgueni Primakov. Os termos estratégico-militares de tal parceria não poderiam ser viabilizados nem dentro da ótica de valores comuns, nem dentro de determinados interesses políticos, nem da cooperação nas referidas áreas. O Tratado de boa vizinhança, amizade e cooperação

com a China assinado em julho de 2001, um documento de parceria estratégica e cooperação econômica, não reflete objetivos político-militares, não é um manifesto antiamericano e não visa criar uma coalizão político-militar que se oponha a quem quer que seja, diferentemente do Tratado de ajuda mútua firmado entre Stalin e Mao-Tsetung há meio século. A venda maciça de material bélico russo à Índia não implica nenhuma parceria estratégico-militar com a Rússia e está se realizando em função da necessidade de uma maior autonomia militar indiana no conflito com o Paquistão e no equilíbrio estratégico com a China. O relacionamento da Rússia com o Japão continua embargado pela disputa territorial sobre o arquipélago de Pequenas Curilas.

Mesmo com as fortes justificativas de que a opção oriental da Rússia não se constituiu e provavelmente não se constituirá num vetor estratégico de longo prazo, nada nos impede de concluir que a mudança nos escalões de poder interno da Rússia, depois da eleição de Vladimir Putin, fez com que a parceria com o Ocidente, iniciada, mantida e, de certo modo, privilegiada por Yeltsin, ficasse equilibrada pelo ressurgimento de atividades bilaterais que a Rússia de Putin tem efetuado em relação a vários países asiáticos, como a Índia, a China, o Japão, a Coreia do Sul, o Vietnã, sem esquecer os que os Estados Unidos de George W. Bush classificaram de “eixo do mal”: a Coreia do Norte, o Iraque e o Irã. Deve-se fazer uma ressalva importante: essa modificação de rumo, em comparação com o período yeltsiniano, sobretudo, com respeito aos quatro últimos, não se transformou, no entanto, numa política de longo prazo, por não ter uma base conceptual definida e por ter provocado críticas por ser antiocidental<sup>5</sup>. O orientalismo, portanto, não se transformou numa opção estratégica de longo prazo a custo de qualquer outro vetor político externo.

### **Vetor ocidental da política externa da Rússia**

A opção ocidental na política externa russa é um vetor novo, que surge a partir da superação da fase confrontacional da Rússia com o Ocidente de cerca de meio século de duração. Numa flexão de sua trajetória, a opção pelas alianças e parcerias ocidentais contribuiu para o reforço e a garantia de segurança das posições internacionais da Rússia na etapa de sua inserção pós-soviética e pós-bipolar nas estruturas estratégicas, econômicas e financeiras do Ocidente.

Pegando o lado econômico, não há dúvida de que a política ocidental da Rússia obteve vantagens a partir da associação com organismos financeiros e econômicos governados pelo Ocidente. Só que essas vantagens foram recebidas com bastante frustração pela população que não sentiu os devidos efeitos da reforma econômica no plano interno (cresceu a dívida externa, deflagrou-se uma crise financeira em agosto de 1998, o PIB e a renda per capita ficaram diminutas e investimentos escassos). Em termos do relacionamento externo com a Europa

Ocidental e os Estados Unidos, a expansão da Otan para o Leste, a intervenção da Otan na Iugoslávia sem que houvesse a autorização do Conselho de Segurança e a promoção dos interesses geoestratégicos do Ocidente no Cáucaso e na Ucrânia foram recebidos com profunda amargura, associada à percepção de que os “parceiros” ocidentais partiam do pressuposto de que a Rússia não tem alternativa à aceitação dos interesses ocidentais, que sua debilidade estatal, fraqueza econômica, dependência financeira do Ocidente atrapalham a atuação independente na cena internacional.

Portanto, além de ser um vetor recente, a orientação pelo Ocidente é avaliada por nacionalistas e comunistas russos como uma direção inviável; já pela opinião pública em geral como uma opção questionável e não uni-direcional, criando-se, assim, uma polêmica em torno da aceitação generalizada da ocidentalização da Rússia e com respeito à busca da “via russa”<sup>6</sup>.

O que acrescenta lenha ao debate sobre a ocidentalização é que o conceito de coesão transatlântica do Ocidente está fragilizado pelo debate que tem ocorrido há alguns meses nos círculos acadêmicos dos Estados Unidos e da Europa. O surgimento de uma séria cisão dentro do Ocidente, entre os Estados Unidos e a Europa, cuja harmonia unificadora se encontra atingida por um desacordo fundamental, foi apontado no comentado artigo de Robert Kagan, publicado na revista **Policy Review** em julho do ano passado<sup>7</sup>.

Esse argumento encontra eco nas idéias expostas por Hélio Jaguaribe a respeito do Ocidente e elaboradas dentro do paradigma histórico-social quando ele escreve: “Abre-se [...] um novo conflito entre o sentido de eficácia e os valores do humanismo[...]. Desse dilema se confrontam, na cultura ocidental, por um lado, Estados Unidos e um Japão ocidentalizado e, por outro, a Europa e a América Latina”<sup>8</sup>.

Ao aceitar os argumentos expostos acima, podemos deduzir que dentro desse raciocínio surge um importante dilema para a política russa atual: qual dos Ocidentes seria mais favorável aos interesses vitais da Rússia? Onde a Rússia preferiria lançar a sua âncora? No Ocidente hobbesiano, dominado pelas preferências políticas hegemônicas, ou no Ocidente grociano, cuja indefinição em termos do relacionamento com a Rússia lança dúvidas e provoca questionamentos? No Ocidente dos Estados Unidos e da hegemonia “uni-multipolar” ou no Ocidente da Europa unida, que traçou e envereda pela via da construção de uma prosperidade compartilhada e solidária em condições da paz kantiana?

Talvez, a colocação do dilema, seja muito importante pelo motivo seguinte: é que a própria posição da Rússia mudou significativamente durante a última década. Se esse questionamento tivesse surgido há uns quinze anos a pergunta seria: para qual dos lados a Rússia (então União Soviética) daria sua preferência e acrescentaria seu peso? A questão que colocamos agora é: com qual dos lados a Rússia se aliará para não perder seu peso?

Desse ponto de vista, as relações com os Estados Unidos ou com a União Européia devem ser vistas através do prisma de parceria estratégica com o Ocidente, que significaria a identificação dos interesses nacionais russos com os interesses e valores comuns da comunidade estratégica ocidental, principalmente a Otan, e que, apesar das divergências circunstanciais, continuam sendo compartilhados. Tal fato implicaria o reconhecimento da Rússia como parceiro importante e levaria sua inserção nos organismos econômicos multilaterais, principalmente a OMC, com o beneplácito do bloco ocidental<sup>9</sup>.

Porém, se aplicarmos a essa hipótese o teste das relações bilaterais russo-americanas, ela será encarada na Rússia com bastante ceticismo, visto que, literalmente, até há pouco tempo não havia identificação de interesses comuns de longo prazo entre os Estados Unidos e a Rússia. Até os ataques terroristas de 11 de setembro, talvez o único problema que cada um dos países considerava comum dentro do paradigma de segurança nacional e se comprometia com sua solução concertada era o fator nuclear dentro do propósito do desarmamento nuclear paritário.

As relações da Rússia com os Estados Unidos nos anos 90 tiveram uma fase de profundas transformações positivas, mas entraram numa trajetória descendente no final do governo Clinton. A expansão da Otan e a insistência com que os Estados Unidos pressionavam a Rússia a abandonar e nulificar o ABM Treaty (Antiballistic Missiles Treaty) de 1972, avançando o plano da instalação do MDS (Missiles Defense System), colocaram o governo de George W. Bush perante uma opção: continuar a parceria estratégica nuclear com a Rússia baseada na paridade, mantendo lealdade ao Tratado, em princípio obsoleto e contornável, ou sair do Tratado, quebrando o esquema paritário, deixando a Rússia receosa de uma iniciativa defensiva, que, por ter similitude com a SDI (Strategic Defense Initiative de Ronald Reagan), provavelmente empurraria a Rússia para a corrida armamentista dentro do velho esquema bipolar. Quando a renúncia unilateral aconteceu no final de 2001, a reação de Vladimir Putin foi mais do que reservada. Por quê? O novo líder russo entendeu, em primeiro lugar, que qualquer concorrência na área estratégico-nuclear com os Estados Unidos resultaria em sacrifícios catastróficos para a economia do país, a exemplo das conseqüências da competição entre as superpotências para a União Soviética, e, em segundo, que a configuração e o teor das ameaças para a segurança da Rússia mudou de tal maneira que não somente os Estados Unidos desapareceram da relação dos seus inimigos, como também a própria lista de inimigos deixou de existir<sup>10</sup>.

Essa controvérsia de caráter estratégico que resultou numa complexificação dos problemas bilaterais, dadas as posturas desfavoráveis ou reservadas tanto dos oponentes como dos aliados, não é a única área das divergências que caracteriza as relações entre a Rússia e os países ocidentais. Nas seguintes áreas de importância

geoestratégica e geoeconômica, vários interesses do Ocidente e da Rússia não convergiam, eram ou poderiam ser conflitantes no futuro.

#### *a) A expansão da Otan*

A expansão da Otan em direção às fronteiras da Rússia provocou uma séria preocupação dos militares e políticos russos de diversas orientações partidárias. As mudanças na doutrina militar da Rússia em 2000 foram o resultado direto da estratégia expansionista da Otan (adesão da Polônia, República Tcheca e Hungria), exacerbada pela desconsideração com que a Rússia foi tratada no conflito de Kosovo. Essas modificações doutrinárias, em comparação com a versão de 1997 da mesma doutrina, permitiram uma complementação de situações nas quais a Rússia pudesse recorrer ao uso de armas nucleares, como por exemplo, em caso de uma agressão de envergadura com o uso de armas convencionais contra a Rússia e que colocaria sua sobrevivência como Estado em cheque.<sup>11</sup> A Parceria pela Paz que incluiu a Rússia em consultas com a Otan a partir de 1997 não afastou o pensamento de que os supostos desígnios políticos e estratégicos dos Estados Unidos e dos aliados da Otan na Europa visam o domínio e a substituição da Rússia na região do antigo bloco soviético na Europa de Leste e no Cáucaso.

#### *b) Os países bálticos*

A extensão da Otan aos países Bálticos – Letônia, Lituânia, Estônia, cuja reintegração na União Soviética em 1940 nunca tinha sido reconhecida pelos governos ocidentais por ser qualificada como uma anexação – foi tratada pelos militares e pelos políticos nacionalistas russos como um passo ao caminho da acumulação de ameaças à segurança da própria Rússia, cujos centros industriais e instalações militares, principalmente a cidade de São Petersburgo, estariam vulneráveis caso uma situação de instabilidade nos Balcãs ou no Cáucaso provocasse mudanças na concentração de forças armadas e de armamentos convencionais nos flancos do continente europeu, uma vez que os referidos países bálticos não são parte do Tratado de Limitação das Forças Armadas Convencionais na Europa<sup>12</sup>. O enclave russo de Kaliningrad (antiga Königsberg da Prússia Oriental), separado do *mainland* russo pela Lituânia e Letônia, enfrenta uma situação de isolamento humanitário e econômico, uma vez estar ligado à adesão, a partir do ano de 2004, dos três estados bálticos e da Polônia, República Tcheca, Hungria, Eslováquia à União Européia. Enquanto isso, os planos e ações de implantação da infra-estrutura de radares da Otan na Letônia, em substituição das estações russas, causam comentários cáusticos dos nacionalistas russos sobre a falta de firmeza do governo russo face à expansão da Organização do Tratado do Atlântico do Norte para o Leste.



### c) *A Comunidade dos Estados Independentes*

Além de concentrar na periferia vários conflitos entre e dentro das antigas repúblicas da União Soviética, a região é uma arena de concorrência entre os Estados Unidos e a Rússia pelo acesso aos recursos energéticos (petróleo e gás) e pelas vias de seu transporte. Enquanto a Rússia insiste, pelas razões óbvias, em rotas que passariam pelo território russo, os Estados Unidos se manifestam pelas vias múltiplas e alternativas, sob pretexto das hostilidades na Chechênia, para conseguir submeter novos produtores de petróleo na região, como o Turcomenistão, ao controle estratégico ocidental. O dinamismo da política externa dos Estados Unidos no Cáspio e no Cáucaso (o jogo de interesses petrolíferos na região e o envio de conselheiros militares na Geórgia) e recentemente a entrada do pessoal militar nos países da Ásia Central, em consequência da utilização das bases daqueles países no combate às forças armadas dos talibãs e aos campos de treinamento da Al-Qaeda no Afeganistão, podem inquietar os dirigentes russos. A penetração política, econômica e militar da atual superpotência na zona de interesses declarados da antiga superpotência causa preocupação e provoca tomadas de posições. Enquanto os Estados Unidos vêem a Ucrânia como uma pretendente à candidatura para a Otan e avaliam tudo que possa incentivar a reintegração do espaço pós-soviético, como por exemplo a unificação de Belarus e da Rússia como uma forma saudosista de imperialismo russo, a Rússia cria redes e bases de suas relações futuras com o seu “exterior próximo”: em 1997-1998 funda-se uma união Rússia – Belarus (a república de Belarus visualizada por estrategistas como um cunho, embutido na área de segurança da Otan); as relações econômicas com a Ucrânia vêm sendo solidificadas com o objetivo de mantê-la neutra e afastada da Otan; instala-se pela iniciativa da Rússia em 2000 um bloco econômico chamado de Comunidade Econômica da Eurásia<sup>13</sup>; e, enfim, tolera-se a presença militar americana no Uzbequistão para receber a contrapartida em termos de apoio dos Estados Unidos à operação militar na Chechênia. *Cum grano salis*, pode se acrescentar que um sólido segmento dos russos considera a campanha da defesa dos direitos humanos na Chechênia, conduzida pelo governo americano, como uma manobra dirigida para enfraquecer a defesa da unidade federal da Rússia e suas posições no “exterior próximo”.

### d) *Os Bálcãs*

Por um lado, a intervenção da Otan nos Bálcãs, particularmente na antiga Iugoslávia, foi interpretada pelos dirigentes russos como uma ingerência na esfera de influência política russa, e, por outro, como um atentado à tradição histórica eslava e ortodoxa realizada por meio do castigo infligido ao regime de Milosevic e, indiretamente, por intermédio do apoio aos muçulmanos de Kosovo. Sobretudo, a

intervenção humanitária em Kosovo aconteceu em contravenção da Ata de Fundação de Cooperação entre a Rússia e a Otan assinada em Paris em 1997, segundo a qual os dois lados se comprometiam a evitar usar a força contra qualquer Estado de maneira inconsistente com a Carta das Nações Unidas. Isso não foi evitado. O que agravou a situação é que os Estados Unidos desaprovaram ao mesmo tempo a pressão militar e humanitária da Rússia sobre a Chechênia, tal atitude sendo considerada na Rússia como sem critério.

### *e) O Oriente Médio*

É uma região caracterizada no passado pela confrontação entre as duas superpotências. A situação mudou e as vias de solução do conflito israelense-palestino passam pela cooperação multilateral (a tetrarquia dos Estados Unidos, da Rússia, da ONU e da União Européia) e não por meio de consultas bilaterais de então. Uma crítica às posturas de força dos Estados Unidos em relação ao Iraque tem um caráter declaradamente exposto. Um novo divisor separa dos Estados Unidos as posições da Rússia e de outros integrantes permanentes do Conselho de Segurança. As divergências se referem à manutenção das sanções contra o Iraque, à cooperação da Rússia na área tecnológica e nuclear com o Irã e, finalmente, à respeito da Resolução do Conselho de Segurança 1441 referente ao desarmamento biológico e nuclear do Iraque. O último plano de paz para o Iraque, apresentado por Alemanha e França, que visa a presença dos “capacetes azuis” no Iraque para apoiar as atividades dos inspetores da ONU, mostra quão grande é a insatisfação dos europeus, entre eles dos russos, com os planos emergenciais de guerra contra o Iraque elaborados pelos Estados Unidos

### *f) O Extremo Oriente*

Nessa região os interesses estratégicos da China, da Rússia e dos Estados Unidos não convergem, criando a situação em que a parceria estratégica antichinesa entre o Japão e os Estados Unidos em relação ao problema de Taiwan e o litígio russo-japonês, referente ao arquipélago de Pequenas Curilas, não estão equilibrados pelos entendimentos político-estratégicos russo-chineses, o que derruba perspectivas de uma diplomacia triangular<sup>14</sup>. A reunificação das duas Coreias, processo endossado pelo Ocidente, pela Rússia e pelo Oriente, poderá deixar de evoluir em função do aprofundamento das diferenças nas posições dos Estados Unidos e do Japão, por um lado, e da Rússia e da China, por outro, sobretudo quando o problema de proliferação nuclear na Coreia do Norte começa a se agudizar, chegando a proporções de uma identificação ideológica (“o eixo do mal”).

Uma breve análise das divergências que separam as posições internacionais da Rússia das dos Estados Unidos poderia nos levar a conclusões diametralmente

opostas. Se a Rússia se ativesse a uma posição maximalista, o vetor ocidental de sua política externa poderia estar condenado ao fracasso, por tantas áreas de divergência e de conflito existirem nas relações com o líder do Ocidente. Se mantivesse uma posição minimalista, ela se aliaria ora a um, ora a outro pólo ocidental em função do interesse nacional, motivada a salvaguardar suas posições num jogo de contradições entre os grandes, por estar em estado de transição e de incertezas com respeito à finalidade de seu destino nacional.

Acho que tirando essa ou aquela conclusão, estaríamos errados. A realidade e a razão entram em conflito quando se trata da Rússia, tanto hoje como há décadas ou séculos. Como dizia Bismarck, a Rússia nunca é tão forte ou tão fraca quanto parece. A precisão desta observação está certa como nunca. A Rússia não tem força bastante para renunciar ao vetor ocidental na sua política, e mesmo se tivesse, não o faria, pois seria um suicídio político internacional. Mas ao mesmo tempo a Rússia não é tão fraca para ser um objeto dócil e passivo da política ocidental. Portanto, ela deixa para si uma opção.

Se passarmos novamente em revista das áreas analisadas acima, substituindo os Estados Unidos pela União Européia, surgirá um quadro diferente. O alargamento da União Européia para o Leste é elogiado ou tolerado pela Rússia, em contraste à expansão da Otan. A possibilidade de admissão dos países bálticos na União Européia aproxima a Rússia, suas potencialidades econômicas e comerciais às suas fronteiras, abrindo perspectivas de criação do espaço econômico integrado com a UE. A CEI, que está em formação dentro do espaço pós-soviético, seria em grande medida beneficiada pela extensão oriental da UE desde que sejam observadas condições de equidade e de parceria. No Oriente Médio, a Rússia e a UE são parceiros do processo de solução pacífica do conflito e no Extremo Oriente seus interesses não são contraditórios. O baixo perfil da política comum de segurança e defesa (Pesc) da UE, sobretudo em relação aos conflitos tanto intra-europeus quanto extra-europeus, e a proximidade das mentalidades formadas durante séculos de convívio entre os russos e os europeus representam fortes atrativos para preferenciar o vetor europeu e não meramente ocidental de sua política externa, diminuindo a percepção de ameaças que emanam principalmente dos Estados Unidos da América e não da Europa.

As relações da Rússia com a União Européia estão longe de serem conflitantes. Mas a falta de contradições no momento atual não significa que essas não apareceriam no futuro quando a Europa dos 28 se transformar num superestado (con)federal, com a economia mais forte do mundo, a Rússia podendo criar uma dependência econômica de alto grau em relação à União Européia, poderia ser questionada internamente.

A identidade européia favorece a adesão da Rússia à União Européia, mas antes de fazer esse passo, a Rússia terá que remediar e consolidar relações com os Estados Unidos. Isso significa que – nas condições de um desnível enorme

dos potenciais russo e americano – a Rússia precisaria rever o sistema dos seus interesses de política externa e de segurança a favor da priorização dos interesses americanos com respeito aos da Rússia. Isso significaria um distanciamento da linha política independente da Rússia na Eurásia, característica do período da bipolaridade e do pós-Guerra Fria. Ao adotar uma linha soberana na Eurásia, a Rússia não poderá contar com uma integração completa na Grande Europa. O resultado seria a expansão da Otan e da União Européia com base no transatlantismo, sem eurasismo. A opção européia da Rússia seria um projeto, que não sairá do papel se não forem considerados os relacionamentos russo-americano e russo-chinês. Para isso é necessário aproveitar ao máximo a concorrência entre a União Européia e os Estados Unidos, levando em consideração que a integração na área de segurança atrai a União Européia aos Estados Unidos e a integração econômica os distancia. Portanto, o imperativo político da Rússia seria transferir a cooperação com a Europa do plano estratégico-militar para o plano econômico.

Portanto, a opção que se sugere é a seguinte: dentro da diretriz ocidental da política externa russa, a ramificação que a Rússia preferiria é européia.

### **Pólo autônomo de poder num mundo multipolar?**

As divergências no âmbito das relações bilaterais e multilaterais com o Ocidente, sobretudo com os Estados Unidos acima assinaladas, bem como a falta de receptividade das iniciativas estratégicas da Rússia pela parte da China e da Índia no sentido da formação de uma coalizão do Oriente que pudesse contrabalançar a hegemonia unilateral da única superpotência, levam-nos à opinião de que a Rússia pode ser imaginada como um ator geo-estratégico de grande peso numa área de extensão gigantesca, o *heartland* do planeta, onde estão presentes simultaneamente os interesses dos maiores atores mundiais – os Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, França, China, Índia e Japão. A posição da Rússia na confluência dos caminhos da cooperação entre a Europa e a Ásia estimula os grandes atores da ordem mundial a tentar envolver a Rússia em esquemas ou de cooperação ou de rivalidade estratégica, política, econômica e comercial, que passam por seu envolvimento em três principais estruturas transregionais e transnacionais: segurança internacional, economia e comércio globais, e redes globais.

O objetivo óbvio perseguido pelo Presidente russo consiste em fortificar e solidificar o Estado cujo poder determine uma economia estável, fortaleça a coesão da Federação Russa, assegure um controle eficaz sobre lavagem de dinheiro e corrupção, previna a oligarquização e a cartelização e iniba as atividades terroristas e de crime organizado<sup>15</sup>. Na linguagem política internacional, esse objetivo manifesta-se na intenção, apoiada pelos saudosistas da época da “superpotência”,

de solidificar a posição da Rússia nas relações internacionais. O conceito da política externa da Rússia, recentemente adotado, diz claramente que “a Rússia estará trabalhando para construir um sistema multipolar das relações internacionais que reflita a realidade multifacetada do mundo contemporâneo com a diversidade de seus interesses”<sup>16</sup>, entendendo-se com isso que a Rússia deveria ser o tal “pólo”. No entanto, entre a solidificação da posição da Rússia nas relações internacionais e a criação de um pólo de poder no mundo multipolar dentro do esquema traçado, com o fim de criar um contrabalanço à posição central dos Estados Unidos da América no sistema internacional, há um longo caminho a percorrer.

A idéia de Estado forte, sobretudo quando se trata da Rússia, é recebida com desconfiança pelos críticos do conceito da Rússia forte, que preferem que o complexo de inferioridade e de humilhação causado pelo processo da desintegração da União Soviética seja curado pela prosperidade consumista, induzida pelos capitais e investimentos ocidentais, enquanto a preocupação com a grandeza e o poder deva estar ofuscada ou reduzida ao mínimo para que se possa evitar o ressurgimento de ranços imperialistas na política russa. A Rússia deveria ter optado pelo caminho da Alemanha e do Japão no pós-guerra, ou da Turquia depois do colapso do Império Otomano, na opinião de Zbigniew Brzezinski<sup>17</sup>, para assegurar que sua transição ocorresse sem os sacrifícios desnecessários feitos no decorrer da reforma econômica e política na Rússia de Gorbachev e, posteriormente, durante a “breve década” de Yeltsin.

Com essas colocações, outro dilema é enfrentado na avaliação da política russa: almejar uma posição independente, baseada no reconhecimento de poder de *primus inter pares*, ou se contentar com a condição de submissão e de dependência, sem autonomia nas decisões. O argumento que se coloca é que, se a Rússia não se tornar um pólo num suposto mundo multipolar, então ela será reduzida à condição de vassalo político. Nessa contraposição, pode-se farejar uma tentativa de chantagem, uma exploração do sentimento de orgulho nacional, um convite provocativo a exercícios políticos como a competição entre os dois sistemas, a concorrência e a rivalidade entre as superpotências, e a corrida extenuante aos armamentos que custaram à Rússia enormes sacrifícios durante a Guerra Fria. Onde está a verdade e onde está a suposição?

Pela sua condição natural, a Rússia é uma grande potência, cujo *status* continua inquestionável apesar da redução drástica de seu PIB nos anos 90, o que deve ser reconhecido pelos proponentes da “turquização” da Rússia. É um país bicontinental gigantesco, cercado por seis regiões geo-estratégicas importantes – Europa do Norte, Europa Central e do Leste, Balcãs, Oriente Médio, Ásia Central, Sul da Ásia e Extremo Oriente –, uma importante parte delas apresentando tendências de instabilidade política ou de confrontos étnicos e religiosos. A situação explosiva em cada uma dessas regiões precisa ser contrabalançada pela forte e equilibrada política externa russa, baseada nos interesses de segurança e de

estabilidade interna. O próprio “exterior próximo” apresenta uma zona de instabilidade e de conflito, que, apesar da desintegração exangue, evoluiu para um palco de lutas intestinas, nas quais a presença das forças armadas da Rússia (de manutenção de paz, de guarda-fronteiras ou de preservação de integridade federal), desempenha um papel salutar de estabilização ou de manutenção de um frágil equilíbrio. O separatismo checheno no interior da Rússia e o radicalismo islâmico no exterior são outros fatores que elevam o país ao ranking de aliados do Ocidente no combate ao terrorismo internacional que é fomentado pelo radicalismo islâmico e ao mesmo tempo desestimula o desarmamento e a pacificação à maneira alemã ou japonesa pós-guerra.

O reverso da moeda é o seguinte. A sobrevivência da Rússia como Estado forte e federado consiste numa compreensão clara de que o sucesso econômico da Rússia estaria em proporção inversa ao grau de confrontação externa e interna em que estaria envolvida. Para conseguir isso, a desistência do confronto e da rivalidade na cena internacional, a normalização da situação na Chechênia por meio da consolidação do federalismo<sup>18</sup>, tornam-se prioritárias para a recuperação econômica da Rússia. A desierarquização dos assuntos da pauta da política interna e externa, a preferência dada aos fatores econômicos, financeiros e comerciais, a gradual substituição dos debates internos sobre *high politics* pelos debates sobre *low politics*, são características para uma sociedade em transição que está ultrapassando as conseqüências de sua empolgação com a megalomania ideológica. No entanto, transformá-la num pólo dentro de um esquema de rivalidade à *l'ancienne*, em detrimento de sua recuperação econômica, da implantação do mercado, da construção de um Estado de direito e de uma democracia representativa, significaria sacrificar o objetivo mais imediato e mais urgente do país – o da inserção e da integração no sistema econômico mundial. A integração na economia mundial deve realizar-se pela Rússia com base na compreensão de que suas necessidades estratégicas precisam ser adaptadas aos seus interesses e capacidades econômicas.

Portanto, conciliar a vocação natural russa resultante da situação geográfica, da responsabilidade estratégica e da riqueza natural com a necessidade de recuperação e prosperidade econômica e de liderança na integração regional, sem despertar suspeitas de neocomunismo e neo-imperialismo e sem entrar em rivalidades induzidas e desnecessárias, tal seria a fórmula de consolidação da Rússia como grande potência regional. Pode ser reduzida à seguinte sentença: ser um pólo, sem precisar ser um.

Uma observação referente ao conceito de multipolarismo. Considerado benéfico pelos adeptos do paradigma estruturalista, visto que admite a autonomia de diversos centros de poder e diminui a dependência, o multipolarismo é avaliado pelos realistas como o fundamento do equilíbrio de poder e, respectivamente, pelos idealistas como a origem dos males relacionados com a instabilidade do sistema

internacional, resultando em crises, conflitos e guerras. Claro que no mundo de hoje o multipolarismo não existiria desvinculado das organizações e regimes internacionais, portanto, seria, de uma maneira geral, controlado no âmbito da governança global, mas controlado inadequadamente e limitadamente. As brigas entre os pólos impediriam o funcionamento dos organismos e dos regimes, como, por exemplo, a divergência entre os membros permanentes do Conselho de Segurança (os Estados Unidos e o Reino Unido vs. a França, junto com a Rússia e a China), quanto à eventualidade da guerra contra o Iraque, desestabilizou as Nações Unidas e a Otan.

Uma consideração de sérias repercussões a esse respeito é que, devido ao desaparecimento da bipolaridade, muitos atores estatais ficariam incentivados a adquirir armas de destruição em massa, seguindo o paradigma do dilema de segurança. Se antigamente o bipolarismo, com seus instrumentos de coerção, dissuasão e de controle dos aliados conseguia bloquear as tendências de proliferação nuclear, a atual “debilitação do papel das Nações Unidas” quanto ao controle do uso de força cria incentivos para a nuclearização ou outras formas de armamentismo entre os pretendentes emergentes, fora da “zona de influência norte-americana”, sobretudo os que se sentem ameaçados tanto pelos vizinhos poderosos e agressivos, como pelos próprios “grandes” que possuem armas nucleares<sup>19</sup>.

O que se esconde por trás do debate sobre o multipolarismo é uma enorme simplificação da ordem mundial existente. A Rússia precisa moderar suas aspirações a um pólo autônomo num mundo multipolar, que estaria alicerçado no seu papel central na Eurásia. Em primeiro lugar, ela será temida como uma potência hegemônica, tanto pelo Ocidente, como pelo Oriente. Em segundo lugar, ela deverá sacrificar sua aproximação com os dois ao mesmo tempo, se armando num pólo estratégico autônomo, voltando a glorificar o fantasma de uma superpotência. Em terceiro lugar, o sonho de prosperidade para seu povo poderá ser esquecido.

## **O que mudou depois de 11 de setembro de 2001?**

Quais, então, as saídas dos impasses do círculo vicioso dos conceitos, dos vetores e dos *ismos* e as soluções a que a política externa russa deve chegar, fortalecendo suas posições no mundo contemporâneo? O Presidente Putin achou uma solução mágica ao propor uma mudança em caminho, surpreendendo quase todos os políticos nacionais e estrangeiros. Ao terem ocorrido os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, a Rússia elaborou e executou uma série de medidas rápidas e eficazes na área de política externa que resultaram numa importante abertura com a Otan, com os Estados Unidos, com a União Européia e com vários parceiros asiáticos. Mas o progresso mais surpreendente, sem dúvida alguma, foi realizado nas relações com o bloco ocidental e, mais especificamente, com os Estados Unidos da América.

*Primeiro.* Houve um desbloqueio das relações da Rússia com a Otan que já durava desde a crise em Kosovo em 1999. Em 28 de maio de 2002, na reunião da cúpula entre a Rússia e a Otan realizada na Itália, foi estabelecido o Conselho Otan-Rússia e foram instalados dois grupos de trabalho, um sobre a cooperação em tecnologias nucleares avançadas e outro em reduções de materiais nucleares cujos programas prevêem a eliminação de um volume de material nuclear sem precedente na história do desarmamento, equivalente à quantidade necessária para a fabricação de 25.000 ogivas nucleares.

Na Declaração dos Chefes de Estado e Governo dos Estados-Membros da Otan e da Federação Russa, foram reafirmados os objetivos, princípios e compromissos estabelecidos na Ata Fundamental das Relações entre a Rússia e a Otan de 1997, e em particular, a determinação de construir juntos uma paz duradoura e inclusiva na área euro-atlântica, com base na democracia e segurança cooperativa e no princípio de que a segurança de todos os Estados da comunidade euro-atlântica é indivisível. Uma nova era nas relações, anunciada na Declaração, implicar-se-á consultas e decisões conjuntas sobre a avaliação das ameaças comuns, gerenciamento de crises, não-proliferação das ADM, controle de armamentos e medidas de construção de confiança (com base no Acordo de Adaptação do Tratado das Forças Armadas Convencionais), busca e resgate no mar, cooperação militar, reforma militar, emergências civis, novas ameaças e desafios.<sup>20</sup> A pauta do Conselho Otan-Rússia pode parecer periférica por não tocar na essência das decisões coletivas da Otan na área estratégica, mas dentro do contexto geral europeu e mundial, essa pauta é uma excelente oportunidade, por intermédio da qual a Rússia pode pressionar pela solução de problemas de segurança europeia e internacional.

O Conselho não autorizou o direito de veto à Rússia sobre as decisões da Otan. Mas a questão do veto não foi reivindicada pela Rússia uma vez que ela não aspira transformar-se num país-membro da Otan. Em virtude de sua autonomia militar e com base na conjuntura estratégica mundial, a Rússia não pediu garantias da Otan em defesa coletiva. Isso significa que a Rússia continuou a usufruir do direito soberano de providenciar sua própria segurança pelos seus próprios meios e criar alianças com base em suas decisões autônomas, sem se amarrar ao sistema de segurança coletiva da Otan.

As principais conclusões que se pode tirar a partir dessa nova realidade demonstram uma invejável durabilidade das posições e convicções dos negociadores e da liderança política russa com relação à Otan. De acordo com Presidente Putin, a Rússia não parte do entendimento de que a expansão da Otan é provocada pela necessidade.<sup>21</sup> Mas ao entrar num relacionamento especial com a Otan, mantendo a independência e a autonomia de sua política de segurança, a Rússia conseguiu diminuir, senão eliminar, as percepções de agressividade entre os membros do bloco ocidental. Por outro lado, as relações da Rússia com a Otan tornaram-se um meio da influência russa sobre a transformação presente e futura da aliança e sua inserção na arquitetura euroatlântica de segurança.<sup>22</sup>



Tudo isso não significa que a Rússia gostaria de ser e a Otan gostaria de aceitá-la como país-membro. Os membros da organização, sobretudo os Estados Unidos, estariam contrários à adesão da Rússia à Otan por dois motivos: a) haveria na Otan um centro de decisão política de grande peso que poderia desestabilizar as relações transatlânticas, baseadas na desproporcionalidade do poderio militar dos Estados Unidos e da Europa; b) a adesão da Rússia conduziria os Estados Unidos até as fronteiras da China, o que poderia provocar uma reação chinesa desmesurada para proteger a sua segurança, criando uma percepção de ameaça americano-russa no âmbito da política externa da China.

Ao mesmo tempo, não seria escusado dizer que a decisão de aproximação da liderança russa com a aliança não encontrou críticas referentes ao aumento da fragilidade estratégica do país face à nova fase da expansão da Otan, decidida na cúpula de Praga do Conselho Atlântico<sup>23</sup>. No entanto, a atuação ágil da diplomacia russa permitiu ajustar o relacionamento estratégico com a Europa Ocidental e os Estados Unidos às novas realidades que surgiram depois de 11 de setembro.

*Segundo.* A Rússia modificou de uma maneira vigorosa, e sem se dar o luxo de hesitações, o relacionamento com os Estados Unidos, reconhecendo não somente *de jure*, mas também *de facto*, que os Estados Unidos não representam mais uma ameaça à Rússia. Dois principais fatos merecem ser mencionados a respeito.

Durante a Cúpula de 24 de maio de 2002 em Moscou, na Declaração Conjunta do Presidente George W. Bush e do Presidente Vladimir V. Putin sobre o Novo Relacionamento Estratégico entre os Estados Unidos da América e a Federação Russa, os dois lados declararam que a era em que os Estados Unidos e a Rússia tratavam um ao outro como inimigos ou como ameaça estratégica acabou. São parceiros e vão cooperar para promover a estabilidade, segurança, integração econômica e enfrentar juntos os desafios globais e ajudar a solucionar conflitos regionais. Respeitarão os valores essenciais de democracia, direitos humanos, liberdade de expressão e mídia livre, direito da lei e oportunidades econômicas. Tudo isso será a fundação para a cooperação entre eles. Ao rejeitar o modelo de rivalidade entre grandes potências, os dois presidentes fortaleceram seus compromissos referentes ao combate do terrorismo internacional.<sup>24</sup>

Na mesma ocasião foi celebrado o Tratado sobre as Reduções de Potenciais Estratégicos, conhecido como o Tratado de Moscou, que ultrapassou de longe os números das reduções, mencionados no Tratado Start II. Os limites das ogivas instaladas de cada lado foram estabelecidos no patamar de 1700 a 2200 e deveria ser atingido até o ano 2012. Essas reduções fixaram a meta de diminuição em dois terços da dimensão atual dos arsenais dos Estados Unidos e da Rússia, que, de acordo com as regras de contagem do Tratado Start I de 1991, consistem de 6000 e 5500 ogivas estratégicas nucleares respectivamente.

A reação a esse segundo fato, considerado um significativo sucesso pelos representantes oficiais por ter confirmado palpavelmente a solidez dos novos passos

de aproximação estratégica, foi mista, de maneira que o Tratado provocou uma censura na Duma e entre especialistas em problemas estratégicos. Segundo eles, o Tratado deixa sem solução a implementação do cronograma de desinstalação das ogivas, as questões de quantas unidades serão destruídas e quantas guardadas, como elas serão armazenadas e protegidas e como será inspecionada a implementação do Tratado. A crítica partia da suspeita de que os Estados Unidos não se comprometeram a destruí-las, deixando dúvidas sobre a possibilidade de guardá-las para poder reinstalá-las poucos meses depois da expiração do Tratado em 2012.<sup>25</sup>

Desde que o Tratado não obrigou as partes a destruir as ogivas carregadas, ele deixou a Rússia numa posição desvantajosa, forçando-a a reduzir o seu arsenal nuclear instalado por razões econômicas, por não poder sustentar a manutenção das ogivas nucleares em regime operacional. Isso significa que em caso de uma mudança na situação estratégica e na percepção de ameaça, os Estados Unidos seriam capazes de reconstituir seu arsenal nuclear rapidamente.<sup>26</sup>

Ao mesmo tempo, a posição oficial foi coerente e firme. O tratado, segundo seus defensores, é o último documento de desarmamento da época de confronto e o primeiro da era de cooperação e de confiança. O termo “potenciais” altera a abordagem do problema do desarmamento, reunindo ogivas, portadores, vinculando os sistemas ofensivo e de defesa estratégica, em referência feita à Declaração conjunta do Presidente da Rússia e do Presidente dos Estados Unidos em Gênova em 22 de junho de 2001<sup>27</sup>, assim permitindo uma liberdade de ação na composição das forças nucleares de cada lado.

O argumento mais consistente que fortifica a posição de Putin insere-se na lógica integral e complexa do processo de desarmamento, da evolução das armas de destruição em massa e do sistema de defesa antimíssil. De acordo com o ministro de defesa da Rússia Serguei Ivanov, o novo Tratado estabelece a vinculação entre os armamentos ofensivos e defensivos. A Rússia está possibilitada de conservar as Mirvs (ogivas múltiplas) existentes e futuras porque o Tratado Start II não entrou em vigor. Isso é um importante fator de dissuasão, sobretudo nas condições dos testes e da criação dos sistemas antibalísticos norte-americanos. A transparência e medidas de confiança em relação à NMD foram a forma por meio da qual a Rússia estabeleceu a cooperação com os Estados Unidos no âmbito da defesa anti-mísseis, por via de trocas de experiências e de informações e por meio de exercícios e pesquisas conjuntas, em nível bilateral e multilateral, inclusive na Europa, por intermédio da estrutura do Conselho Otan-Rússia<sup>28</sup>. O referido progresso ajudou a ultrapassar o impasse criado pela retirada unilateral dos Estados Unidos do Tratado ABM.

Essa evolução das relações russo-americanas representou uma nova qualidade da parceria entre os dois ex-rivais que pôs termo à psicologia bipolar da Guerra Fria nas relações bilaterais. O Tratado sobre as Reduções de Potenciais

Estratégicos eliminou o conceito da paridade estratégico-militar entre os Estados Unidos e a Rússia, pedra fundamental do maior confronto da Guerra Fria. Como afirmou Putin, “Depois de 11 de setembro, muitos, bem muitos no mundo compreenderam que a Guerra Fria acabou. Compreenderam que agora as ameaças são outras e uma outra guerra está sendo travada, a guerra contra o terrorismo internacional.”<sup>29</sup>

*Terceiro.* Devemos assinalar a cooperação anti e contraterrorista entre a Rússia e os Estados Unidos que se estabeleceu depois de 11 de setembro. Putin propulsionou a Rússia para ser um dos mais importantes aliados dos Estados Unidos na guerra internacional contra o terrorismo. O sinal verde dado pela Rússia para o desembarque das tropas norte-americanas no Tadjiquistão e no Uzbequistão aumentou significativamente a capacidade dos Estados Unidos de conduzir as operações militares no Afeganistão contra o regime talibã e na região asiática em geral. Graças a essa cooperação, a Rússia conseguiu obter a qualificação pelos Estados Unidos de vários grupos separatistas chechenos como grupos terroristas internacionais, ao ter provado a existência de vínculos entre os combatentes da república rebelde de Itchquéria<sup>30</sup>, uma ditadura obscurantista baseada nas leis do shariá, e Al-Qaeda, a realização de transferências financeiras pelas organizações terroristas internacionais e a contratação dos mercenários estrangeiros islâmicos para a guerra contra a Rússia. A inclusão e o papel ativo da Rússia na guerra contra o terrorismo internacional, que coincide com os objetivos estratégicos da Rússia no combate à ameaça do fundamentalismo islâmico para sua segurança interna e integridade territorial, definiram a importância-chave da Rússia na coalizão internacional contra o terrorismo.

*Quarto.* A Rússia conseguiu o reconhecimento por parte dos Estados Unidos e da UE da economia russa como economia de mercado, abrindo o caminho para a entrada na OMC. A admissão da Rússia como membro de plenos direitos do G-8 a partir de 2006 e seu ingresso na OCDE nos meados da década corrente são frutos de sua recuperação econômica e de sua modernização, que serão seguidos pela estabilização econômica do país e pela ascensão à posição de liderança regional, contribuindo para o status de respeitabilidade e de peso político no sistema internacional.

A visão de Putin pode ser comparada com a de Deng Xiaoping que há mais de 20 anos concluiu que a recuperação da China a longo prazo seria fundamental para a recuperação da sua influência internacional e para a prosperidade do povo chinês<sup>31</sup>.

*Quinto.* O Grupo de Xangai, ou Organização de Cooperação de Xangai, que foi criado em 1996 entre cinco países fronteiriços da China (Rússia, China, Casaquistão, Quirguízia e Tadjiquistão) para aparar as arestas referentes à delimitação das fronteiras comuns com a China, depois de 11 de setembro, definiu-se como um organismo regional de cooperação em uma vasta gama de assuntos,

dos quais a luta antiterrorista se tornou prioritária. Além disso, a cooperação política e econômica do Grupo ficaram atraentes a vários países da região como Paquistão e Uzbequistão, que integraram-se ao Grupo. No momento atual esse grupo representa um núcleo de integração regional crescente que gradualmente preenche o vácuo de cooperação criado depois da dissolução da União Soviética na região da Ásia Central.

*Sexto.* A participação do Fórum do APEC desde 1998 insere-se no contexto da “missão eurasiática” da Rússia, realizada no âmbito da evolução do mercado global. O atraso na inclusão das vastas regiões siberianas na economia mundial e, sobretudo, na zona de crescimento econômico mundial mais dinâmico, que é o APEC, impele os dirigentes russos a fazer esforços significativos na abertura corajosa nessa direção. De acordo com as teses do Presidente Vladimir Putin expostas na cúpula do Fórum em outubro de 2001, as direções prioritárias da política externa russa serão: a diversificação de comércio com os países-membros do Fórum, transferindo a ênfase dos parceiros tradicionais para parceiros novos na região; a criação de uma nova configuração energética na região da Ásia e Pacífico a fim de valorizar os interesses da Rússia; a proposta de a Rússia servir de “ponte” entre a Ásia e Pacífico e a Europa, baseada na infra-estrutura de transportes; o caminho de inovações tecnológicas e científicas, apoiadas pelo capital humano intelectual científico russo<sup>32</sup>.

Como podemos resumir as mudanças que têm ocorrido e estão ocorrendo na política externa russa? A conclusão à qual estou chegando é que o que ocorreu foi uma reavaliação da base doutrinária da política externa russa depois de 11 de setembro, que podemos resumir de maneira seguinte.

1. Houve uma clara evolução, partindo da rigidez e da ilusão do *status* de grande potência em direção a uma flexibilidade em assuntos internacionais, diminuindo uma dependência excessiva dos dogmas conceituais, como a multipolaridade, por exemplo. Sem abandonar o conceito multipolar, a Rússia amenizou e abrandou as fórmulas de sua aplicação. É sintomático o que escreve Alexei Meshkov, vice-Ministro de Negócios Estrangeiros da Rússia na véspera da cúpula Bush-Putin em maio de 2002: “Nós, na Rússia, fizemos uma opção clara a favor do mundo multipolar [...] Pronunciamo-nos pela formulação de atitudes multilaterais ao problema de garantias de segurança internacional, pelas ações comuns frente às novas ameaças e riscos [...] A nossa visão do mundo multipolar pressupõe antes de mais nada uma cooperação entre centros de poder e não a rivalidade como já aconteceu no passado”<sup>33</sup>. Se se levar em consideração que o papel central das Nações Unidas na formulação da ordem mundial também foi destacado, então, é evidente que uma mudança a favor de um flexível contexto de alianças, de um *multilateralismo* baseado na *cooperação* com os atuais centros de poder, sem a visível preocupação com a construção de seu status global, mas com o papel central da ONU.

2. O que impressiona é o *pragmatismo* de Putin, que, ao que parece, tem que vencer uma resistência considerável dentro dos altos escalões de poder para tomar as decisões arrojadas e inovadoras. Essa atitude pragmática indica um incremento de flexibilidade e uma adaptabilidade surpreendente às exigências da etapa atual de relações internacionais. Mesmo podendo parecer táticas, as alterações tocam na estrutura das relações construídas durante décadas, transformando, desse modo, o pragmatismo num instrumento prático de uma rápida e eficiente inserção internacional.

3. A opção estratégica discutida acima parece mais nítida do que antes. A Rússia sai do patamar da discussão de exclusividade de tal ou tal orientação na política externa, preferindo que as necessidades do momento definam sua opção atual. Ela posiciona-se no patamar de aproveitamento de oportunidades que surgem e podem surgir em todas as direções da política externa, preferindo uma *opção multivetorial*. Citando Alexei Meshkov: “No decorrer da história da Rússia desenrolava-se uma discussão profunda sobre qual devia ser o seu vetor principal – oriental ou ocidental. Agora essa opção é feita, isto é: ambos os vetores – tanto asiático, quanto euro-atlântico – têm seu valor individual do ponto de vista dos interesses nacionais, segundo uma dinamização da política externa em *todos os azimutes*”<sup>34</sup> (sublinhado pelo autor por causa da alusão de Alexei Meshkov à política externa de De Gaulle nos anos 60 – *à tous les azimuts*).

O caráter multivetorial, a ação pragmática e a cooperação multilateral na política externa russa, além de adaptar o relacionamento da Rússia com os Estados Unidos, a aproximam de outros grandes atores no âmbito das novas realidades internacionais, como o Brasil, o México, a Austrália, o Canadá e a Indonésia, lançando bases para uma diversificação e uma integração de seus esforços de desenvolvimento e de modernização em diversas regiões e continentes, com grandes e médios parceiros econômicos e comerciais em variados assuntos da agenda global e regional.

## Conclusão

A realidade e a verdade são sempre mais complicadas do que podemos imaginar e elas provocam questionamentos. O mais importante deles é: essa mudança brusca no caminho, resultante dos acontecimentos de 11 de setembro é uma estratégia elaborada, cuidadosamente preparada, ou é uma expediência política ou uma espécie de oportunismo? É um caminho em direção à ocidentalização ou é um estratagema a curto prazo de cálculo de custos-benefícios? Usando outros termos, é um *quid pro quo* tático, uma consequência da incapacidade econômica de permitir um novo ciclo de rivalidade pelo poder mundial, ou um *Grand Dessein* idealista do Presidente Putin?

A explicação *quid pro quo* tem suficientes razões para ser mencionada. Mesmo sem aproveitamento absoluto, Moscou conseguiu obter benefícios reais

resultantes de sua nova postura pós-11 de setembro: suas relações com os Estados Unidos e a Otan melhoraram bastante sobre toda a agenda de segurança internacional e euro-atlântica, seu processo de entrada na OMC recebeu incentivos da parte dos líderes ocidentais de comércio internacional, suas tentativas de obter um abrandamento da crítica de direitos humanos na Chechênia foram bem-sucedidas. Portanto, os benefícios internos e externos, mesmo relativos, foram satisfatórios. Ao mesmo tempo, a Rússia não conseguiu evitar a segunda rodada da expansão da Otan e a retirada dos Estados Unidos do Tratado ABM.

A desmilitarização e a modernização do exército russo, que diminuiu de 1,9 milhões para 900.000 em menos de uma década, aliviando a Rússia de um peso de gastos improdutivos, demonstram não somente a restrição econômica à entrada num novo ciclo de rivalidade pelo poder mundial, como também a compatibilização dos objetivos políticos internos e externos da Rússia com as novas tendências mundiais, como a globalização econômica, financeira e comercial, a integração regional, a diminuição da ameaça de um conflito global e o surgimento de novos padrões de segurança nacional e internacional.

Não acredito num *Grand Dessein* do Presidente Putin. Ele ainda não acumulou uma experiência política suficiente para poder lançar um “tratado de paz perpétua” e de reestruturação da ordem mundial. Assim como a própria Rússia não se encontra em condições de ser uma proponente de idéias de vulto e de grandeza na cena mundial sem ser suspeita de hegemonismo, embora as discussões em torno de uma “via russa” se identifiquem com cenários democratizantes da evolução mundial.

Ao mesmo tempo, gostaria de tocar nas mudanças na política dos Estados Unidos, que provocam, de maneira objetiva e convincente, a metamorfose na política externa russa. A constatação nos Estados Unidos de um agravamento durante os últimos anos das relações com a Rússia e a China revelou uma perspectiva desagradável de que os dois países poderão potencialmente se transformar em maiores rivais do poder norte-americano. Face à previsão de que os derrotados da Guerra Fria poderiam se sentir “traídos” pelo Estados Unidos e, portanto, criar sentimentos antiamericanos, evoluindo posteriormente numa situação de “conflitos inadvertentes”, uma mudança de estratégia, no sentido de reaproximação com os dois gigantes, foi insistentemente recomendada<sup>35</sup>. Na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, o Presidente George W. Bush refere-se especificamente aos dois países no preâmbulo do documento com a mensagem de que “a América irá incentivar o avanço de democracia e da abertura econômica em ambas as nações, pois essas são as melhores bases para a estabilidade interna e para a ordem internacional”<sup>36</sup>. Com relação à Rússia, essa proposta estratégica está baseada na mudança de pensamento ocorrida na Rússia, no sentido de que os dois países não são mais adversários estratégicos, que a Rússia tem avaliação realista de suas fragilidades

e entende que as atitudes da Guerra Fria não servem mais seus interesses nacionais<sup>37</sup>. Por existir “a preocupação com a potencial transformação da Rússia em grande potência, exercendo um papel que pode ultrapassar a sua condição de líder regional”<sup>38</sup>, o compromisso com a integração da Rússia numa comunidade euro-atlântica, que se estenderia ao entorno pós-soviético, é colocado como um objetivo prioritário dos Estados Unidos da América. Essa reviravolta na atitude norte-americana em relação à Rússia cria condições para a parceria duradoura nas relações da Rússia com os Estados Unidos e com os países ocidentais em geral.

É importante saber qual a perspectiva que a Rússia traça para seu futuro político interno e externo. A política russa no contexto atual baseia-se na previsibilidade e estabilidade de suas doutrinas, políticas e preferências realizadas mediante o esquema de “engajamento pragmático”, com base na ampliação de cooperação multivetorial e multilateral, contando com benefícios mistos. A participação eficaz da cooperação no âmbito da agenda global aproxima do Ocidente e do Oriente, dos países ricos e pobres, dos blocos regionais e dos organismos transnacionais. A concentração na melhoria das posições da Rússia no “exterior próximo” realça a seriedade da intenção da Rússia de se manter como líder regional do espaço pós-soviético.

No entanto, é importante sublinhar que as fragilidades da Rússia acima mencionadas originam-se da transição que está ocorrendo no seu sistema político em direção à democracia, na sua economia em direção ao mercado, na sua sociedade em direção ao Estado de direito e à sociedade civil evoluída. Enquanto a Rússia não criou um sistema eficaz e seguro de gestão democrática interna e de responsabilidades externas, baseadas em valores compartilhados, a pior estabilidade é melhor do que um excelente caos. Por essa razão, a posição da Rússia no cenário mundial depende da manutenção de estabilidade econômica, política, federal e da continuidade de suas reformas internas.

As críticas a esse respeito tocam na reforma do Estado que é considerada cosmética, o papel reformador de Putin sendo assim posto em dúvida. O Presidente, dizem críticos e oponentes, daqui a pouco será dissuadido de andar tão rápido em direção à aliança com a “hegemonia unipolar” que é capaz de minar as posições da Rússia no “anel de boa-vizinhança”, sobretudo na Ásia Central. Ele conseguiu debilitar, mas não derrubou os oligarcas. Está tímido na reforma econômica e não respeita os direitos da mídia. A Rússia precisa de reforma, de governança boa e responsável, de transparência e de controlabilidade. Caso essas mudanças não ocorram, nada acontecerá, e os grandes planos anunciados nas cimeiras russo-européias, russo-americanas ou russo-asiáticas serão fracassados.<sup>39</sup> Nesse caso, “o novo autoritarismo pode ser um problema maior para a integração russa com o Ocidente do que o novo imperialismo russo.”<sup>40</sup>

Uma resposta provável a essa crítica é que, se a Rússia mudar sua política doméstica, e se o Ocidente se alinhar aos interesses nacionais da Rússia, então,

poder-se-á dizer que a estratégia pós-11 de setembro da parte da Rússia é uma decisão de longo prazo. Esse parece o cenário mais plausível. A Rússia fez a sua opção no mundo contemporâneo e, em consequência das transformações de fundo, a integração do país na sociedade democrática internacional é irreversível. O país é uma jovem democracia e sua política externa é previsível e estável. Em torno da política externa russa existe um consenso da sociedade. O interesse nacional russo é formulado de maneira precisa:

- a criação das condições favoráveis para o desenvolvimento econômico do País: segurança, ordem constitucional, consolidação da sociedade civil e incentivos ao empresariado;
- a continuidade histórica: paz externa para o bem da evolução interna;
- a construção, junto com a sociedade internacional, da ordem democrática mundial.

O passo mais importante na direção de uma nova postura internacional foi dado. A Rússia, ao optar pela pragmaticidade, pelo caráter multi-eixo de sua política externa e pelo ocidentalismo de cunho europeísta, lançou bases para sua respeitabilidade e autonomia nas estruturas políticas internacionais, sua responsabilidade internacional, sintonizada com os objetivos da sociedade internacional consagrados na Carta das Nações Unidas, nos documentos do direito internacional e baseada na comunidade de interesses na construção de uma segurança euro-atlântica e euro-asiática, do mercado único, de um mundo mais justo e mais pacífico.

Maio de 2003

## Notas

- <sup>1</sup> NAROCHNITSKAYA, Natalya. The Russian Challenge – A sensation in politology. The book of Viktor Lupan. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 5, p. 87-96; GROGORASH, Alexander Vorontsov. The first Russian Empire minister of foreign affairs. **International Affairs** Moscou, 2001. N. 6, p. 85-97; YEMETS, Valentin. Russian Empire Ministry of Foreign Affairs. **International Affairs** Moscou, 2001. N. 6, p. 98-112; ANISIMOV, Evgeny. When the last “diplomatic convoy” has gone. **International Affairs**, Moscou, 2000. N. 1, p. 76-86.
- <sup>2</sup> Câmara de deputados do parlamento da Rússia.
- <sup>3</sup> PUSHKOV, Alexei. Russia in the new world order: side by side with the West or by itself? **International Affairs**, Moscou, 2000. N. 10, p. 33.
- <sup>4</sup> Uma proposta de parceria estratégica, anunciada em 1998 pelo então primeiro-ministro da Rússia Evgueni Primakov. (Ver PRIMAKOV, Evgueni. **Gody v bolshoi politikje**. Moskva: Sovershenno sekretno, 1999, p.198).
- <sup>5</sup> KOZYREV, Andrei. Risks: our own and those of the others. **Moscow News**, August, 2000. N. 30 (1048).
- <sup>6</sup> GLOBALNOYIE, Soobschestvo. **Novayia sistema koordinat**. Sankt-Peterburg: Aleteia, 2000; Panarin, A.S. GLOBALNOYIE politicheskoye prognozirovaniye. Moskva: Algoritm, 2000.



- 7 “It is time to stop pretending that Europeans and Americans share a common view of the world, or even that they occupy the same world. On the all-important question of power — the efficacy of power, the morality of power, the desirability of power — American and European perspectives are diverging. Europe is turning away from power, or to put it a little differently, it is moving beyond power into a self-contained world of laws and rules and transnational negotiation and cooperation. It is entering a post-historical paradise of peace and relative prosperity, the realization of Kant’s “Perpetual Peace.” The United States, meanwhile, remains mired in history, exercising power in the anarchic Hobbesian world where international laws and rules are unreliable and where true security and the defense and promotion of a liberal order still depend on the possession and use of military might... The reasons for the transatlantic divide are deep, long in development, and likely to endure. When it comes to setting national priorities, determining threats, defining challenges, and fashioning and implementing foreign and defense policies, the United States and Europe have parted ways.” (In: KAGAN, Robert. Power and Weakness. **Policy Review**, jun/jul, 2002. N. 113. Disponível em: <<http://www.policyreview.org/>>. Acessado em: 08 janeiro 2003.
- 8 JAGUARIBE, Hélio. O que é o “Ocidente”? **Política Externa**, mar/abr/maio, 2002.V. 10, n. 4, p. 110-111.
- 9 O reconhecimento pela parte do Ocidente de que a Rússia é uma economia de mercado foi feito em julho de 2002 pelos Estados Unidos da América e pela União Européia, desimpedindo o caminho para a adesão da Rússia à OMC.
- 10 IVANOV, Igor S. “**Novosti**”. 27 dez. 2002. Disponível em : <<http://www.ln.mid.ru>>. Acessado em: 02 janeiro 2003. Entrevista concedida à Agência RIA.
- 11 MANILOV, Valery. On the military doctrine of Russia. **International Affairs**, Moscou, 2000. N. 5, p. 44.
- 12 Pelo Acordo de Adaptação do Tratado de Limitação das Forças Armadas Convencionais na Europa, assinado em 1999 em Istanbul, a Rússia conseguiu diminuir limitações, referentes aos flancos, impostas pelo Tratado em 1990, quando ainda existia o Pacto de Varsóvia, bem como minimizar as consequências militares da expansão da Otan, enfatizando a responsabilidade individual dos países europeus, repartidos em dezenove zonas de níveis de armamentos, de não permitir a transferência de forças armadas e de armamentos convencionais de uma zona para outra (Ver. CHERNOV, Vladislav. Arms limitation treaty in Europe and security of Russia. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 5, p. 26-32).
- 13 A Comunidade Econômica da Eurásia, estabelecida em 23 de maio de 2000, integra Belarus, Casaquistão, Rússia, Quirguistão e Tadjiquistão, com o objetivo de implantar a União Aduaneira e o Espaço Econômico Único entre os cinco países-membros. Disponível em: <<http://mpa.rbc.ru/ru/establishment/docs/>>. Acessado em: 08 fevereiro 2003.
- 14 TRIANGULAR DIPLOMACY. **The New York Times**, 20 julho 2001.
- 15 MENSAGEM DO PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO RUSSA VLADIMIR PUTIN PARA A ASSEMBLÉIA FEDERAL DA FEDERAÇÃO RUSSA. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 5, p. 97-111.
- 16 Foreign Policy Concept of the Russian Federation. **International Affairs**, Moscou, 2000. N. 8-9, p.3-14.
- 17 BRZEZINSKI, Zbigniew. Living with Russia. **The National Interest**, Fall, 2000. N. 61, p. 11-12.
- 18 Trata-se da preparação do referendo, em que será discutida a constituição da Chechênia.
- 19 BALUYEVSKY, Yury. Russian-American relations. The new model. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 8, p. 48.
- 20 STAUDENMEYER, Ingrid Scoville Herbert J. Summary and Accomplishments of the Bush-Putin Presidential Summit, maio, 2002. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org>>. Acessado em: 26 novembro 2002.

- 21 CONFERÊNCIA DE IMPRENSA DO PRESIDENTE V.V. PUTIN E DO PRESIDENTE G.W. BUSH DEPOIS DAS NEGOCIAÇÕES RUSSO-AMERICANAS. Pushkin, 22 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/>>. Acessado em: 02 janeiro 2003.
- 22 GRUSHKO, Alexander. Russia – NATO. G20 seems to start rolling. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 7, p. 89-90.
- 23 SKOLKO NATO? **Rossiiskaya Gazeta**, 16 nov. 2002. N. 218 (3086). Disponível em: <<http://www.rg.ru/>>. Acessado em: 16 novembro 2002.; The NATO thanks Russia for the Baltics. **Rossiiskaya Gazeta**, 09 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.gazeta.ru/>>. Acessado em: 09 dezembro 2002.
- 24 STAUDENMEYER, Ingrid Scoville Herbert J. *Op. cit.* Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/>>. Acessado em: 26 novembro 2002.
- 25 KORTUNOV, Sergei. Washinton is renouncing the ABM Treaty. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 7, p. 68-74.
- 26 KUCHINS, Andrew. Explaining Mr. Putin: Russia's new nuclear diplomacy. **Arms Control Today**, out, 2002. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2002\\_10/kuchinsoct02.asp?](http://www.armscontrol.org/act/2002_10/kuchinsoct02.asp?)>. Acessado em: 26 novembro 2002.
- 27 BALUYEVSKY, Yury. *Op. cit.* p. 55-56.
- 28 IVANOV, Sergei. Strategic stability at the present stage. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 8, p. 17-20.
- 29 MENSAGEM DO PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO RUSSA VLADIMIR PUTIN PARA A ASSEMBLÉIA FEDERAL DA FEDERAÇÃO RUSSA. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 5, p. 17.
- 30 Denominação da Chechênia em documentos oficiais do governo separatista.
- 31 KUCHINS, Andrew. *Op. cit.* Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2002\\_10/kuchinsoct02.asp?](http://www.armscontrol.org/act/2002_10/kuchinsoct02.asp?)>. Acessado em: 26 novembro 2002.
- 32 LOSYUKOV, Alexander. Russia and Shangai summit. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 11, p.25-26.
- 33 MESHKOV, Alexei. Actual aspects of Russian foreign policy. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 4, p.56
- 34 Idem, p.57
- 35 MCNAMARA, Robert S. & BLIGHT, G. In from the cold: a new approach to relations with Russia and China. **World Policy Journal**, Spring, 2001, p. 67-77.
- 36 BUSH, George W. A estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América. **Política Externa**, dez/jan/fev, 2002/2003. V. 11, n. 3, p. 80.
- 37 BUSH, George W. Idem, p. 106-107.
- 38 POMERANZ, Lenina. A nova estratégia e a Rússia. **Política Externa**, dez/jan/fev 2002/2003. V. 11, n. 3, p. 71.
- 39 YAVLINSKY, Grigori. **BBC**, 20 nov. 2001. Entrevista concedida a Tim Sebastian.
- 40 SESTANOVICH, Stephen. Where does Russia belong? **The National Interest**, Winter 2000/2001. N. 62, p.5-16.

## Referências bibliográficas:

- BALUYEVSKY, Yury. Russian-American relations: the new model. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 8, p. 48.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. Living with Russia. **The National Interest**, 2000. N.º 61, Fall, p. 5-16.
- BUSH, George W. A estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América. **Política Externa**, dez/jan/fev, 2002/2003. V. 11, n. 3, p. 80.

- DELYAGIN, Mikhail. Has Russia a strength to meet “a new pragmatism” of the USA? **International Affairs**, Moscou, 2001. N.º 3, p. 10-20.
- FOREIGN Policy Concept of the Russian Federation. **International Affairs**, Moscow, 2000. N. 8/9, p. 3-14.
- IVANOV, Igor. Russia in the world politics. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 5, p. 3-9.
- IVANOV, Igor S. **The New Russian Diplomacy**. Washington D.C.: The Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002.
- JAGUARIBE, Hélio. O que é o “Ocidente”? **Política Externa**, mar/abr/maio, 2002. V. 10, n.4, p. 110-111.
- KAGAN, Robert. Power and Weakness. **Policy Review**, n. 113, jun/jul, 2002. Disponível em: <<http://www.policyreview.org/>>. Acesso em: 08 janeiro 2003.
- KOLTUNOV, Victor. The Challenges of the US NMD. **International Affairs**, Moscou, 2001. N.º 4, p. 97-105.
- KORTUNOV, Sergei. Washington is renouncing the ABM Treaty. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 7, p. 68-74.
- KRIVOKHIZHA, Vasily. On the threshold of changes in the world order. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 4, p. 30-39.
- KUCHINS, Andrew. Explaining Mr. Putin: Russia’s new nuclear diplomacy. **Arms Control Today**, out, 2002. Disponível em: <[http://www.armscontrol.org/act/2002\\_10/kuchinsoct02.asp?>](http://www.armscontrol.org/act/2002_10/kuchinsoct02.asp?>). Acessado em: 26 novembro 2002.
- LIEVEN, Anatol. Against Russophobia. **World Policy Journal**, Winter, 2000/2001. V. XVII, n. 4, p.25-32.
- LOSUKOV, Alexander. Russia and Shanghai summit. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 11, p.25-26.
- MANILOV, Valery. On the military doctrine of Russia. **International Affairs**, Moscou, 2000. N. 5, p. 44.
- McNAMARA, Robert S. & BLIGHT, G. James. In from the cold. A new approach to relations with Russia and China. **World Policy Journal**, Spring, 2001, p. 67-77.
- MESHKOV, Alexei. Actual aspects of Russian foreign policy. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 4, p.56
- MESSAGE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION VLADIMIR PUTIN TO THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION. **International Affairs**, Moscou, 2001. N. 5, p. 97-111.
- MESSAGE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION VLADIMIR PUTIN TO THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION. **International Affairs**, Moscou, 2002. N. 5, p. 3-18.
- POMERANZ, Lenina. A nova estratégia e a Rússia. **Política Externa**, dez/jan/fev, 2002/2003. V. 11, n. 3, p. 71.
- PUSHKOV, Alexei. Russia in the new world order: side by side with the West or by itself? **International Affairs**, Moscou, 2000. N. 10, p. 33-44.
- CADERNOS ADENAUER 5. A Rússia no início da era Putin. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, jul, 2000.
- U.S.-RUSSIAN RELATIONS IN THE POST-SEPTEMBER 11 WORLD. **Congressional strategic stability and security seminar series**, 19 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/>>. Acessado em: 26 novembro 2002.

---

THE RUSSIAN FEDERATION. CONCEPT OF THE WORLD IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY.

**Permanent mission of the Russia Federation to the United Nations.** Disponível em: <<http://www.un.int/russia/>>. Acessado em: 08 janeiro 2003.

SESTANOVICH, Stephen. Where does Russia belong? **The National Interest**, Winter, 2000/2001. N. 62, p. 5-16.

STAUDENMEYER, Ingrid Scoville Herbert J. Summary and Accomplishments of the Bush-Putin Presidential Summit, maio, 2002. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/>>. Acessado em: 26 novembro 2002.

TRENIN, Dmitri. **The End of Eurasia: Russia on the border between geopolitics and globalization.** Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

TRIANGULAR DIPLOMACY. **The New York Times**, 20 jul 2001.

YAVLINSKY, Grigori. **BBC**, 20 nov. 2001. Entrevista concedida a Tim Sebastian.

### *Resumo*

O artigo persegue o objetivo de definir o lugar e o papel da Rússia nas relações internacionais contemporâneas nos últimos anos. Ao se debruçar sobre o dilema tradicional da política externa russa – Ocidentalismo *versus* Orientalismo – o autor analisa o cenário de multipolaridade defendido pela nova concepção da política externa russa e o relaciona com a fase do pragmatismo e do multilateralismo que caracteriza a atuação internacional da Rússia de Putin, fazendo considerações, decorrentes do impacto dos ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 sobre a política externa russa. A atitude pragmática e a natureza multivetorial da política externa russa contribuem, segundo o autor, para o fortalecimento das posições internacionais da Rússia em comparação com a perda ou a natureza incerta das alianças e dos relacionamentos do período da transição pós-soviética.

### *Abstract*

The article pursues the purpose to place Russia and its politics within the context of today's international relations. While discussing the traditional dilemma of the Russian foreign politics – Occidentalism versus Orientalism - the author analyses the scenario of multipolarity, backed up by the new Russian foreign policy concept. Hence it is related to the pragmatism and the multilateralism of the international posture of Putin's Russia, the author makes several considerations, which follow from the impact of the September 11<sup>th</sup>, 2001, terrorist attacks on the United States of America with regard to Russia's foreign policy. The pragmatic attitude and the multi-axis nature of the Russian foreign policy nowadays contribute,

---

according to the author, to strengthen Russia's international background in comparison with the loss or the uncertain nature of alliances and relationships of the post-Soviet transition period.

Palavras-chave: Rússia; Política Externa; Ocidentalismo; Orientalismo; Mundo Multipolar; 11 de setembro de 2001.

Key words: Russia; Foreign Policy; Occidentalism; Orientalism; Multi-polar World; September 11<sup>th</sup>, 2001.

---

# O Paquistão e as estratégias ocidentais para a Ásia Meridional

---

ABELARDO ARANTES JÚNIOR\*

Ao longo de 2002, a situação na Ásia Meridional mostrou-se tensa o bastante para justificar a preocupação das potências ocidentais. Paquistão e Índia, em uma de suas crises periódicas, concentraram cerca de um milhão de soldados em ambos os lados da Linha de Controle (LoC, na usual sigla inglesa) que divide a Cachemira e da fronteira comum. Embora as tensões diminuíssem, com a retirada das tropas indianas e paquistanesas para suas posições normais, permaneceu a animosidade entre os dois países. O governo dos Estados Unidos, potência externa mais atuante no quadro da Ásia Meridional, continua a manifestar sua preocupação com o estado político da região. Conforme declarado por Christina Rocca, *Assistant Secretary of State* para Assuntos do Sul da Ásia ao Comitê de Relações Exteriores do Senado norte-americano, “We helped to successfully walk India and Pakistan back from the brink of war last year”.<sup>1</sup> Mesmo que se julgue essa afirmação excessiva, é fato sabido que altos dirigentes dos Estados Unidos e de outras potências procuraram sucessivas vezes os governantes do Paquistão e da Índia, sugerindo moderação. Também é conhecida a séria preocupação revelada pelas autoridades paquistanesas, e por muitos observadores em Islamabad, a respeito dos riscos de degeneração das tensões com a Índia, a ponto de acabar em mais um conflito.

## Dados gerais da situação

As tensões indo-paquistanesas têm raízes profundas e antigas. Em primeiro lugar, avulta a questão da Cachemira, vista em Islamabad como o *core issue* das relações bilaterais. O Paquistão acusa a Índia de se recusar a tratar, no âmbito bilateral, da questão que domina as demais, desde a independência de ambos, em 1947. Islamabad também acusa Nova Délhi de desrespeitar as resoluções da ONU sobre a matéria. A Índia, por sua vez, acusa o Paquistão de promover atentados na Cachemira indiana, por agente interposto, a saber, as organizações da *jihad* que a seu ver se baseiam em território paquistanês; para a Índia, as

---

*Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1): 182-207 [2003]

\* Embaixador do Brasil no Paquistão. As opiniões constantes do presente artigo refletem apenas seus pontos de vista pessoais ou os das fontes que cita; não exprimem políticas oficiais do Brasil.

ações da *jihad* não passam de *cross-border terrorism*, segundo a expressão costumeiramente empregada. A noção tem implicações importantes. Caso fosse aceita a tese indiana do “terrorismo transfronteiriço”, o Paquistão ficaria contra a unanimidade internacional forjada após os atentados de 11 de setembro de 2001. O Paquistão, por sua vez, nega a existência de terrorismo transfronteiriço, através da LoC, e diz que essa acusação constitui tentativa da Índia de difamá-lo, de maneira a indispor-lo com a comunidade internacional e a encobrir as violações maciças de direitos humanos que a seu ver são cometidas pelas forças indianas na Cachemira.

As tensões entre o Paquistão e a Índia não representam apenas mais um quadro de confrontos, entre tantos outros. A Índia é a segunda nação mais populosa do mundo e conta com um dos maiores dispositivos militares do planeta. É clara sua intenção de prosseguir sua trajetória emergente, inclusive pela possível aquisição de lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU. Com cerca de 140 milhões de habitantes, o Paquistão é o país muçulmano de maior população, após a Indonésia, e projeta constantemente seu papel no âmbito da Organização da Conferência Islâmica, que congrega cinquenta e seis nações. Tanto o Paquistão quanto a Índia dispõem de armas nucleares e desenvolvem novos sistemas de mísseis.

As implicações internacionais também são consideráveis. O Paquistão é vizinho do Afeganistão; sua cooperação mostrou-se indispensável para o combate ao Talibã. Através do Afeganistão, a Ásia Central tem no Paquistão um esquadro potencial para seus produtos, sobretudo para petróleo e gás natural. Ainda no que refere à região de contato entre a Ásia Meridional, a Ásia Central e o Oriente Médio, o Paquistão faz fronteira com o Irã. O litoral paquistanês, no Mar da Arábia, permite acesso rápido ao Golfo Pérsico e às rotas internacionais do petróleo.

A Índia, com sua população e sua massa territorial, escudada em considerável dispositivo militar, é a potência regional de presença mais marcante entre o Extremo Oriente e os países árabes do Golfo. Como potência emergente, na fronteira meridional da China (esta última tida por muitos como uma próxima superpotência)<sup>2</sup>, a Índia atrai as atenções de todos os planejadores diplomáticos. Entre as diversas regiões já mencionadas, que incluem as porções central e meridional da Ásia, há relações complexas, por vezes submetidas a grandes tensões, quando não a conflitos armados, e todas mostram acentuado dinamismo político. No Irã vê-se a disputa entre a ala reformista, favorável à aproximação com o Ocidente, e a tendência mais tradicional, nacionalista e islamizante. No Afeganistão observa-se continuada instabilidade, fora de Cabul; o regime afegane pós-Talibã continua necessitando da proteção de forças estrangeiras e da assistência econômica internacional. Na Ásia Central ocorre uma evolução diferenciada, onde as relações com a Rússia ou os Estados Unidos podem ganhar maior relevo, conforme o caso.

Entre a Índia e a China desenvolve-se uma possível aproximação, em um processo que está longe de ter sido completado. Para o Paquistão, a China é o *all-weather friend* (outra expressão costumeira), o aliado tradicional e infalível,<sup>3</sup> ao passo que a Índia é uma incógnita: das turbulentas relações com a Índia surgiram diversos conflitos e, no entanto, ela poderia tornar-se um parceiro econômico da maior importância para o Paquistão.

## Interesses ocidentais

Nesse quadro de interesses e de conflitos, as grandes potências têm motivos de sobejo para projetar suas políticas. Aqui surge um complicador maior para o quadro já complexo do Sul da Ásia, a saber, as diferenças entre as grandes potências, que se manifestaram de forma súbita e aguda a partir da crise em torno do Iraque. Até o fim de 2002, quando ganhou intensidade essa crise, os projetos das grandes potências mantinham linhas gerais que exprimiam um consenso: contenção das tensões indo-paquistanesas; não-proliferação nuclear; cerceamento do desenvolvimento e uso de mísseis; ortodoxia econômica; e liberalismo político, de maneira a alicerçar regimes constitucionais e civis. Para tornar operacional essa visão das relações internacionais, havia um duplo recurso: pressões diplomáticas de monta, sob a forma da promoção de instrumentos bilaterais, entre eles o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP); e a aplicação de sanções, que podiam ser bilaterais ou coletivas. As sanções conferiam força não desprezível a essas políticas, ao passo que tratados e resoluções da ONU as associavam às noções de consenso e legitimidade.

O conflito no Afeganistão minou a política de sanções. Os Estados Unidos e seus aliados precisavam do apoio do Paquistão, sem o qual não seria possível selar a fronteira afegane nem derrotar o Talibã. As sanções foram suspensas após a fase de definições e alinhamentos de setembro-outubro de 2001. Entretanto, mantinha-se a unidade essencial de políticas das potências ocidentais para o Sul da Ásia. As grandes potências continuavam a exigir a adesão de Islamabad ao TNP e ao Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT), assim como continuavam a esperar seu entendimento com Nova Délhi. Dentro desses mesmo critérios, exigiam do Paquistão que não intercambiasse tecnologia nuclear nem de mísseis com outros países. Também exigiam que o Paquistão se abstinhasse de fornecer meios materiais à insurreição na Cachemira indiana ou de apoiar movimentos da *jihad* no exterior.

A crise iraquiana introduziu nova e poderosa perturbação nesse quadro consensual. Na verdade, introduziu uma alteração fundamental, ao provocar a ruptura da unidade das grandes potências. O Paquistão havia encontrado uma posição aparentemente segura, ao se alinhar com as potências ocidentais em 2001: obtinha assistência econômica, com o fim das sanções; protegia suas bases



nucleares, apesar da insistência formal das grandes potências no TNP e no CTBT; e evitava que a coligação internacional antiterror, dirigida contra os anteriores aliados paquistaneses do Talibã, concedesse carta branca a Nova Délhi, em seu confronto crônico com Islamabad. Dado do maior relevo, para o governo paquistanês, as potências ocidentais reconciliavam-se com o regime militar em Islamabad, antes objeto de sanções específicas, aplicadas quando da derrubada do Primeiro Ministro Nawaz Sharif, em 1999.

Com a divisão entre as grandes potências, em função da crise iraquiana, e das conseqüentes disputas no Conselho de Segurança da ONU, o Paquistão foi chamado a se definir. O Primeiro Ministro Zafarullah Jamali e o Ministro Khurshid Kasuri, dos Negócios Estrangeiros, receberam telefonemas de dirigentes dos dois grupos de potências. Também ocorreram visitas de alto nível, efetuadas tanto pelos Estados Unidos quanto pelo Iraque. O país mais influente no Paquistão são os Estados Unidos. Porém a população paquistanesa está contra a guerra. O prestígio da Rússia, da Alemanha e da França aumentou de maneira visível, com pronunciamentos favoráveis de dirigentes partidários e artigos na imprensa sobre a atitude desses países. A China, que já dispunha de excelente imagem no Paquistão, foi mais uma vez louvada por não aderir á coalizão voltada contra o Iraque. O governo paquistanês anunciou sua posição contrária à guerra no Iraque, sem entretanto criticar frontalmente os Estados Unidos.

São graves, do ponto de vista paquistanês, as conseqüências da ruptura ocidental para as relações internacionais no Sul da Ásia. Embora o Paquistão não tenha interesse em domínios hegemônicos no quadro das relações globais, conforme o modelo que se convencionou chamar de unipolar, a divisão entre as grandes potências suscita dilemas graves para Islamabad. Esses dilemas afetam políticas essenciais do Paquistão, desde seu plano de soerguimento econômico até as questões de armamentos. É dentro desse quadro de incertezas que se inserem as estratégias ocidentais para a Ásia, e diante desse quadro o Paquistão terá de tomar decisões fundamentais. Suas decisões também estão ligadas a questões igualmente dilemáticas no plano interno, como se verá adiante.

### **A tradicional aliança do Paquistão com as potências ocidentais**

Diante das questões assinaladas acima, e dos riscos daí decorrentes, como define o Paquistão suas prioridades e seus alinhamentos? Mehrunnisa Ali, em sua introdução ao livro **Readings in Pakistan Foreign Policy**, assinala certas constantes que a seu ver marcam meio século de política exterior de Islamabad, desde a independência. O primeiro aspecto é a preeminência concedida às relações com os Estados Unidos, no afã de garantir a segurança nacional contra ameaças externas, com a manutenção dos laços especiais entre as elites dirigentes do Paquistão e Washington, através de sucessivas alterações do quadro internacional,

e apesar de momentos mais frios nas relações bilaterais. O segundo, a primazia concedida à disputa com a Índia em torno da Cachemira, que levou à implantação de esquemas maciços de armamentos, tanto convencionais quanto nucleares. Um terceiro aspecto é a passagem da necessidade de assistência econômica externa, em seguida à independência (processada de tal forma que deixou o Paquistão com necessidades imensas e recursos diminutos), à execução de políticas ligadas a empréstimos do exterior, a tal ponto que a estabilidade de sucessivos governos passou a ser condicionada pelo fluxo de empréstimos administrados pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Ainda conforme assinalado por Mehrunnisa Ali, estando o Paquistão encaixado entre a Índia poderosa e hostil e o Afeganistão, pouco amigável (embora nem sempre), Islamabad procurou garantias em alianças com os Estados Unidos. Tratando-se porém de uma aliança entre parceiros desiguais, com interesses muitas vezes divergentes, era inevitável que o Paquistão de tempos em tempos se visse diante de dilemas e de dificuldades. Em particular, no tempo da Guerra Fria, a política dos Estados Unidos para a Ásia, como se via em iniciativas e pactos como a Organização do Tratado do Centro (Cento) e a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (Seato), tinha por objetivo maior conter a influência soviética, ao passo que o do Paquistão consistia sobretudo no de evitar pressões, quando não ataques, vindos do exterior.<sup>4</sup> Isso teria de resultar em atitudes não coincidentes com as dos Estados Unidos, a exemplo das relações com a China. Pode ser acrescentado que em 2001-2003 o Paquistão viu essa dicotomia ser levada a um ponto extremo, com o conflito no Afeganistão, o recrudescimento das tensões com a Índia e o ataque ao Iraque. Acrescente-se ainda que até 2002-2003, antes da crise iraquiana, o Paquistão podia efetuar seus cálculos em função de uma estratégia relativamente unificada das potências ocidentais, ao passo que a partir de então tem sido defrontado com um quadro internacional menos nítido.

### **Conflitos e negociações que balizam a situação no Sul da Ásia**

Serão indicados a seguir, de maneira esquemática, alguns dos momentos que contribuíram para conformar a situação presente na Ásia Meridional.

1947 – Independência do Paquistão e da Índia. Primeiro conflito entre os dois novos países, com deslocamentos maciços de populações, em condições extremas de violência. A situação da Cachemira permaneceu indefinida.

1965 – Novo conflito indo-paquistanês, em torno da Cachemira, que continuou dividida.

1971 – Terceira guerra indo-paquistanesa. A Índia intervém no Paquistão Oriental, onde a corrente nacionalista obtém a independência de Bangladesh. Prejuízos imensos para o Paquistão, que perde o lugar de mais populoso país islâmico. A Índia conserva 93.000 prisioneiros de guerra do Paquistão.

1972 – Acordo de Simla, que leva à libertação dos prisioneiros de guerra paquistaneses e consagra a negociação do contencioso indo-paquistanês por meios pacíficos, no âmbito bilateral ou por qualquer outro meio pacífico que as partes indicarem.

1998 – A Índia efetua testes nucleares em maio, sendo seguida, poucos dias depois, pelo Paquistão. As potências ocidentais aplicam sanções sobre os dois países, que têm efeito muito mais pronunciado sobre o Paquistão.

1999 – No início desse ano o Primeiro Ministro Nawaz Sharif e o Primeiro Ministro Vajpayee encontram-se na cidade paquistanesa de Lahore, dando início ao que se espera ser a superação da hostilidade bilateral. Para surpresa geral, ao começar a estação quente, que franqueia os passos nas altas montanhas entre os dois países, grupos de *mujahideen* (segundo o Paquistão), ou forças paquistanesas (segundo a Índia) tomam posições estratégicas do lado indiano da Linha de Controle que divide a Cachemira: é a “quase-guerra” de Kargil. A Índia ameaça com retaliações mais amplas. O Primeiro Ministro Nawaz Sharif comparece a Washington, onde se encontra com o Presidente Bill Clinton e decide exercer pressão pela saída dos combatentes antiindianos, encerrando o incidente.

12.10. 1999 – O General Pervez Musharraf, Chefe do Estado-Maior do Exército paquistanês, derruba o Primeiro Ministro Nawaz Sharif. Assume o título de Executivo Principal, com poderes excepcionais, inclusive a faculdade de efetuar modificações na Constituição de 1973. Essa faculdade é reconhecida pela Corte Suprema do Paquistão, dentro de limites, e com a ressalva de que eleições gerais deverão ser efetuadas até outubro de 2002, para o retorno ao regime civil e parlamentar. O General Musharraf eventualmente assumiu a Presidência da República.

2001 – Encontro de cúpula entre o Presidente Musharraf e o Primeiro Ministro Vajpayee, em Agra. O encontro termina de maneira acrimoniosa, sem qualquer êxito. Em dezembro do mesmo ano, o Parlamento indiano sofre atentado. Nova Delhi acusa Islamabad, que devolve as acusações. A Índia desloca efetivos numerosos para a área limítrofe com o Paquistão, que toma medida simétrica; dentro em breve cerca de um milhão de soldados tomam posições de ambos os lados da LoC e da fronteira comum, numa escalada de tensões que causam graves preocupações junto às potências ocidentais. Ao longo de 2002 essas forças retornaram aos poucos a suas posições em tempos de paz.

2002 – O Presidente Musharraf realiza plebiscito, obtendo a prorrogação de seu mandato. Ainda com as funções de Executivo Principal, determina modificações constitucionais que fortalecem o papel da Presidência e limitam as faculdades do Parlamento e do Primeiro Ministro, nos termos da Legal Framework Order (LFO). Em outubro são realizadas eleições gerais, que dão maioria simples à Liga Muçulmana do Paquistão (PML-Q), tendência favorável a Musharraf. Com

seus aliados, a PML-Q conquista a Mesa da Assembléia Nacional e assegura a escolha do Primeiro Ministro Zafarullah Jamali, pertencente a seus quadros.

2003 – Eleição do Senado, também com maioria da PML-Q e de seus aliados. Nas duas casas do Parlamento a oposição recusa-se a aceitar a incorporação da LFO à Constituição. Até abril de 2003 permanecia o impasse entre oposição e maioria governista.<sup>5</sup>

## **A inserção paquistanesa no quadro internacional**

O conjunto de considerações precedentes sugere que: a) enquanto havia unidade ocidental, o Presidente Musharraf podia manter uma política de alinhamento que implicava concessões importantes aos Estados Unidos e demais potências, que por sua vez faziam concessões ao Paquistão, em um quadro relativamente estável, apesar da oposição e das críticas de consideráveis setores internos; b) a divisão das grandes potências, sobretudo entre os Estados Unidos e o núcleo “duro”, ou mais coerente, da Europa eliminou o caráter óbvio e seguro da opção em matéria de relações internacionais, tal como vista pela direção paquistanesa, não sendo mais possível um alinhamento geral, sem dilemas, nem mesmo ao custo de concessões importantes; c) a passagem do regime militar a um novo regime parlamentar e civil, justamente no período entre outubro de 2002 e março de 2003, quando a crise em torno do Iraque criou divisões que eliminaram a possibilidade de um alinhamento não dilemático do Paquistão, tornou ainda mais difícil a opção sobre o tipo de alinhamento a ser adotado: ganhou nova força a oposição ao anterior alinhamento com os Estados Unidos, nas ruas e na imprensa, sem falar em setores expressivos do aparelho estatal, com inclinação pela solidariedade islâmica e pela resistência a todo hegemonismo externo; inclinação que coincide com os partidos de orientação islâmica ou nacionalista, que se encontram fora do governo, porém em ascensão.

O alcance dessas questões pode ser avaliado ao se analisarem as relações do Paquistão com diferentes países e centros de poder. Nesse âmbito, cabe destacar as relações com o Afeganistão, os Estados Unidos, outras potências ocidentais, a China e a Índia.

## **Relações com o Afeganistão**

As relações afegane-paquistanesas passaram por uma mudança radical, após os atentados de setembro de 2001 e a decisão norte-americana de atacar o regime do Talibã. Até então, o governo paquistanês mantinha a esperança de ver o Talibã controlar a totalidade do território afegane. Após sua expansão rápida, a partir de 1994, que levou ao controle das cidades de Kandahar, Herat, Cabul e Mazar-e-Sharif – ou seja, todos os principais centros urbanos do Afeganistão – só

permaneceram fora do controle do Talibã uma estreita faixa junto a repúblicas da Ásia Central e o Vale do Panjsher, onde se mantinha a principal força de resistência aos fundamentalistas, a chamada Aliança do Norte, com seu núcleo militar composto por tadjiques. As áreas em poder de resistentes tadjiques e uzbeques, estes últimos dirigidos pelo General Dostam, eram alvo de repetidas ofensivas do Talibã, que, segundo a Aliança do Norte, contava com o apoio material do Paquistão. Os sucessivos governos paquistaneses, por sua vez, declaravam que não tinham qualquer participação no conflito afegane e que sua ação a esse respeito se limitava à esfera diplomática, com propostas de negociação.

O Paquistão, basicamente, propunha negociações entre o Talibã e a oposição dirigida pela Aliança do Norte (que constituía a base militar do regime dirigido pelo Presidente Rabbani, visto pela ONU e pela maior parte da comunidade internacional como o poder legítimo no Afeganistão). Diversas tentativas, todas infrutíferas, foram feitas no sentido de se obter acordo entre o Talibã e a Aliança do Norte, inclusive por meio de reunião em Islamabad. O grupo chamado Seis Mais Dois (Estados Unidos, Rússia e os vizinhos do Afeganistão: Paquistão, Irã, Turcmenistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e China) mostrou-se ativo, da mesma forma que a ONU e a Organização da Conferência Islâmica. A idéia geral consistia na formação de um governo de conciliação, amplo e representativo. Esse objetivo esbarrava na falta de interesse do Talibã, que acreditava em sua capacidade de completar o controle sobre todo o território afegane. Ao mesmo tempo em que apoiava as negociações, o Paquistão instava a comunidade internacional a reconhecer o regime do Talibã como poder legítimo no Afeganistão. Apenas três países chegaram a dar esse passo: o próprio Paquistão, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes. Islamabad logo tornou-se o principal sustentáculo diplomático do Talibã, no âmbito internacional. Ao contrário do que propunha Islamabad, a ONU impôs sanções ao Talibã. Embora o Paquistão as considerasse injustas, desiguais e contraproducentes, declarou-se formalmente disposto a aplicá-las, por ser membro da ONU. As sanções não proibiam o comércio de produtos civis, e o Paquistão continuou a ser a principal rota do comércio exterior do Afeganistão. Segundo a Aliança do Norte, também continuou a fornecer apoio material e direção tática às ofensivas do Talibã, o que sempre foi negado por Islamabad.

O regime do Talibã, chefiado pelo Mulá Omar, havia concedido abrigo a Osama bin Laden, principal dirigente da Al-Qaida, que os Estados Unidos acusavam de haver concebido e executado os atentados de setembro de 2001. Para fazer a guerra aos comandados de Omar e de bin Laden, os Estados Unidos exigiram o apoio do Paquistão, não sob a forma de tropas, mas de concessão de informações (considera-se que as informações sobre o Talibã e bin Laden, nas mãos do Inter-Services Intelligence do Paquistão, conhecido pela sigla ISI, fossem incomparáveis), do uso de bases, de facilidades logísticas e da abertura de um corredor aéreo (o Afeganistão é um país isolado do mar, que pode ser alcançado mais facilmente

através do Irã, do Paquistão e de algumas repúblicas da Ásia Central; os Estados Unidos obtiveram suas formas mais importantes de acesso através do território paquistanês e do Uzbequistão, sendo impensável a utilização do espaço iraniano). O Paquistão tentou evitar o dilema entre o abandono de seu aliado afegane e a hostilidade dos Estados Unidos, enviando missões a Kandahar, capital de fato do Talibã, inclusive sob a chefia de seu Ministro do Interior. Entretanto, não conseguiu persuadir o Talibã a entregar bin Laden. Em vista disto, o General Musharraf, Executivo Principal do regime militar do Paquistão, optou pelo que chamou de “mal menor”, a saber, o alinhamento com os Estados Unidos. Dessa forma, evitava riscos mortais para o Paquistão, entre eles um ataque seletivo (ou “cirúrgico”) contra suas instalações nucleares, a carta branca do Ocidente a possível expedição punitiva da Índia e a paralisia do comércio exterior (a moratória da dívida externa só podia ser evitada pela renegociação constante dos compromissos com o FMI e os credores ocidentais, e as reservas paquistanesas em moedas fortes só cobriam o correspondente a algumas semanas de importações).<sup>6</sup>

A segurança do Paquistão estava mantida, fato reiterado inúmeras vezes pelo governo do Presidente Musharraf, para contestar seus críticos nacionalistas e os partidários dos movimentos islâmicos. Ainda em 12.04.2003 declarou o Marechal Kaleem Saadat, Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, que as decisões de longo alcance então tomadas pelo governo Paquistão esvaziaram as manobras de seus inimigos. Para Saadat, hoje o mundo inteiro vê o Paquistão como um país amante da paz, com um papel importante na ONU. Em suas palavras, “Durante o período tumultuado após 11 de setembro, nossos adversários tentaram explorar a situação em seu favor, porém em virtude de nossas decisões audazes e de longo alcance, fracassaram em seu intento de nos prejudicar ou de nos isolar da comunidade das nações”.<sup>7</sup> O preço pago por Islamabade foi a perda de seu aliado em Cabul e Kandahar e o fim do sonho de ser a potência mais influente no Afeganistão, projetos que lhe confeririam profundidade estratégica, em caso de novo conflito com a Índia. Por outra parte, Hamid Karzai, o presidente apoiado pelos Estados Unidos, que assumiu o poder no Afeganistão, tem mantido relações amistosas com Islamabade, apesar dos primeiros sinais negativos dos dirigentes da Aliança do Norte, que passaram a integrar a cúpula do novo governo afegane. O Paquistão pode manter seu projeto magno de obter a construção de gasoduto entre as jazidas turcmenas e o centro industrial de Multan, em território paquistanês, através do Afeganistão; o gasoduto, caso efetivamente construído, proporcionará energia a baixo preço para a indústria paquistanesa e realçará a importância geopolítica de Islamabade, como canalizadora dos recursos da Ásia Central. Ao mesmo tempo, impediu a ascensão excessiva da influência indiana em Cabul, inicialmente favorecida pelos ministros oriundos da Aliança do Norte, em detrimento de Islamabade.

Ainda que vendo sua influência drasticamente reduzida no Afeganistão, este último continua sendo um fator de primeira importância na política externa do Paquistão.

### **O movimento pendular nas relações entre Paquistão e Estados Unidos**

A presença mais importante nas considerações paquistanesas em matéria de política externa é a dos Estados Unidos. Não se trata de presença uniforme ou tranqüila. Ao contrário, tem sido marcada por avanços e recuos, por fases de pouco interesse por parte dos Estados Unidos, ou de subordinação a outras prioridades, assim como períodos de desconfiança mútua, e até mesmo de imposição de sanções por Washington. O Paquistão responde com a aproximação com outras potências, nas fases de afastamento dos Estados Unidos, ou pela colaboração intensa com Washington, quando esta última propõe o estreitamento dos laços bilaterais. Em uma coisa, entretanto, o Paquistão não cede, qualquer que seja a atitude dos EUA: na manutenção do cerne de sua política externa, que compreende a questão da Cachemira e as medidas de defesa, entre elas o desenvolvimento de sistemas de mísseis e armas nucleares.

As relações entre Paquistão e Estados Unidos, portanto, descrevem um movimento pendular, de conseqüências consideráveis tanto para Islamabad quanto para toda a situação da Ásia Meridional, com reflexos sobre o resto do mundo. A atitude do Paquistão em relação aos Estados Unidos tende a ser constante, com a conhecida disposição de manter ampla gama de colaboração e de atender uma série de exigências norte-americanas. Os Estados Unidos, entretanto, conferem um movimento pendular às relações com o Paquistão, em função de suas políticas do momento. Entre 1979 e 1989, a fim de obter a saída das tropas soviéticas do Afeganistão, bem como de conseguir o isolamento dos governos de esquerda em Cabul, os Estados Unidos cultivaram Islamabad, aceitando o regime ditatorial do General Zia ul-Haq e tolerando a política nuclear do Paquistão. Em 1990, após a saída das forças soviéticas, os Estados Unidos aplicaram sanções a Islamabad, em função de seu programa nuclear, o que causou profundo ressentimento no Paquistão. Apesar das sanções, os Estados Unidos mantiveram relações tão cordiais quanto possível com Islamabad, ainda que restringissem drasticamente as vendas de armas, o que acentuou o desequilíbrio entre o Paquistão e a Índia, em matéria de armamento convencional. Em 1999, com a derrubada do Primeiro Ministro Nawaz Sharif pelo General Pervez Musharraf, que assumiu a chefia do governo, os Estados Unidos aplicaram novas sanções, a título de represália pela queda do regime democrático. Entretanto, após setembro-outubro de 2001, quando Islamabad rompeu com o Talibã e apoiou a campanha norte-americana no Afeganistão, Washington suspendeu a aplicação de sanções e retomou a assistência econômica, além de procurar conter a Índia, em momentos de confronto mais

grave com o Paquistão. Continua a colaboração entre Islamabad e Washington no que diz respeito ao Afeganistão, ao Talibã e à Al-Qaida, porém o governo paquistanês, diante da intensa oposição interna, teve de se distanciar da política norte-americana em relação ao Iraque. Os Estados Unidos, por sua vez, em 2003, aplicaram sanções ao laboratório paquistanês KRL (Khan Research Laboratories). Ao mesmo tempo, porém, assinaram acordo que confere importantes vantagens econômicas ao Paquistão. Essas questões serão examinadas a seguir.

## **A presente colaboração entre Paquistão e Estados Unidos**

O que assinala as relações entre Paquistão e Estados Unidos, no presente momento, é a colaboração, associada a importantes concessões de lado a lado. Para os Estados Unidos, isso implica certo dispêndio e não pequeno desvio da ideologia oficial, com suas importantes implicações internacionais. Também dificulta a satisfação das pretensões da Índia, que no entanto correspondem a elemento de relevo na estratégia norte-americana para a Ásia. Para o governo paquistanês, é fonte de desgaste considerável perante a oposição nacionalista e amplos setores da opinião pública.

A fase atual da colaboração bilateral teve início em 2001, com a crise do Afeganistão, que pode ser vista como um divisor de águas na política paquistanesa. O governo paquistanês espera importantes vantagens econômicas de sua cooperação com os Estados Unidos. Em março de 2003 representantes dos dois países firmaram em Islamabad documento sobre cancelamento de parcela importante da dívida paquistanesa com os Estados Unidos. Na ocasião, disse a Embaixadora dos Estados Unidos que a redução da dívida (*debt relief*) era apenas um elemento de um pacote de assistência, envolvendo diversos aspectos, e bilhões de dólares, que seu país estava proporcionando ao Paquistão.<sup>8</sup> Formalmente, o ato assinado em março cancelava dívidas da ordem de 200 milhões de dólares, cujo pagamento estava previsto ao longo de três décadas, e que com os respectivos juros chegariam a um bilhão de dólares. No orçamento para o ano de 2004, o governo norte-americano inseriu despesas de 395 milhões de dólares com a assistência ao Paquistão. O significado dessas cifras é melhor avaliado quando se tem em mente que as exportações do Paquistão perfazem cerca de dez bilhões de dólares ao ano. O Ministro Shaukat Aziz, principal dirigente paquistanês no domínio econômico, que estava presente à cerimônia, declarou que os Estados Unidos estavam proporcionando cerca de três bilhões de dólares de assistência ao Paquistão, em resposta ao apoio sem vacilações do governo paquistanês à luta contra o Talibã e a Al-Qaida.<sup>9</sup> Essa cifra inclui um bilhão de dólares de *debt relief*, transferências, novos empréstimos e garantias fornecidas pelo Eximbank.

A imagem positiva gerada junto às grandes potências pela adesão à luta contra o Talibã também resultou em apoio econômico por parte de outros países.



O Japão, que antes havia aplicado sanções econômicas ao Paquistão, em virtude dos testes nucleares de 1998, renegociou em 2003 a dívida consolidada de 4,5 bilhões de dólares, por um período de 38 anos, a baixas taxas de juros. Foi o décimo sexto acordo bilateral firmado nos termos estabelecidos no âmbito do Clube de Paris (Agreed Minutes of the Paris Club), em 13.12.2001, em um total de 12,5 bilhões de dólares. Entre os credores do Clube de Paris, a Dinamarca e o Reino Unido cancelaram o débito a ser pago, nos valores respectivos de 18,4 e de 29,5 milhões de dólares.<sup>10</sup>

## As reservas de círculos nos Estados Unidos

Aos críticos, no Paquistão, que vêem na largueza dos Estados Unidos um fenômeno passageiro, a se dissipar assim que cessar o papel paquistanês no combate ao Talibã e à Al-Qaida, respondem os dirigentes norte-americanos que o novo relacionamento bilateral tem caráter permanente e será aprofundado. Conforme disse a anterior Embaixadora dos Estados Unidos em Islamabad, é preciso olhar para o futuro, não para o passado. Muitos observadores norte-americanos, entretanto, relativizam a nova aliança. Intervenções de estudiosos e especialistas em assuntos da Ásia Meridional, no seminário “The state of Pakistan”, reunido na Paul Nitze School of Advanced International Studies, da Universidade Johns Hopkins, nos Estados Unidos, um dia após as sanções contra o KRL, na síntese constante de artigo de Anwar Iqbal, “descreveram o Paquistão como um país dotado de importância geopolítica, porém politicamente fraco, que deve enfrentar sérios problemas [...] potencialmente catastróficos”.

Diversas intervenções, no mesmo seminário, lançaram dúvida sobre a solidez da aliança paquistanesa com os Estados Unidos. Conforme as declarações atribuídas a George Perkowich, Vice-Presidente de estudos no Carnegie Endowment for International Peace, o Paquistão representa perigo maior para a não-proliferação que o Iraque, assim como desafio significativo para a política dos Estados Unidos. Além das questões de guerra atômica e da transferência de tecnologia nuclear, a fragilidade da estrutura econômica e política do Paquistão representa ameaça para a segurança do armamento nuclear detido pelo país; caso emergisse um governo islâmico de atitudes militantes, no Paquistão, seja através de eleições, seja através de um golpe, isso faria desse país um Estado muçulmano extremista, nuclearmente armado.

Ainda segundo relatado por Iqbal, Christophe Jaffrelot, diretor do Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, um *think tank* em Paris, afirmou que os *mujahideen* da Cachemira estavam de volta às atividades de costume. Esses grupos seriam também responsáveis por ataques a alvos ligados ao Ocidente, tais como o Consulado dos Estados Unidos em Karachi, em 2002. Para Jaffrelot, os grupos da *jihad* certamente foram prejudicados pelas políticas de Musharraf após

janeiro de 2002, porém voltaram a se organizar, fundando novos movimentos.

Em outras intervenções, no seminário acima referido, foi dito que:

- bolsões relevantes, no Paquistão, opõem-se à aliança com Washington, o que lança dúvidas sobre a colaboração na luta contra o terror;
- os partidos religiosos crescem no Paquistão, e no passado recente exerceram influência de peso, ao apoiar o Talibã e a Al-Qaida;
- os partidos religiosos mostraram pronunciado crescimento nas eleições gerais de outubro de 2002;
- acredita-se que milhares de membros da Al-Qaida tenham encontrado refúgio no Paquistão;
- elementos dentro das forças armadas e das agências de informação do Paquistão mantiveram conexões com o Talibã, a Al-Qaida e outros grupos empenhados em ações violentas, alguns deles empenhados em minar o controle da Índia sobre sua porção da Cachemira.

Exprimindo os dilemas da situação, que existem não só para o Paquistão, como também para os Estados Unidos, disse Anatol Liven, *senior associate* no Carnegie Endowment, que Washington deve manter seu engajamento em relação a Islamabad; o Paquistão é um importante parceiro estratégico e a colaboração com os Estados Unidos deve continuar, caso se queira conter o “terrorismo” originado em território paquistanês.<sup>11</sup>

## **A oposição nacionalista à colaboração com os Estados Unidos**

Como foi visto, no âmbito dos governos são freqüentes e enfáticas as declarações sobre interesse de ambos os lados na colaboração, em que pesem as recentes sanções aplicadas ao KRL; porém entre as correntes de opinião são comuns a desconfiança, quando não a hostilidade, e as recriminações. É o que se vê não apenas entre os *think tanks* norte-americanos, mas também entre os partidos nacionalistas no Paquistão. As críticas e propostas de se por término à colaboração com os Estados Unidos têm origem tanto em questões relacionadas diretamente com o Paquistão quanto com aquelas que dizem respeito à *Ummah* muçulmana, em particular à Palestina e ao Iraque.

Entre as muitas demonstrações de protesto contra o ataque ao Iraque, no Paquistão, a Aliança dos Partidos religiosos Muttahida Majlis-e-Amal (MMA) efetuou suas *million-men marches* nos grandes centros urbanos de Karachi (a maior cidade do país), Lahore (capital da província mais populosa), Rawalpindi (contígua a Islamabad) e Peshwar (principal porta de acesso ao Afeganistão), além de locais significativos como a cidade industrial de Multan. Nesta última, em 04.04.2003, os oradores exigiram que o Presidente dos Estados Unidos e o Primeiro Ministro do Reino Unido fossem julgados por uma corte internacional, por lançarem ataque contra um país soberano e por perpetrarem o genocídio; e denunciaram a

“cruzada” – termo de conotações sinistras, nos países islâmicos – de George Bush no Afeganistão e no Iraque. Não apenas os *maulanas* (sacerdotes islâmicos) da MMA falaram no comício de Multan; também o veterano político Nawabzada Nasrullah Khan, principal dirigente da coalizão liberal ARD (Aliança para a Restauração da Democracia), afirmou que a série de *million-men marches* da MMA mostrava que o povo rejeitava a política do governo paquistanês a respeito de questões vitais, tais como a guerra contra o Iraque (segundo os manifestantes, o governo paquistanês deixou de apoiar com firmeza o Iraque, para não desagradar os Estados Unidos, tese rejeitada pelos círculos oficiais). A conexão entre a oposição à aliança com os Estados Unidos e o movimento pelo fim do regime autoritário no Paquistão foi ressaltada pela exigência do chefe da ARD de que se suprimisse a LFO.<sup>12</sup> Em Quetta, capital da Província do Baluquistão, outro portal de acesso ao território afegane, nova demonstração-monstro manifestou a oposição à guerra contra o Iraque e à colaboração com os Estados Unidos.<sup>13</sup>

A oposição à política norte-americana em relação aos países islâmicos chegou a um ponto em que se tornou elemento de definição das correntes nacionalistas. Ao que parece, todo futuro apelo ao eleitorado paquistanês levará em conta esse dado. O ANP (Awami National Party), que perdeu suas tradicionais posições para a MMA, na Província Fronteira do Noroeste (NWFP), resolveu marcar sua presença e também organizou comício de amplas proporções em Peshawar. Na ocasião, declararam seus oradores que:

- a guerra contra o Iraque, dirigida pelos Estados Unidos, não é uma guerra entre o Islã e os infiéis (*kuffar*), mas uma guerra contra a humanidade;
- deve-se condenar o papel do governo paquistanês a esse respeito;
- a guerra acabaria em poucos dias, se os governos árabes parassem de vender petróleo aos Estados Unidos ;
- como nada fazem para se opor ao domínio norte-americano, os Estados Unidos virão atacar cada um deles, escravizando nações inteiras;
- os dirigentes árabes devem ser criticados, por sua atitude em relação à guerra, e o Papa João Paulo II deve ser louvado;
- é inútil esperar ação efetiva da ONU ou da OIC (Organização da Conferência Islâmica, que congrega cinquenta e seis países);
- a China e a Rússia deveriam levantar-se e procurar aliados, para impedir as injustiças cometidas pelos Estados Unidos ;
- convidam-se a França, a Alemanha, a Rússia e a China a criar uma nova ONU, com outro Conselho de Segurança, para impedir que os Estados Unidos ataquem os países mais fracos.

Também falando nessa ocasião, disse o ex-ministro federal Haji Ghulam Ahmad Bilour que era deplorável a atitude dos dirigentes muçulmanos, mudos diante do ataque ao Iraque. Ele considerou os *mulás* (outro título dado aos

sacerdotes islâmicos) culpados por estimularem tanto a supressão dos patãs no Afeganistão quanto as forças que levaram à desagregação da União Soviética, assim destruindo a balança mundial do poder e levando à miséria tantos muçulmanos.<sup>14</sup> Ao falar dessa maneira, Bilour contrastou o universalismo esclarecido do ANP e o que considera como espírito sectário e atitudes contraproducentes dos partidos que integram a MMA. Trata-se, naturalmente, de discurso com objetivos eleitorais, em uma província que a MMA acaba de arrebatar; entretanto, é significativo que em comício dessas proporções, um orador possa apontar o papel positivo da União Soviética e criticar a ação dos fundamentalistas no Afeganistão, isto no Paquistão, e ainda mais em Peshawar, onde as críticas aos soviéticos costumam constituir artigo de fé. Que o orador possa ter falado dessa maneira por certo mostra como a guerra contra o Iraque e outras políticas dos Estados Unidos, sobretudo em relação à Palestina, têm contribuído para mudar a opinião paquistanesa. Isso também tem levado à publicação de numerosos textos na imprensa paquistanesa que refletem desencanto com o papel de muitos governantes árabes.<sup>15</sup>

O governo paquistanês deu-se conta da indignação suscitada nos mais diversos setores do país pelo ataque contra o Iraque e negociou com a oposição, no Senado, o texto de resolução sobre a matéria. Os meios da oposição, sobretudo os senadores da MMA, desejavam resolução que condenasse os Estados Unidos. Entretanto, com sua maioria no Senado, o governo conseguiu texto que “deplorava fortemente” (*strongly deplores*, conforme a expressão utilizada) a guerra. Pela mesma resolução, o Senado exigiu o término imediato das hostilidades.<sup>16</sup>

### **Perspectivas da ação dos Estados Unidos e do Reino Unido no Sul da Ásia**

Após conflito no Iraque, a política dos Estados Unidos para o Sul da Ásia parece encaminhar-se para alguma forma de mediação que não será destituída de custos para o Paquistão. A política de Washington para a região deverá manter certos critérios fundamentais, anunciados e reiterados pela diplomacia norteamericana, entre eles as gestões de alto nível para se evitar um conflito indo-paquistanês, a limitação do apoio de Islamabade aos movimentos irredentistas na Cachemira e, tanto quanto possível, o encorajamento ao diálogo entre Índia e Paquistão. A isso pode ser acrescentada a tentativa – dentro de certos limites – de deter os impulsos que possam conduzir à proliferação nuclear.

Por certo as considerações sobre o controle do Iraque e a situação no Oriente Médio terão precedência sobre os problemas do Sul da Ásia, mas o interesse dos Estados Unidos nesses últimos será mantido, conforme atestam as declarações de Colin Powell, em entrevista a **The New York Times**. Segundo Powell, ele espera abordar a questão das relações indo-paquistanesas, que são parte de uma *broader agenda*, quando a do Iraque houver sido enquadrada. Os

Estados Unidos não desejam ver a situação no Sul da Ásia reverter ao estado em que estava um ano atrás (no início de 2002, as tensões entre a Índia e o Paquistão eram fortes o bastante para que as grandes potências temessem um novo conflito na região, conforme assinalado acima). Powell ressaltou também a capacidade dos Estados Unidos de exercerem efeito moderador na Ásia Meridional: “A hell of a lot went into preventing an Indo-Pakistani nuclear war.”<sup>17</sup>

Apresenta-se a questão de saber qual a direção a ser tomada pelas gestões dos Estados Unidos. O Paquistão deseja a abertura de negociações com a Índia, a respeito da Cachemira e dos demais problemas bilaterais. Deseja igualmente a implementação das resoluções da ONU sobre o território disputado, inclusive no que diz respeito à sua autodeterminação. A Índia deseja o fim da insurreição na Cachemira, a seu ver uma série de atentados orquestrados por movimentos apoiados em território paquistanês. Nesse mesmo sentido opinam os Estados Unidos e também o Reino Unido, seu aliado mais próximo. Conforme declarado pelo *Foreign Secretary* Jack Straw, em entrevista à televisão em Nova Délhi, os dois países tem solicitado ao Paquistão que contenha o fluxo de militantes muçulmanos que entram na porção indiana da Cachemira. A Cachemira teria o potencial de causar novo conflito indo-paquistanês, o que realça a preocupação com a “increasing evidence of infiltration across the Line of Control from Pakistan to India”.<sup>18</sup>

Compreendem-se portanto os termos graves do editorial do diário **The Nation**, de Islamabad:

The USA's refusal to accept [...] Sinha's [o ministro do exterior da Índia] contention that the pernicious new US doctrine of pre-emption applies to Kashmir and thus to Pakistan, is to be welcomed. [...] However, this should not be viewed with too much complacency. The recent US-UK joint declaration places Kashmir on the joint agenda for the post-Iraq world. This does not necessarily bode well for Pakistan, because the US regards India as its regional strategic partner [...] [e] Pakistan [...] merely a temporary tactical ally.<sup>19</sup>

É verdade que Colin Powell rejeitou todo paralelo entre o Iraque e o Sul da Ásia. Conforme reproduzido pela imprensa paquistanesa, Powell teria dito:

I stay in very close touch with the authorities in both Pakistan and India [...] We do have a very difficult and dangerous situation with respect to actions across the Line of Control and the United States will remain engaged [...] But we don't believe there is need now for any military action of any kind.<sup>20</sup>

Nos termos dessa declaração, o futuro parece incerto; e, conforme observado acima, o Ministro Sinha havia afirmado existir fundamento para *pre-emptive strike* contra o Paquistão, tanto por parte da Índia quanto dos Estados Unidos. O Ministro George Fernandes, titular da pasta indiana da Defesa, teria

prestado declaração no mesmo sentido: “There are enough reasons to launch such strikes against Pakistan, but I cannot make public statements on whatever action that may be taken.”<sup>21</sup> Declarações, mesmo drásticas, nem sempre exprimem intenções reais. Por vezes há simplesmente a intenção de enviar sinal ao lado oposto, ou até mesmo ao eleitorado. Ainda assim, afirmações sobre *pre-emptive strikes* não são feitas todos os dias, em qualquer país do mundo.

O governo paquistanês ressalta tanto seu crédito internacional quanto sua capacidade de autodefesa. Lembra que tem sido aliado relevante das potências ocidentais no combate ao terrorismo e cita os ganhos efetuados pelo sistema nacional de pesquisa, desenvolvimento e instalação de meios estratégicos. Essas noções têm sido reiteradas por diversas autoridades paquistanesas, inclusive pelo Presidente Musharraf, em sua alocação perante a guarnição militar de Peshawar, em 11.04.2003.<sup>22</sup>

Muitos observadores paquistaneses, entretanto, ressaltam o que consideram como elementos desfavoráveis para seu país. O Coronel Masud Akhtar Sheikh, da reserva do Exército paquistanês, insta seus compatriotas a não esquecerem que: o Paquistão, potência nuclear, é *sore in the eyes* dos Estados Unidos e da Índia; a Índia é muito mais importante para os Estados Unidos que o Paquistão, no esquema preparado por Washington após o desaparecimento da União Soviética; os Estados Unidos fariam qualquer coisa para aplacar a Índia, inclusive a desnuclearização forçada do Paquistão; a Índia vem instigando Washington contra o Paquistão, manipulando o assim chamado terrorismo transfronteiriço e não poupará esforços para difundir rumores sobre um suposto comércio nuclear entre Islamabad e inimigos dos Estados Unidos.<sup>23</sup>

Alerta semelhante foi soado por um outro articulista influente, o ex-senador e ex-ministro Shafqat Mahmood: “Indians are the strategic partners and we are only tactical partners for the conflict in Afghanistan and for flushing out al-Qaeda. Tactics are temporary, strategy has depth and duration.”<sup>24</sup>

Um ponto de vista diferente, mas que também lança um alerta, é o de Shireen Mazari, Diretora-Geral do Instituto de Estudos Estratégicos de Islamabad, talvez o mais prestigioso dos *think tanks* paquistaneses. Para a Diretora-Geral do Instituto, que publica comentários freqüentes na imprensa paquistanesa, “It is not an issue of being ‘next’ in terms of US military action. It is an issue of coming under increasing US pressure to ‘fall in line’ with US policy aims in the region.” O eventual enquadramento do Paquistão incluiria os seguintes aspectos: permitir a intervenção norte-americana em assuntos internos, modificando os dados da vida política paquistanesa; limitação da capacidade nuclear do Paquistão, já que sua erradicação pura e simples não seria possível; aceitação, por Islamabad, da situação presente na Cachemira; abandono de qualquer noção de laços estratégicos com o Irã; e aceitação da hegemonia regional da Índia. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos exigiriam a continuação de seu acesso irrestrito às estruturas do

Estado paquistanês, a pretexto de travar a guerra contra o terrorismo. Ao contrário do que diz o governo paquistanês, Shireen Mazari afirma que Islamabad pouco recebeu de sua colaboração com Washington, a não ser críticas, ameaças e sanções. O maior risco, para ela, vem do comprometimento da soberania decorrente de possíveis operações de *hot pursuit* no rastro de combatentes suspeitos de integrar o Talibã ou a Al-Qaida, a partir do território afegane, como já foi anunciado por porta-vozes norte-americanos, e a seguir desmentido, com certa ambigüidade. Segundo ela, a melhor defesa para o Paquistão, nesse quadro inseguro, residiria em *proactive multilateralism*, em vez de *fearful and defensive unilateralism*.<sup>25</sup>

### **Papel de outras potências européias**

Até a crise no Iraque, havia relativa unidade de pontos de vista dos Estados Unidos, do Reino Unido, da França, da Alemanha e da Rússia quanto ao Paquistão, mesmo que houvesse diferenças no que diz respeito à política dessas potências em relação à Índia. Todas elas mostravam interesse na diminuição das tensões indo-paquistanesas, bem como no soerguimento econômico do Paquistão, ao mesmo tempo em que exerciam pressões contra o programa paquistanês no domínio nuclear. A imagem da Rússia, da França e da Alemanha ganhou reforço substancial, após a crise no Iraque.

Em contraste com o distanciamento entre Islamabad e Moscou, ao tempo dos regimes de esquerda em Cabul, e à pouca densidade das relações nos anos subseqüentes, a visita do Presidente Musharraf à Rússia, em fevereiro de 2003, foi saudada como sinal de importantes desenvolvimentos, no Paquistão. Os títulos da imprensa paquistanesa foram significativos, a exemplo daquele do artigo “A rare visit stirring up hopes”.<sup>26</sup> O mesmo pode dizer-se da opinião dos articulistas, tais como Khalid Akhtar: a “soldierly diplomacy” do Presidente Musharraf não produziu resultados de maior significado do lado norte-americano; tampouco será fácil tirar as relações russo-paquistanesas do atoleiro da Guerra Fria, mas a possibilidade de um avanço decisivo é visível, diante dos gestos de boa-vontade de ambas as partes.<sup>27</sup>

As esperanças depositadas na Alemanha e na França eram evidentes, tanto nos artigos e editoriais da imprensa paquistanesa quanto nos discursos de dirigentes partidários em comícios de protesto contra o ataque ao Iraque. Também no seio da elite dirigente do Paquistão era fácil perceber essa atitude. Por ocasião da comemoração em Islamabad dos quarenta anos do Tratado do Eliseu, marco da concórdia franco-alemã dentro do quadro da Europa unificada, verificou-se o comparecimento de cerca de quatrocentas pessoas, entre diplomatas, membros do Parlamento paquistanês, jornalistas e figuras de destaque nos meios profissionais e de negócios. Os discursos dos representantes francês e alemão, com observações contrárias à guerra contra o Iraque, então em curso, eram pontilhados de aplausos.

Quem acompanha a imprensa paquistanesa dá-se conta da admiração suscitada pelo governo francês, ao manter uma posição independente e contrária à guerra, durante o conflito do Iraque. A imprensa paquistanesa reproduziu constantemente comentários de fontes européias sobre a posição francesa, quando não divulgava seus próprios artigos e editoriais. Em um dos artigos publicados pelo diário **Dawn**, de Karachi, lê-se esta citação do jornal francês **Libération**, que no entanto não costuma apoiar o Presidente Jacques Chirac: “Este é seu grande trabalho, o que lhe abrirá os livros de história.” Nos termos do mesmo artigo, Chirac acredita que haja um estado de equilíbrio precário, com uma única superpotência, o que representa ameaça à estabilidade global. Em um novo mundo multipolar, a Europa teria lugar indiscutível. As tendências à divisão do poder global seriam inevitáveis, como se pode ver com a ascensão da China. Seria então necessário criar uma coalizão com peso suficiente para contrabalançar o papel dos Estados Unidos.<sup>28</sup>

Na opinião pública e entre os formadores de opinião, não há dúvida de que as posições acima expressas granjeiam imenso apoio no Paquistão. Entretanto, não se pode prever ainda em que medida a atitude da França, da Alemanha e da Rússia, separada das posições dos Estados Unidos, em questões ligadas ao Oriente Médio, influenciarão a política paquistanesa. Mas seu potencial é significativo, sobretudo à medida em que o novo regime parlamentar do Paquistão se afastar do anterior período autoritário, e que essa evolução incorpore maior influência da opinião pública e dos partidos nacionalistas.

### **Questão da não-proliferação no Sul da Ásia**

Os observadores paquistaneses temem pressões dos Estados Unidos não apenas em matéria de acomodação com a Índia. A questão da não-proliferação é essencial. Os Estados Unidos, depois da campanha contra o Iraque, por certo insistirão no desarmamento de outros Estados periféricos. No caso da Índia, ao contrário, os sinais já emitidos sugerem aceitação tácita do programa indiano de armamentos, como se deduz das missões de alto nível de Washington a Nova Délhi, para a ampliação da cooperação militar. Mas a Índia tem o papel especial, aos olhos dos Estados Unidos, de representar possível contrapeso à influência chinesa no Oriente; de outra forma, a China poderia desfrutar do papel isolado de grande potência em sua região específica, projetando também sua influência sobre a Ásia Central e Meridional. O Paquistão atua como aliado da China, e a influência que ele contribui para diminuir é a da Índia.<sup>29</sup>

Em particular, os Estados Unidos não desejam que o Paquistão dissemine sua tecnologia nuclear. Em pleno conflito iraquiano, e ao longo das tentativas norte-americanas de conter as tensões indo-paquistanesas, Washington aplicou sanções ao KRL, proibindo o comércio entre esta entidade e organizações nos Estados



Unidos. O KRL, situado em Kahuta, nas cercanias de Islamabad, é o principal laboratório paquistanês empenhado na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias relacionadas com armas nucleares. Em abril de 2003 foi anunciada a imposição de sanções ao KRL, alegadamente por ter recebido tecnologia de mísseis da empresa Changgwang Sinyong Corporation, da República Democrática e Popular da Coreia. As sanções não foram atribuídas ao programa nuclear paquistanês; conforme esclarecido pela Embaixada dos Estados Unidos em Islamabad, elas deviam-se a “specific missile-related transfer”, e “do not pertain to any other activity, including nuclear-related ones”<sup>30</sup>.

### A amizade sino-paquistanesa

Em contraste com as relações oscilantes, e por vezes tempestuosas, entre o Paquistão e os Estados Unidos, a amizade com a China é vista como o supremo modelo em Islamabad. A China, conforme já assinalado, é o *all-weather friend*, fonte de longo e tradicional apoio, sobretudo nas horas difíceis. A ênfase nas relações com a China recai sobre a cooperação diplomática e econômica, embora ela também se estenda ao domínio do material bélico. Quando o Primeiro Ministro chinês Zhu Rongji visitou o Paquistão, a imprensa de Islamabad celebrou com amplas manchetes alguns projetos de grande alcance, a serem conduzidos com apoio da China, a exemplo da construção do porto de Gwadar e da Rodovia Costeira, do aproveitamento das jazidas de carvão de Thar e do reequipamento das ferrovias paquistanesas. Com a visita do Primeiro Ministro Jamali a Pequim, em 2003, o montante do apoio chinês a esses e outros projetos foi cifrado em 2,4 bilhões de dólares, o que incluiu 700 milhões para a ampliação da Pakistan Steel e 800 milhões para uma nova central nuclear em Chashma.<sup>31</sup> Embora todos esses projetos sejam de grande importância, chama atenção a construção do porto de Gwadar, alternativa ao de Karachi. A Índia havia ameaçado bloquear este último, quando da “quase-guerra” de Kargil; Gwadar situa-se não na direção da Índia, mas na do Irã, mais perto, portanto, do acesso ao Golfo Pérsico, com suas rotas de transporte do petróleo.

Apesar da imagem calorosa das relações com Beijing, elas não podem eclipsar as que o Paquistão mantém com os Estados Unidos. A elite paquistanesa volta-se para o Ocidente e vê as potências ocidentais como garantia última da ordem liberal que lhe interessa, ainda que os dirigentes e comentaristas em Islamabad louvem o êxito do modelo econômico da China. O governo paquistanês também confere peso elevado ao poderio ocidental, sobretudo dos Estados Unidos, que poderia exercer um efeito destabilizador na Ásia Meridional, caso se alinhasse incondicionalmente com a Índia. Cabe ainda notar que a Índia tem procurado desenvolver suas relações com a China, o que evitaria uma presença excessivamente forte de Islamabad nas cogitações de Beijing sobre o Sul da Ásia. Segundo

declarações do Ministro Yashwant Sinha, transcritas pela imprensa paquistanesa, a Índia e a China puseram de lado a espinhosa disputa fronteiriça de 1962 para melhor desenvolverem suas relações bilaterais; Nova Délhi agora veria Beijing como um importante vizinho e amigo.<sup>32</sup>

### **Permanência das tensões indo-paquistanesas**

As tensões entre o Paquistão e a Índia nunca cessaram por completo, desde a traumática independência dos dois países, em 1947. Tradicionalmente mencionam-se três guerras, além de diversas crises, com os intervalos marcados por acordos sob pressão, negociações nem sempre exitosas ou fases de calma pouco tranqüila. Em análise recente, entretanto, Ahmad Faruqui vê cinco guerras entre a Índia e o Paquistão, entremeadas de crises e intervalos tensos nas relações bilaterais: além das guerras de 1947 (pelo controle da Cachemira, cujo destino foi mantido em suspenso pelos acordos coordenados pelo Reino Unido), de 1965 (deflagrada pela disputa em torno do Rann de Kutch) e de 1971 (quando a intervenção indiana levou à divisão do Paquistão, com a conseqüente independência de Bangladesh), um quarto conflito, em 1984, em torno do controle da geleira de Siachen, nos Himalaias (o terreno de luta mais elevado do mundo, e talvez o de menor valor, a não ser simbólico, com seus penhascos e seu campos de gelo), e por fim o de 1999, novamente na Cachemira, com os choques armados na área de Kargil.<sup>33</sup>

Esse último conflito ocorreu no mesmo ano do chamado processo de Lahore, quando o então Primeiro Ministro Nawaz Sharif e o Primeiro Ministro Vajpayee assinaram documento, na cidade paquistanesa desse nome, que deveria levar a negociações sobre o conjunto do contencioso bilateral e talvez à normalização das relações indo-paquistanesas. O confronto armado em Kargil pôs cobro a essa perspectiva. Logo em seguida foi derrubado Nawaz Sharif, assumindo o General Musharraf a chefia do governo. Já à frente do governo paquistanês, Musharraf daria nova oportunidade às negociações bilaterais, na reunião de cúpula de Agra, também com Vajpayee. Entretanto, a reunião terminou em recriminações mútuas<sup>34</sup>, não tendo outro resultado que o de acentuar o caráter pouco abordável do contencioso bilateral.

Desde o fracasso da cúpula de Agra, as relações indo-paquistanesas voltaram ao ponto morto. Islamabad tem insistido na retomada das negociações sobre o contencioso bilateral, porém Nova Délhi condiciona toda iniciativa nesse sentido ao término do que denomina *cross-border terrorism*, cuja existência é negada pelo governo paquistanês. A situação foi agravada em dezembro de 2001, com o atentado terrorista dirigido contra o Parlamento indiano. A Índia imediatamente acusou o Paquistão, que, entretanto, negou qualquer conexão com o atentado. Em represália, a Índia deslocou grande número de unidades militares

para a fronteira com o Paquistão e para a LoC. Islamabad tomou medida simétrica, e no primeiro semestre de 2002 as tropas deslocadas por ambos situavam-se em torno de um milhão de homens. O governo paquistanês afirmou que teria de desfalcado as unidades mantidas na fronteira do Afeganistão, que colaboram com os Estados Unidos no rastreamento e captura de grupos remanescentes do Talibã e da Al-Qaida. Os Estados Unidos, preocupados com o afrouxamento da vigilância sobre seus inimigos no Afeganistão, e talvez ainda mais com o risco de conflito indo-paquistanês, efetuaram sucessivos contatos de alto nível, a fim de obter a diminuição das tensões, no que foram acompanhados pelo Reino Unido e outras potências européias.

No segundo semestre viu-se a diminuição das tensões bilaterais, com a retirada da maioria das tropas indianas e paquistanesas para suas posições normais em tempo de paz. Entretanto, sucessivos atentados na Cachemira indiana mantêm as tensões, ressaltadas pelos esporádicos duelos de artilharia através da LoC. O massacre de vinte e quatro indianos na Cachemira, em abril de 2003, constitui o mais recente episódio terrorista até a data, provocando as costumeiras recriminações mútuas entre Islamabad e Nova Délhi. Também no Paquistão ocorrem atentados com frequência, e a polícia paquistanesa de vez em quando acusa a RAW (Research and Analysis Wing), serviço secreto indiano, de participação nesses episódios. Vez por outra as autoridades paquistanesas apresentam à imprensa indivíduos originários do próprio Paquistão, que teriam sido subornados ou coagidos pela RAW para perpetrarem atentados em território paquistanês.

Novo foco de tensões foi introduzido com a crise em torno do Iraque, quando o ministro do exterior da Índia comparou a situação iraquiana com a paquistanesa. Segundo o Ministro Yashwant Sinha, Nova Délhi tinha maiores motivos para lançar um *pre-emptive strike* contra o Paquistão que Washington contra o Iraque. O massacre de vinte e quatro hindus na aldeia de Nadimarg teria motivado *fresh thinking* em Nova Délhi, a respeito do combate ao terrorismo. Mencionando a posse de armas de destruição em massa pelo Paquistão e acusando este último de ser “epicentro” de ações terroristas, disse Sinha: “If these were considerations for a pre-emptive strike against another country, then definitely India has a better case.”<sup>35</sup>

O governo paquistanês imediatamente contestou o paralelo com o Iraque e reiterou sua confiança na autodefesa. Segundo Khurshid Kasuri, Ministro dos Negócios Estrangeiros, “Our missile defense system is at par with the five major countries in the world”. Nessa mesma veia disse Kasuri: “We reject the doctrine of pre-emption. India should not harbour any illusion.”<sup>36</sup>

Essas declarações e advertências, por drásticas que sejam, não impedem que se busque a retomada das negociações bilaterais. Quando as especulações sobre *pre-emptive strikes* atingiam seu ápice, o Primeiro Ministro indiano recolocou

o jogo na mesa de conversações, ao declarar que seu país estava disposto a negociar com o Paquistão. É verdade que Vajpayee subordinou essa iniciativa ao tão citado fim do “terrorismo transfronteiriço”, noção, como se sabe, considerada vazia pelo Paquistão. Ainda assim o Primeiro Ministro paquistanês logo considerou positiva a oferta de Vajpayee. Dando prosseguimento à idéia, afirmou Digvijay Singh, *junior minister* na Chancelaria indiana: “We are ready the minute Pakistan indicates that it is willing to usher a new era of peace.” Singh disse que as conversações poderiam começar já em junho de 2003, desde que o Paquistão reagisse adequadamente às preocupações indianas. Para tanto, até mesmo uma simples declaração contra a violência, por Islamabad, seria suficiente.<sup>37</sup>

## Perspectivas

A retomada do processo de paz indo-paquistanês mudaria todos os dados políticos e militares para o Sul da Ásia. Como assinalou o dirigente político indiano Omar Abdullah, anterior *junior minister* sob Vajpayee, “If India-Pakistan talks are not initiated sooner rather than later, the American government, after it is free from the war in Iraq, may thrust a solution on Kashmir which may not be in the interest of New Delhi and Islamabad”.<sup>38</sup>

Desde a independência do Paquistão e da Índia, as tentativas de resolver a questão da Cachemira têm tido destino semelhante às de resolver o problema da quadratura do círculo: o Paquistão exige a implementação das resoluções da ONU que estabelecem o princípio da autodeterminação, ao passo que a Índia considera a Cachemira como parte integrante de seu território. Cabe indagar se o novo quadro mundial, com as tendências tornadas mais agudas pelo conflito no Iraque, será capaz de introduzir modificações substanciais nas atitudes de Islamabad e de Nova Délhi.

Caso isso não aconteça, as grandes potências continuarão a se defrontar com o quadro perigoso da Ásia Meridional, com dois novos aspectos, que o complicam ainda mais: a divisão que se esboça entre as grandes potências, a respeito do papel protagônico dos Estados Unidos, e a ascensão das correntes nacionalistas no Paquistão. Quanto a este último aspecto, deve ser assinalado que o controle absoluto do Presidente Musharraf sobre as políticas interna e externa do Paquistão chegou ao fim com o retorno ao regime civil, entre outubro de 2002 e março de 2003. Musharraf ainda é a principal personalidade política do país, porém sua capacidade de conservar os alinhamentos externos está ligada à manutenção dos extensos poderes de que dispõe, nos termos da Legal Framework Order<sup>39</sup>. A oposição rejeita a LFO, a ponto de ter mantido quase paralisado o Parlamento paquistanês, em abril de 2003, com seus protestos. Caso a LFO venha a ser revogada, ou suas disposições sejam diluídas, tanto o Parlamento quanto os formadores de opinião e as mobilizações partidárias de massa (no

momento dirigidas sobretudo pelas formações islâmico-nacionalistas) verão sua influência aumentar sobre a política exterior do Paquistão. Abre-se, portanto, um quadro de desdobramentos potenciais de grande importância, para o Sul da Ásia, para as principais potências e para o conjunto da comunidade internacional.

Abril de 2003

## Notas

- 1 Indo-Pakistani conflict most daunting challenge: Rocca. **The Nation**. 31.03.2003, p. 12.
- 2 Ver a análise de Victor SUKUP: A China frente à globalização: desafios e oportunidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 45, n. 2, 2002, p. 82-113.
- 3 Rafeh A. MALIK, China An Emerging Great Power: Regional And Global Perspectives, p. 93: “Pakistan is now seeing China as an ally who can be relied upon more than ever before”. **National Development and Security (Quarterly Journal)**, Vol IX, n. 2, Winter 2000, p. 83-100. Rawalpindi, Paquistão: Foundation for Research on International Environment National Development and Security:, Paquistão.
- 4 Mehrunnisa ALI (ed.). Introduction. **Readings in Pakistan Foreign Policy, 1971-1998**. Karachi: Oxford Univ Press, 2001, p 1-3.
- 5 Uma justaposição de dados referentes à política interna, com sua sucessão de regimes civis e militares no Paquistão, bem como sua correlação com problemas externos, pode ser encontrada em S. F. MAHMUD. **A Concise History of Indo-Pakistan**, p. 272-280 e 285-299.
- 6 Análise pormenorizada da mudança de regime no Afeganistão e de seu significado para a política paquistanesa, pode ser encontrado no trabalho de Abelardo ARANTES JR. O conflito no Afeganistão e a ordem internacional. **Política Externa**, Vol II, n. 1, junho-julho-agosto de 2002, p. 41-65. São Paulo: USP.
- 7 Adversaries fail to isolate Pakistan. **The Nation**. 13.04.2003, p. 5.
- 8 Mehtab HAIDER. \$200 m write-off for backing terror war. **The Nation**. 04.04.2003, p. 1.
- 9 Nadeem MALIK. Pakistan, US sign debt write-off accord, **The News**. 06.04.2003, p. 1.
- 10 Ihtasham ul HAQUE. US Congress OKays \$1 billion debt write-off. **Dawn**. 04.04.2003, p. 1.
- 11 Artigo de Anwar IQBAL. Pakistan needs to be watched: US scholars. **Dawn**. 05.04.2003, p. 18.
- 12 Marchers demand Bush, Blair trial. **Dawn**. 05.04.2003, p. 20.
- 13 Shahzada ZULFIQAR. MMA asks government to give up pro-US policy. **The Nation**. 03.04.2003, p. 1.
- 14 Syed Bukhar SHAH. ANP rally urges Musharraf to announce jihad against US.
- 15 Syed Mohammad Tariq PIRZADA. The soldout Arab leadership. **The Nation**. 03.04.2003, p. 7. Ver também editorial “Arab League’s cry of despair”. **Dawn**. 03.04.2003, p. 7: “... [há] growing disillusionment among the members with the efficacy of the group. [O Secretário-Geral Amr] Mussa specifically refers to the Arab League’s ‘failure’ to deal with the Palestinian problem and the Iraqi crisis [...]”.
- 16 Rauf ARIF. Senate strongly deplores US war against Iraq. **The Nation**. 03.04.2003, p. 1.
- 17 Conforme reproduzido em **The Nation**, em 02.04.2003, p. 12: US to take up Indo-Pak issue after Iraq: Powell.
- 18 US, UK ask Pakistan to stop ‘infiltration’: Straw. **The Nation**. 04.04.2003, p. 12. Note-se que o Paquistão nega terminantemente a tese da infiltração sistemática a partir de seu território.
- 19 Not fit for pre-emption. **The Nation**. Editorial, 07.04.2003, p. 6.

- 20 No parallel between S. Asia, Iraq. **The Nation**. 11.04.2003, p.1. Ver também mesmos termos em **The News**, mesmo dia.
- 21 Fernandes endorses Sinha's comments. **The Nation**. 12.04.2003, p. 12.
- 22 "The president said policies of the last three years had contributed to strengthening the country's security. These policies also safeguarded vital strategic interests [...]". Country's security insured: president. **Dawn**. 12.04.2003, p. 16.
- 23 Masud Akhtar SHEIKH. A wake-up call. **The News**. 04.04.2003, p. 6.
- 24 Shafqat MAHMOOD. Winning hearts and minds. **The News**. 04.04.2003, p. 7.
- 25 Shireen MAZARI. Murder most foul. **The News**. 02.04.2003, p. 6.
- 26 **The News**. 03.02.2003, p. 1.
- 27 Khalid AKHTAR. A visit loaded with stakes. **The News**. 03.02.2003, p. 1.
- 28 Siegfried MORTKOWITZ. What makes Chirac persist?. **Dawn**. 14.03.2003, p. 12.
- 29 Ver análise de J. N. DIXIT: "The prospect of a China-Pakistan defence and nuclear strategic nexus assumes critical dimensions for India's defence planning [...]". Dixit considera fundamental que se promova a aproximação entre a Índia e a China. **Across Borders: Fifty Years of India's Foreign Policy**. Nova Délhi: Picus Books, 1998, p. 418.
- 30 N. Korea handed missile technology to Pakistan: US. **The Nation**. 03.04.2003, p. 1, e Penalties not N-related, says US. Idem.
- 31 Sultan AHMED. Chinese investment package. **Dawn**. 03.04.2003, p.7. Agradecimentos de Musharraf a Zhu Rongji: ver MINISTÉRIO DA INFORMAÇÃO. **President of Pakistan General Pervez Musharraf's Address at the Ground-Breaking Ceremony of Gwadar Deep-Sea Port**. Islamabad, 2002, p. 15.
- 32 China important neighbour of New Delhi: Sinha. **The Nation**. 03.04.2003, p. 11.
- 33 Ahmad FARUQI. Quest for security. **Dawn**. Caderno Books and Authors, 13.04.03, p. 1-2, a respeito de seu livro **Rethinking the National Security of Pakistan: The Price of Strategic Myopia**.
- 34 "The closure of an epoch-making Joint Declaration was however scuttled twice, ostensibly by 'invisible hands' in the Indian camp [...]". MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. **Pakistan Foreign Relations 2001**. Islamabad, p.17.
- 35 India claims it has a case for pre-emptive strikes. **Dawn**. 05.04.2003, p. 20.
- 36 Pakistan warns against pre-emptive strike. **The Nation**. 04.04.2003, p. 1; e Pre-emptive doctrine rejected. **The News**. 04.04.2003, p. 1.
- 37 Talks offer serious, says Indian minister. **The News**. 23.04.2003, p.12.
- 38 Ibid.
- 39 Na definição de Farhan Bokahri, *contributing editor* do jornal **The News**, "The LFO is a package of constitutional amendments introduced by the previous military regime in August 2002, which effectively institutionalized the military's role in the government of Pakistan and reduced the executive powers of the prime minister". Farhan BOKHARI. Political disarray and LFO. **The News**. 10.04.2003. Para os defensores da LFO, trata-se de medida que estabiliza o regime civil no Paquistão. Análise das disposições da LFO que afetam a Constituição encontra-se em HUMAN RIGHTS COMMISSION OF PAKISTAN. **State of Human Rights in 2002**. Lahore, 2003, p. 30-40.

## Resumo

Confrontadas com o risco de guerra nuclear entre o Paquistão e a Índia, as potências ocidentais têm procurado exercer algum controle sobre os acontecimentos no Sul da Ásia; instaram os dois países a encetar negociações

---

bilaterais, promoveram a não-proliferação e aplicaram sanções de tempos em tempos. O Paquistão é muito sensível às políticas ocidentais, sobretudo às dos Estados Unidos, porém nunca abriu mão de dois critérios fundamentais de sua política externa: a exigência de autodeterminação para a Cachemira e a dissuasão nuclear. Os Estados Unidos agora mostram um poder e uma influência incontrastáveis, mas após a crise do Iraque a unidade das grandes potências revela fissuras. Ao mesmo tempo, o retorno ao regime civil e parlamentar no Paquistão aumenta a força dos partidos nacionalistas e islâmicos, que querem conter a influência dos Estados Unidos e ampliar os laços com a França, a Alemanha, a Rússia e a China. Nesse novo e fluido ambiente político, a evolução das relações entre o Paquistão e a Índia terá forte impacto sobre as estratégias ocidentais para o Sul da Ásia e para o mundo em geral.

### *Abstract*

Faced with the risk of a nuclear conflict between Pakistan and India, the Western powers have tried to exert a measure of control upon events in South Asia; they urged those two countries to start bilateral negotiations, promoted non-proliferation, and from time to time applied sanctions. Pakistan is very sensitive to Western policies, above all those of the United States, but it never gave up two fundamental criteria of its foreign policy: the demand of self-determination for Kashmir and nuclear deterrence. The United States now shows unmatched power and influence, but after the Iraqi crisis the unity of the great powers became shaky. At the same time the return to a civilian and parliamentary regime in Pakistan added strength to the nationalist and Islamic parties, which want to contain United States influence and favour increased links with France, Germany, Russia, and China. In this new, fluid political environment, the evolution of Indian-Pakistani relations will have a strong impact on Western strategies for South Asia and for the world at large.

Palavras-chave: Paquistão; Índia; Estados Unidos ; Grandes Potências; Cachemira; Guerras no Sul da Ásia; Dissuasão Nuclear; Ataque Preventivo.

Key words: Pakistan; India; United States; Great Powers; Kashmir; Wars in South Asia; Nuclear Deterrence; Pre-emptive Attack.

---

# Notas

---

## Regime político e política exterior: novas aproximações

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

O seminário internacional “Political Regime and Foreign Policy: A Comparative Approach” (Universidade de Brasília, 5 e 6 de maio de 2003) estabeleceu um novo marco nas relações entre o grupo argentino-brasileiro dedicado ao estudo das relações internacionais e seus pares europeus. Esse seminário, ancorado na experiência de evento internacional anterior dedicado à formação das relações internacionais dos Estados americanos (Universidade de Brasília, agosto de 1994), foi o segundo momento do encontro frutífero dos teóricos e historiadores das relações internacionais da Europa com seus colegas do Cone Sul.

A descoberta mútua provocada pelos encontros realizados, entre 1994 e 2003, na Europa e no Cone Sul, vem abrindo novos enfoques e abordagens teóricas e metodológicas mais plurais. Os grupos vêm desenvolvendo, de forma consistente, projetos internacionais de pesquisa articulados, de interesse comum e de grande fôlego intelectual. Dando continuidade aos esforços de quase uma década empreendidos por Mario Rapoport, Raúl Bernal-Meza, Amado Luiz Cervo, estamos, com esse recente seminário, contribuindo para o estreitamento ainda maior dos contatos entre especialistas brasileiros e argentinos com seus colegas europeus e norte-americanos. A participação do colega alemão Wolfgang Döpcke, que atua há vários anos em forte articulação com esse grupo latino-americano vem alargando o grupo e sua capacidade de incorporação de novos membros.

O seminário internacional de 2003 foi, nesse sentido, um desdobramento natural do esforço de aproximação de diferentes tradições. Elas se cotejam com respeito mútuo, embora diverjam em vários dos tratamentos dados às distintas percepções ontológicas das relações internacionais. O traço horizontal do evento foi dado pelo equilíbrio da participação dos conferencistas das duas regiões e pela elevada contribuição dos textos preparados para a discussão. O modelo aberto do debate – por meio da incorporação de vários especialistas em relações internacionais da Universidade de Brasília, que foram convidados a comentar e debater os textos, como Estevão Chaves de Rezende Martins, Antônio Jorge



---

Ramalho da Rocha, Eduardo Viola, Alcides Costa Vaz, Benício Schmidt, Antônio Carlos Lessa e Lúcia Avellar – permitiu que os textos pudessem ser publicamente escrutinados. A presença de cerca de 250 participantes inscritos, entre estudantes, diplomatas e outros profissionais, facilitou a socialização dos temas tratados pelos *scholars* nos dois dias de debates.

As presenças de Andrew Hurrell, do Nuffield College (Universidade de Oxford), e de Christopher Coker, da London School of Economics and Political Sciences, permitiram conferir a evolução mais recente dos estudos britânicos dedicados ao campo internacionalista. As intervenções de Robert Frank, secretário-geral da Comissão de História das Relações Internacionais (Comitê Internacional de Ciências Históricas) e diretor do Institut Pierre Renouvin, demonstraram a vitalidade das tradições renouvianas na moderna historiografia das relações internacionais na França. Da mesma forma, podem-se considerar as presenças de Denis Rolland, da Universidade de Estrasburgo, e de Didier Musiedlak, da Universidade de Paris I. A abertura para a contribuição da Europa oriental se fez com a vinda de Vladimir Kulagin, professor de Relações Internacionais do prestigiado Instituto de Relações Internacionais da MGIMO, a mais reputada universidade de Moscou na área.

Associado ao colega Thomas Skidmore, brasilianista por todos conhecidos, professor da Brown University, o grupo de estudiosos apresentou para o público de especialistas que atendeu ao seminário os resultados de um projeto de pesquisa internacional que se desdobra desde 2001, quando a primeira reunião técnica se fez sob os auspícios do Institut Universitaire de France e da Comissão de História das Relações Internacionais, em Paris. O projeto emanava da percepção de uma lacuna na produção acadêmica dedicada aos temas internacionais que articulasse o grande campo da política externa ao tema dos regimes políticos. Os estudos clássicos de política exterior pareciam desconhecer eventual relação entre esses dois feixes temáticos. Da mesma forma, a literatura atinente ao estudo dos regimes políticos ofereciam poucas pistas acerca das possibilidades de se fazer ilações entre as formas de regimes políticos e eventuais maneiras de condução de políticas exteriores.

Uma segunda preocupação do grupo de pesquisa emanava do fato de que, embora existisse uma certa tradição de vinculação dos regimes democráticos com a idéia de uma política exterior mais cooperativa, essa vinculação não era automática nem poderia ser observada de forma universal. A busca de olhar comparado, por meio da inclusão de experiências empíricas de vários Estados e sociedades, como os casos da América Latina e da África, poderia oferecer novo padrão de interpretação para o estudo das políticas exteriores dos Estados. Daí o esforço que presidiu a pesquisa ao longo dos dois anos ter sido o de avaliar as eventuais conexões entre os dois conceitos na evolução histórica de vários países e regiões da sociedade internacional.

A terceira preocupação incidia sobre o campo teórico. A equidistância com que as teorias sistêmicas de relações internacionais tratavam não apenas o tema das políticas exteriores, mas o de suas relações com outras variáveis, deixava o terreno limpo para incursões novas. O relativo consenso dos realistas clássicos e neorealistas com parte das teorias liberais de relações internacionais no sentido da pouca aplicabilidade das vinculações entre os dois conceitos pareceu, aos olhos dos pesquisadores desse projeto internacional, uma omissão gritante. Isso explica o esforço, particularmente visível nos textos apresentados em Brasília por Hurrell (*Political Regimes and Foreign Policies: An Introduction*), Frank (*Political Regimes and Foreign Policies: Attitudes Towards War and Peace*) e meu (*Is it Possible to Establish a Causal Nexus Between Foreign Policy and Political Regime?*), no sentido de estabelecer o tema no coração da teoria e da historiografia das relações internacionais.

Nas três incursões teóricas, o ponto em comum está no fato de que não é possível admitir uma conexão automática entre democracia e política externa cooperativa nem entre regimes autoritários e vocação externa para a guerra. Da mesma forma, o isolamento de fatores, sem a busca de um caminho de aproximação das múltiplas variáveis, não parece ser a melhor maneira de estudar os casos, os países e as regiões. Ao contrário do que grande parte dos propositores da tradicional “Democratic Peacy Theory”, o esforço foi o de articular de forma mais plural e aberta a relação entre os dois conceitos, em especial no que tange as atitudes em relação à guerra e à paz.

A quarta contribuição do seminário esteve nas conclusões que os conferencistas trouxeram com os estudos de caso das diferentes regiões analisadas. Houve uma gama de contribuições voltadas para casos específicos no tempo, como as de Musiedlak (*Fascism, Fascist Regimes and Foreign Policy*), Kulagin (*In Search of a Causal Nexus between Political Regimes and Foreign Policy in Post-Soviet Environment*) e Skidmore (*Brazilian Foreign Policy under Vargas, 1930-1945: a case of regime type irrelevance*). Outras trataram de durações históricas mais dilatadas, como as teses de Coker (*The Continuity of American Foreign Policy*), Cervo (*Political regimes and Brazil's Foreign Policy*), Döpcke (*Foreign Policy and Political Regime: the case of South Africa*), Rolland (*Political Regimes and International Relations in the Twentieth-Century: Is There a European Specificity?*), Bernal-Meza (*Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil*) e Rapoport (*Estado, Regímenes Políticos y Política Exterior Argentina: un abordaje histórico*).

Em ambas as abordagens, sejam aquelas encapsuladas no tempo curto ou aquelas voltadas para a construção de categoriais na longa duração, os pesquisadores procuraram enfrentar o desafio intelectual da busca das conexões e padrões que já permitem certas proposições ou generalizações. Destacam-se, entre elas:

- 
- a) a defesa da inclusão, no campo das formulações teóricas das relações internacionais, do problema posto pelo vínculo (ou não) da política exterior com o regime político;
  - b) a percepção de que há grande diversidade de experiências históricas, especificidades temporais e realidades regionais que devem ser levadas em conta no tratamento das relações entre regimes políticos e políticas exteriores;
  - c) a idéia da necessidade de inclusão do fator regime político no conjunto de fatores que operam – alguns de forma bastante mais decisiva que os problemas advindos dos tipos de regime ou das mudanças de regime político – na base da evolução das políticas exteriores dos Estados;
  - d) a preocupação com a visibilidade do vínculo necessário que deve ser estabelecido entre as políticas exteriores, os regimes políticos e as características estruturais e conjunturais dos Estados;
  - e) a exploração das situações divergentes dos casos nos quais há relevância explícita das formas de regime político com o perfil da política exterior (caso dos fascismos europeus do entreguerra) com aqueles nos quais há baixíssima relevância explícita entre a forma de regime político e a continuidade na política externa (caso brasileiro);
  - f) a vontade em ampliar o debate em torno das relações entre a sociedade internacional e as formas de regime político para avaliar até que ponto não é a forma da própria sociedade internacional que cria as condições para que certas formas de regimes políticos possam subsistir (casos como o da sociedade internacional europeia do século XIX bem como o dos regimes políticos autoritários na América Latina no período da Guerra Fria).
  - g) a proposta de revisão de certas ilações reducionistas propostas pela “Democratic Peace Theory”, em especial no que se refere a seu apego à universalização de um único modelo democrático.

À guisa de conclusão, deve-se registrar que o grupo de pesquisa multinacional não encerrou seus trabalhos. Os textos apresentados e os debates realizados no Seminário de Brasília, bem como o processo em curso de revisão e adaptação dos textos preparados, serão a base para o lançamento de obra inédita, prevista ainda para o ano em curso de 2003, com impacto sobre a teoria e a historiografia das relações internacionais. Ademais, o sucesso do evento de Brasília aconselha iniciar de imediato novos projetos internacionais de pesquisa, mantendo o ritmo alegre e fecundo dessa conexão europeu-argentino-brasileira.

# O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina

SILVIA QUINTANAR  
RODOLFO LÓPEZ

## Introdução

Um dos aspectos que tem apresentado maior dinamismo na conformação do espaço comum sul-americano, propondo articular a zona de livre comércio conhecida como Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana), é a ênfase na infra-estrutura regional.

A idéia de fortalecer a infra-estrutura física como fator essencial para a integração do espaço econômico e do desenvolvimento foi lançada na Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2000.

A iniciativa partiu do presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso. O Brasil, como país-anfitrião, cuidou para que o documento de apoio à discussão, enviado para o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) meses antes do encontro e recebido por todos os presidentes durante a convocatória, não fosse tomado como uma imposição. Na Declaração Final da reunião, os mandatários simplesmente “tomaram nota” e acordaram impulsionar o **Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (Iirsa)**, que contém sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos para ampliação e modernização da infra-estrutura na América do Sul, em especial, nas áreas de energia, transporte e comunicações, com a finalidade de configurar eixos de integração e desenvolvimento econômico e social, para o futuro espaço econômico ampliado<sup>1</sup>.

## Evolução

O Iirsa, inicialmente proposto em Brasília, foi implementado por meio de seu Plano de Ação acordado na Reunião Ministerial de Montevidéu, em dezembro de 2000, que identifica 12 eixos de integração e desenvolvimento<sup>2</sup>, complementados

com a estimulação de processos setoriais<sup>3</sup>, necessários para otimizar a competitividade e o processo logístico geral.

Na Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guaiaquil, em julho de 2002, os presidentes destacaram que “é vontade da América do Sul construir de maneira coordenada um espaço integrado, mediante o fortalecimento das conexões físicas e da harmonização dos marcos institucionais, normativos e regulatórios”<sup>4</sup>. Nessa perspectiva, reconheceram que a inter-relação entre infra-estrutura e desenvolvimento deve ser explorada segundo uma visão estratégica sul-americana<sup>5</sup>.

Os princípios orientadores<sup>6</sup> de uma visão estratégica da América do Sul, estabelecidos no Iirsa podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- a) *Coordenação público-privada*: os desafios do desenvolvimento da região englobam a necessidade de coordenação e liderança compartilhada entre os governos (em seus distintos níveis) e o setor empresarial privado, dividindo riscos e benefícios.
- b) *Regionalismo aberto e convergência normativa*: a América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico plenamente integrado, para o qual é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio e os gargalos na infra-estrutura e nos sistemas de regulação e operacionalização.
- c) *Eixos de integração e desenvolvimento*: o espaço sul-americano é organizado em faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais, nas quais se busca estabelecer um padrão mínimo de infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, a fim de promover o desenvolvimento de negócios e apoiar cadeias produtivas com grandes economias de escala ao longo desses eixos, seja para o consumo interno da região, seja para a exportação aos mercados globais.
- d) *Sustentabilidade econômica, social e ambiental*: o processo de integração econômica do espaço sul-americano deve ter por objetivo um desenvolvimento de qualidade superior, o que significa que os projetos eleitos devem ser condicionados não somente pela eficiência econômica e a competitividade nos processos produtivos, como também pela sustentabilidade social e ambiental.
- e) *Aumento do valor agregado da produção*: as economias devem orientar-se para a conformação de cadeias produtivas em setores de alta competitividade global, com base na geração de valor agregado nos recursos naturais.
- f) *Tecnologias de informação*: o uso intensivo das mais modernas tecnologias de informática e comunicações é parte integral das condições para um desenvolvimento viável no âmbito da economia

globalizada. Nesse sentido, assegurar o acesso da população à Internet constitui-se em um elemento básico para hierarquizar a qualidade dos recursos humanos e facilitar sua inserção nos mercados de trabalho do futuro.

No Consenso de Guaiaquil, os mandatários destacaram os êxitos desses dois primeiros anos de trabalho no âmbito do Iirsa.

Nessa etapa fundacional, foram identificados um total de 293 estudos e projetos de investimento propostos pelos governos, dos quais um primeiro grupo de 162 foram sugeridos como uma *primeira geração de projetos*, que podem ser avançados no curto prazo, sem necessidade de maiores reformas institucionais ou de regulação setorial nos países.

Esses primeiros projetos somam um montante total estimado de 23,5 bilhões de dólares e, embora representem situações distintas, seriam postos em marcha antes do final deste ano<sup>7</sup>.

Nos próximos dois anos, o Iirsa entrará em sua etapa de aprofundamento e consolidação e, paralelamente às atividades de *primeira geração*, estará orientado: 1) ao aprofundamento da “visão estratégica sul-americana”, incluindo a participação da sociedade civil em seu desenvolvimento e discussão; 2) à identificação de novos eixos de integração; 3) à identificação dos projetos de segunda geração executáveis em médio prazo de forma consistente com a visão estratégica elaborada para a região<sup>8</sup>.

## **Oportunidades oferecidas pelo Iirsa**

Em primeiro lugar, chama a atenção o fato de que, depois das experiências de integração econômica dos anos 90 com viés predominantemente comercialista, a agenda regional dê enfoque à busca de mecanismos mais efetivos para consolidar o desenvolvimento e a independência econômica da região.

O Iirsa coloca a integração física à frente da integração econômica, para acelerar a marcha de todo o processo de integração sul-americano. Orientado por uma visão estratégica sul-americana, estabelece as bases para aumentar o comércio intra-regional, permitindo reter e distribuir uma maior parte de seus benefícios, aumentando ao mesmo tempo a competitividade da região.

Isso se baseia na noção de que o desenvolvimento sinérgico do transporte, energia e telecomunicações pode gerar um impulso decisivo para a superação de barreiras geográficas, a aproximação de mercados e a promoção de novas oportunidades econômicas nos países da região<sup>9</sup>.

No caso do transporte, por exemplo, percebe-se claramente que ele condiciona a própria possibilidade de comerciar. Assim, os altos custos e a complexidade do sistema de transporte intra-regional são fatores de discriminação

em favor de terceiros países e em prejuízo dos parceiros regionais. Tal apreciação permite sustentar que é necessário levar em consideração e resolver o problema do transporte de forma prévia ou simultânea à negociação da oportunidade comercial<sup>10</sup>.

Na América do Sul, o acesso a mercados é dificultado pela presença de importantes obstáculos geográficos, como a Cordilheira dos Andes, a Floresta Amazônica e um extenso sistema de rios e pântanos. Devido aos fatores naturais, bem como a um centralismo absorvente, a população sul-americana se encontra principalmente nas áreas costeiras, havendo espaços semi-vazios nas zonas internas. A combinação desses fatores implica que a articulação do território para gerar acesso a mercados seja de vital importância e requiera grandes investimentos em infra-estrutura.

Quanto ao setor energético, pode-se afirmar que os mercados energéticos integrados levariam a região à posição invejável de auto-sustentar seu crescimento energético no futuro e abastecer uma parte das necessidades do resto do mundo.

Os empreendimentos multiestatais sul-americanos no campo da energia, como o que vem propondo o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, – insistindo na formação de uma empresa multiestatal petroleira, gasífera e energética entre os países da América do Sul – têm uma alta potencialidade e, por isso, não deveriam ser descartados.

Ao mesmo tempo, as interconexões elétricas permitiriam, por um lado, diminuir custos e, por outro, aumentar os níveis de segurança do fornecimento de energia, buscando mecanismos para atender aos países com déficit energético.

A iniciativa Iirsa considera imprescindível um determinado modo de planejamento coordenado, orientado por uma visão estratégica sul-americana. Esse projeto pode representar, então, a oportunidade de conformar um *neodesenvolvimentismo* em escala sul-americana, com o trabalho coordenado dos governos para reduzir a vulnerabilidade externa. Um grupo regional de Estados com políticas ativas realizaria os requisitos para o desenvolvimento, com setores básicos, estratégicos e estatais, valorizando a dimensão ambiental e social dos projetos<sup>11</sup>, incorporando mecanismos de participação e consulta e diminuindo os níveis de pobreza na região.

Em um contexto de maior restrição financeira para os países da região – se comparado aos anos do Estado desenvolvimentista, em que o desenvolvimento da infra-estrutura estava praticamente monopolizado pela gestão e investimento estatais –, a Iirsa se coloca como compatível com a economia de mercado e facilitadora da iniciativa privada. Contempla a participação de três atores – governos, bancos multilaterais da região e setor privado –, cujo trabalho conjunto pode permitir o financiamento dos aportes de capital, incluindo tanto a promoção de associações estratégicas público-privadas para o financiamento de projetos de investimento, assim como consultas e cooperação para o desenvolvimento de um

ambiente regulatório adequado para facilitar e incentivar a participação significativa do setor privado nas iniciativas de desenvolvimento regional e integração.

Desde o princípio da década de 90, na região, há se avançado na participação do investimento privado em infra-estrutura no marco de um amplo processo de privatizações. Entretanto esses investimentos se dirigiram, em sua maior parte, para a aquisição de ativos existentes e para a participação em concessões. Concentraram-se nos setores mais atrativos comercialmente e com menor expectativa de riscos – as telecomunicações e o setor energético. Por isso, ao futuro apresentam-se novos desafios para atrair capitais de risco para as áreas de infra-estrutura.

No que diz respeito às instituições financeiras regionais que se comprometeram com seu apoio, pode-se afirmar que representam uma fonte de financiamento alternativa às tradicionais, como o Banco Mundial (haja vista que seus créditos estão cada vez mais condicionados a políticas de ajuste). Os empréstimos do BID e da CAF (Corporação Andina de Fomento), por si sós importantes, têm um papel catalítico e permitem a mobilização de recursos várias vezes maiores de outras fontes.

Essa noção de liderança compartilhada é a base para um diálogo constante entre governos e empresários. Os empresários deverão concertar políticas e ações com os entes nacionais, devendo apoiar a função planificadora (neste caso, regional) e orientadora do Estado; e os governos deverão incentivar e facilitar as responsabilidades de financiamento, execução e operacionalização de projetos de capital privado.

## **O Iirsa e seus riscos**

As oportunidades oferecidas pelo Iirsa são de fundamental importância, entretanto, para fazer um balanço mais preciso, também devem-se assinalar alguns eventuais riscos.

A integração regional da infra-estrutura física é uma realidade possível e desejável, mas não deixa de chamar a atenção o fato de o mesmo objetivo ser compartilhado por governos, empresas e instituições financeiras multilaterais<sup>12</sup>.

Os mecanismos para a implementação e acompanhamento do Plano de Ação estão conformados por um plano político e outro técnico. O Comitê de Direção Executiva, que dá direção política à iniciativa, está integrado por representantes de alto nível, designados pelos governos. Os projetos, gerentes, assessores e assistentes técnicos são basicamente propostos pelo Comitê de Coordenação Técnica, formado por representantes do BID, da CAF e do Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata).

Não está fora do horizonte de possibilidades o fato de que a influência do Comitê de Coordenação Técnica possa ter um peso decisivo no processo de



formulação da visão estratégica sul-americana e, no final das contas, sua assistência técnica possa transformar-se em política.

No marco de preocupantes crises financeiras, as possibilidades de acesso ao financiamento que o Iirsa oferece podem também ser utilizadas como mais uma estrutura de incentivos para a liberalização dos regimes de investimento e privatização das empresas públicas restantes. Por exemplo, a privatização de importantes setores energéticos ainda não foi aceita por todos os países<sup>13</sup>. Finalmente, o Iirsa poderia se reduzir a um instrumento para criar, mais que um espaço comum sul-americano, um espaço comum para o investimento do capital privado.

Se prevalecer esse cenário, a “pressão dos pares” e a “política do entrave” terminariam por pavimentar o caminho para o aprofundamento das reformas neoliberais e levá-las ao ponto em que não haveria retorno.

Para impulsionar a implementação de uma visão estratégica sul-americana, os Estados devem exercer eficazmente o papel central que afirmam estar lhes conferindo nessa nova etapa. Cabe esperar que os governos intervenham para viabilizar iniciativas regionais, cujos dividendos econômicos e sociais de longo prazo são importantes, embora apresentem riscos especiais ou seus retornos financeiros não sejam suficientemente atrativos para os investidores privados, especialmente no setor de transportes.

## **Seu significado para o Brasil e a Argentina**

Por último, é necessário levar em consideração que o Iirsa não é uma iniciativa nem de aplicação nem de resultados homogêneos para todos os países sul-americanos. Como conclusão preliminar pode-se inferir que o significado e os benefícios potenciais podem favorecer a todos os sócios no sentido dos ganhos conjuntos, mas em termos relativos, mais ao Brasil do que à Argentina.

Quanto à integração energética, é provável que os países de maior desenvolvimento industrial da região e que padecem de crises energéticas recorrentes, como a Argentina, porém mais acentuadamente o Brasil nos últimos anos, favoreçam-se com um mercado energético integrado que possa fornecer energia a países com déficit.

No caso da infra-estrutura de transportes, dadas as distintas posições e configurações geográficas do Brasil e da Argentina com respeito ao subcontinente sul-americano – cêntrica, para caso do Brasil, e marginal, para o caso da Argentina – pode-se arriscar a afirmação de que o Brasil aproveitaria mais o esforço conjunto da iniciativa, convertendo seus imensos espaços interiores em zonas de enlace ou entrecruzamento de vias terrestres e fluviais. A liderança do Brasil no projeto é inquestionável e cabe esperar que procure que as obras de infra-estrutura gerem a maior quantidade de impactos nacionais de desenvolvimento.

Ao contrário do Brasil, desde sua origem o Estado argentino foi modelado como ilha e expandido sobre o litoral fluvial e portuário da embocadura do Prata. Essa tradição, a que se soma a debilitada capacidade de negociação e gestão do governo argentino para fazer prevalecer iniciativas que convenham aos seus interesses nacionais, permite antecipar que imensas regiões como a Patagônia ou as Serras Centrais não participarão da dinâmica dos eixos de desenvolvimento e integração do Iirsa.

Em síntese, as conclusões preliminares da abordagem realizada indicam que o Iirsa é um instrumento de suma importância que está em marcha e tem adquirido uma dinâmica própria. Faz parte de um projeto mais amplo que é a conformação de um espaço comum sul-americano, que, centralizando-se no Mercosul, propõe uma articulação cada vez maior com todos os países da América do Sul.

Os países do Mercosul e seus eventuais associados estão frente ao desafio de conquistar os mercados do Sudeste Asiático, China e Japão, que demonstram grande interesse pela provisão de alimentos. Para assegurar esses mercados é preciso conectar os produtores do Atlântico com os portos do Pacífico.

Essa é uma proposta brasileira, que tem se sustentado na prática desde Itamar Franco, que a apresentou ao Grupo do Rio em 1993, até Lula, passando por Fernando Henrique Cardoso, que convocou a grande reunião de cúpula de Brasília. Para o Brasil, a conformação concertada de um espaço comum sul-americano significa retrair em relação a um espaço latino-americano com a intenção de preservar o que ainda resta da capacidade de autodeterminação.

Nesse aspecto, a futura liderança de um Brasil de Lula pode ser importante, e isso deverá ser reconhecido pela Argentina, quanto às possibilidades que implica o surgimento de um multilateralismo sul-americano ativo e direcionado, contra o qual deverá litigar o capital privado<sup>14</sup>.

## Notas

- <sup>1</sup> **Comunicado de Brasília**, parágrafo 39, Brasília, 1 de setembro de 2000. Disponível em <http://www.iirsa.org>.
- <sup>2</sup> Os eixos de integração e desenvolvimento identificados no **Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (Iirsa)** são: Eixo Mercosul-Chile (San Pablo-Montevideú-Buenos Aires-Santiago); Eixo Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz); Eixo interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile (San Pablo-Iquique); Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname); Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Prata; Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil-Colômbia-Ecuador-Peru); Eixo marítimo do Atlântico; Eixo marítimo do Pacífico; Eixo Neuquén-Concepción; Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta; Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil; Eixo Peru-Brasil (Acre-Rondônia).
- <sup>3</sup> No Anexo III, **Informe do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) do Consenso de Guaiaquil**, foram identificados como processos setoriais da Iirsa: Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionais; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Sistemas

---

Operativos de Transporte Marítimo; Sistemas Operativos de Transporte Multimodal; Facilitação de Passagens de Fronteiras; Harmonização das Políticas Regulatórias de Interconexão, de Espectro, de Padrões Técnicos e de Universalização da Internet; e Instrumentos para o Financiamento de Projetos de Integração Física Regional.

4 **Consenso de Guaiacuil sobre Integração, Segurança e Infra-estrutura para o Desenvolvimento**, art. 5, Guaiacuil, 27 de julho de 2002.

5 **Consenso de Guaiacuil**, parágrafo 6. Nesse caso, estratégia deve ser lida como uma programação de longo prazo, como um caminho de transição dos países sul-americanos para um futuro desejável, uma determinada visão de desenvolvimento nacional e regional vinculada com o sistema internacional. A visão estratégica sul-americana subordina os interesses nacionais estreitos, inserindo-os em um marco de definição mais amplo de interesse nacional. A concepção estratégica envolve a definição de metas e objetivos; o estabelecimento de cursos de ação ou caminhos através dos quais se chegará a tais metas; e os recursos que serão usados, entendidos no seu mais amplo espectro: econômicos, políticos, diplomáticos, militares, de informação, tecnológicos e outros. Para mais informações ver AVARENA, Francisco Rojas (ed.). *El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado. Argentina, Brasil y Chile, Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 13-17.

6 Anexo III, Princípios Orientadores para uma Visão Estratégica da América do Sul, **Informe do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) do Consenso de Guaiacuil**.

7 Anexo III, Etapa fundacional, **Informe do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) do Consenso de Guaiacuil**.

8 No Anexo III, **Informe do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) do Consenso de Guaiacuil**, estabelece-se que “a definição de uma segunda geração de projetos consiste na identificação de projetos de investimento em infra-estrutura de alto impacto de integração, executáveis em médio prazo, com base em uma análise mais profunda da dinâmica econômica e dos marcos reguladores e políticas setoriais dos países do Eixo. Esses projetos podem ser aqueles que apresentam dificuldades de tipo institucional ou normativo; que requerem, por isso, um processo de desenvolvimento mais profundo nesses aspectos; ou que dependem da execução de outros projetos. Esses podem ser projetos identificados e não incluídos na primeira geração devido a dificuldades como as indicadas, ou podem ser projetos novos identificados como resultado da análise da dinâmica do Eixo, do diálogo entre os países ou da visão estratégica elaborada para a região”.

9 Em sintonia com essa visão, Raúl Grien, em 1994, sustentava que “embora a integração econômica não necessariamente deva vir antes de uma integração física, dificilmente terão lugar os efeitos que se esperam das trocas e do mercado ampliado, se as conexões internas da união não existem ou não podem se fazer viáveis”. Cf. GRIEN, Raúl. **La integración económica como alternativa inédita para América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 237-238.

10 Para mais informação sobre esse tema, podem-se ver os trabalhos publicados pelo INTAL, em sua ampla trajetória de pesquisa, como, por exemplo, BASCO, Carlos A.; CERENZA, Tancredo Luis; ITURRIZA, Jorge; VALENCIANO, Eugenio. **Transporte e Integración**. BID-INTAL, Buenos Aires, 1988.

11 Os projetos desenvolvimentistas impulsionados pelos governos nacionais latino-americanos e financiados por organismos multilaterais deixaram de lado a consideração de impactos ambientais e eventual deterioramento das formas de vida e particularidades culturais das populações originais. No início dos anos 80, expressões de ecologismo popular de muito simbolismo, como as de Chico Mendes, chamaram a atenção para esses temas.

12 Pode-se comparar, por exemplo, o caso da postura do Presidente Chavéz com respeito às possibilidades de uma multiestatal petroleira, com os argumentos de diretores de empresas

---

petroleiras, de transporte, de energia, de construção civil e de serviços financeiros. Para o caso da última posição, pode-se ver, por exemplo, o artigo de Jorge Propato, Diretor Comercial de Exploração e Produção da América Latina, REPSOL, YPF: La Integración Energética. In **Archivos del Presente**. Buenos Aires, ano 6, n. 21; julho/agosto/setembro de 2000.

- 13 A liberalização dos regimes nacionais de investimento foi uma meta explicitamente assinalada ao BID pelo governo dos Estados Unidos, desde o lançamento da Iniciativa para as Américas em 1990, tendo permanecido durante o processo de negociação da Alca. Na Cúpula de Brasília, Enrique Iglesias, Presidente do BID, apontava: “esta é um etapa em que se devem completar, consolidar e aprofundar as reformas, mantendo a direção empreendida.” (...) “pode-se assegurar que o processo de integração tem complementado e reforçado o processo de reforma estrutural e de fato é parte integral desse processo.” Reunião de Presidentes da América do Sul, Apresentações oficiais, <http://www.iirsa.org>.
- 14 Não se deve esquecer que, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o governo foi dócil às reformas exigidas pelo centro, abrindo os seguintes setores da economia aos capitais internacionais: os serviços financeiros, a bolsa de valores, os bancos e as grandes empresas públicas. Como denunciou recentemente Amado Cervo, o projeto de privatização da Telebrás foi concebido por agência do exterior e imposto por pressões habilmente conduzidas: “A abertura das comunicações no Brasil correspondeu ao maior negócio do mundo quanto à transferência de ativos de países emergentes para o centro do sistema capitalista.” Cf. CERVO, Amado. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 45, n. 1, 2002, p. 19.

---

# Colômbia: o divórcio entre o Estado e a nação

MARÍA LUJÁN BRITO  
MARCELO CORDIVIOLA

A Colômbia tem atravessado, por um longo período de sua história, uma série de conflitos. Seu nome é sinônimo de violência, narcotráfico, desrespeito aos direitos humanos, deslocamento de massas populacionais, exilados, zonas controladas por poderes alternativos ao próprio Estado, ou seja, sinônimo de caos institucional. O Estado-nação tem sofrido uma ruptura. A sociedade “oscila” entre a institucionalidade estatal e o apoio às causas defendidas pelos grupos insurgentes. Ambas as alternativas distorcem a realidade pela violência que engendram em sua luta por espaços de poder; situação coadjuvada pelo narcotráfico, que se perde nessa luta e beneficia ambas as partes.

A hipótese desta nota se baseia na convicção de que, em tal competição, nenhuma das partes busca ser vitoriosa, já que o ato de ganhar implicaria custos que nenhuma delas poderia suportar.

Três elementos sustentam essa hipótese: em primeiro lugar, a sociedade não se sente identificada com o Estado, isto é, não se sente respaldada pelo marco jurídico que ele deve prover; situação que tem levado a que ela se sinta mais identificada com o discurso dos grupos insurgentes (guerrilhas) do que com seus governos oficiais. Em resumo, a ação do governo em busca da reivindicação e restabelecimento do monopólio do uso da força não está respaldada pela sociedade, tampouco é vista com bons olhos a violência exercida pelos grupos insurgentes quotidianamente nas ruas.

Em segundo lugar, o Estado busca ganhar sua posição, como já foi mencionado, mediante o aumento da violência contra a insurgência, mas sem assegurar o monopólio do uso da força, muito menos garantir a segurança aos cidadãos. Por sua vez, apesar de suas táticas de enfrentamento, a guerrilha não tem êxito em seus objetivos de poder, agregando somente mais elementos ao caos, fazendo com que suas motivações e ideais sejam vistos de maneira difusa.

Por último, quanto ao contexto internacional, em particular na América Latina, os países que se limitam com a Colômbia vêem na situação a possibilidade de que se comprometa seriamente a estabilidade democrática regional, sem outra alternativa de intervenção que não seja o Plano Colômbia, isto é, uma ajuda econômico-militar e não uma ação conjunta desde a concepção política até a metodológica, em busca de soluções para a situação.

## **A história da alternância de poder no Estado**

A história política colombiana se caracterizou pela alternância bipartidarista, entre o Partido Liberal e o Partido Conservador, até a última eleição presidencial, que rompeu com esse esquema a partir do atual presidente Alvaro Uribe. Entretanto, não se pode ignorar mais de cinquenta anos de história, já que tanto as forças políticas liberais como as conservadoras propiciaram o nascimento de movimentos guerrilheiros e de forças paramilitares, bem como do narcotráfico.

No final dos anos cinquenta, foi constituída a Frente Nacional, a partir do entendimento alcançado pelos partidos políticos tradicionais, possibilitando a inserção de um “dualismo” partidário com alternância, que permitiu a conformação de feudos dentro do próprio Estado, onde o clientelismo viveu sua época de bonança, perdendo-se nesse processo a idéia e a doutrina com a qual havia se construído o Estado.

Entretanto, nessa história de construção de uma alternativa, que no início parecia ser uma saída possível, conformou-se, ao contrário, uma aliança entre o governo e as elites dominantes que buscou impor suas idéias sobre todo o resto, engendrando um quadro de violência que retornaria periodicamente à vida colombiana.

Nesse momento da “aliança” apareceram os primeiros grupos armados, que foram influenciados pela recente Revolução Cubana e conservaram os laços históricos com as guerrilhas liberais do “período da violência”<sup>1</sup>. Nessa conformação de grupos guerrilheiros estiveram presentes as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e outros grupos menores.

Durante décadas, desenvolveram-se negociações por diversos meios entre o Estado e a guerrilha no interesse da paz, sem nenhum êxito. Durante o governo de Andrés Pastrana (1998-2002), foi implementado um conjunto de ações que buscaram frear as causas da violência e construir a paz, com a ajuda da comunidade internacional. Seu pilar fundamental foi o Plano Colômbia, que contemplava a pacificação e desmobilização da guerrilha, a construção de um Estado moderno e a luta contra o narcotráfico. Durante esse período, ocorreram intensas negociações sem resultado algum.

Com a posse de Alvaro Uribe o conflito se agrava, pois, longe de seguir a tradição de negociação com a guerrilha, o presidente intensificou o enfrentamento por meio do Plano Colômbia, com uma forte intervenção militar-estatal, contando com a ajuda externa proveniente, principalmente, dos Estados Unidos.

## **A estrutura do caos**

Na intrincada trama do conflito colombiano, relacionam-se diferentes atores que têm dado vida à violência existente: 1) as forças políticas tanto liberais como conservadoras e sua amarga história de lutas pelo poder; 2) os barões da droga,

que, a partir das altas taxas de retorno dessa indústria ilegal, corromperam todo o sistema estadual, até arrastá-lo a um equilíbrio instável à beira do colapso; 3) as guerrilhas, que perderam, nesse caminho, seus “ideais” e passaram a conviver com os barões da droga para buscar, ou perder ali, seus objetivos políticos de chegar ao poder; 4) a violência comum, já inserida na vida própria da Colômbia, expressão da criminalidade habitual, que aparece agora como algo dogmático e que mantém a sociedade em um “estado de natureza”; 5) as forças paramilitares que se conformaram para impor uma certa ordem no meio do caos e terminaram transformando-se em mais um ator negativo, que contribui para o mesmo mal; 6) o Estado, inacabado em sua construção e carcomido por todos os atores, deixando os que deve proteger à sua própria sorte; 7) as Forças Armadas, a Polícia e a própria Justiça, que servem somente como barreira de contenção do mal, que tem em si inserida a violência destrutiva; e, por último, mas não menos importante, 8) a corrupção existente em todo o sistema, que coloca definitivamente em xeque qualquer instância de legalidade ou intenção de buscar um remédio para a pior calamidade vivida por esse país: a institucionalização da violência a partir do deterioramento do Estado.

## **O contexto regional**

Em relação ao contexto regional, não se pode deixar de centrar a atenção no Brasil como ator chave da região e na importância de sua vinculação com o Plano Colômbia, no que diz respeito às estratégias antinarcóticos e ao desenvolvimento alternativo de cultivos.

As estratégias antinarcóticos vinculam todos os países envolvidos não somente na cadeia de produção de entorpecentes ilícitos, como também nos circuitos de trânsito e distribuição (embora não no consumo). Para o Brasil, esse não é um problema alheio às preocupações atuais, já que o país está envolvido em diferentes níveis, que incluem fortes laços entre os grupos produtores e os traficantes. A segunda estratégia guarda estreita ligação com a Bacia Amazônica, área tida como uma “questão de Estado”. O desenvolvimento de um planejamento central, como o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), combina a vigilância e a proteção, com uma forte participação de todos os setores estatais.

O narcotráfico tem instalado no Cone Sul um debate em termos de políticas públicas que implica essencialmente o redirecionamento das funções dos Estados envolvidos, comprometendo suas Forças Armadas na luta contra esse flagelo. Essa situação tem se convertido em um condicionante para o processo de tomada de decisões no interior de cada país, que carece, ao mesmo tempo, de uma visão integral do problema.

O Brasil tem buscado uma diferenciação na região com respeito às políticas intervencionistas dos Estados Unidos, expressando diretamente o respeito pelas

decisões do governo colombiano e rechaçando qualquer tipo de intervenção externa, transformando-se em uma peça chave para a situação colombiana. Com sua política de não-intervenção, impede o respaldo para se levar a cabo integralmente qualquer política intervencionista, entendendo-se que sem sua participação e aprovação isso não seja viável.

## Conclusões

Nessa “estrutura do caos”, a hipótese inicial é claramente explicativa. O abandono da *essência* do Estado impõe um absolutismo único, que beneficia – a partir da desordem – a quem o impulsiona, mas prejudica enormemente aos simples cidadãos. A Colômbia é um Estado com muitos feudos, onde cada príncipe delibera à vontade sobre os destinos daqueles que ali vivem, vítimas ou vassalos de seus ditames.

Ao analisar a situação, questiona-se muitas vezes por que ninguém atentou diretamente contra o sistema estatal e por que a guerrilha não toma o poder, dada sua presença em grande parte do território colombiano.

Tomar o poder significaria dar espaço a uma ação militar direta por parte do Estado, que equivaleria ao suicídio dos grupos insurgentes. Por outro lado, essa ação seria condenada pela comunidade regional, que não permitiria retrocessos democráticos, e esse cenário proporia um novo dilema, ao instaurar a problemática de como seria um *narco-Estado*.

De outro lado, encontra-se o Estado, para o qual o fato de impor uma ordem definitiva, atrás da busca pelo monopólio do uso da força, implicaria uma militarização que a sociedade não estaria disposta a suportar, já que esse povo tem padecido de todo tipo de transgressões sem consulta político-institucional alguma. Somado a essa situação há a impossibilidade do Estado de assegurar condições mínimas, como: “servir a comunidade, promover a prosperidade geral e garantir a efetividade dos princípios, direitos e deveres consagrados na Constituição...”.

A Colômbia, nesse novo século, coloca à América do Sul um problema paradoxal. O Estado é mais saqueado pelos atores para-estatais que entrelaçam seus objetivos com o narcotráfico, atentando contra a essência de um poder central dominante.

Sabe-se que cartéis da droga já não subjazem em solo colombiano, mas estendem-se por diferentes âmbitos sul-americanos. As guerrilhas desconhecem os limites fronteiriços, com um novo contexto de ação que dá a elas força diversificadora distinta do que tradicionalmente se conhece como “guerrilha”. Nesse contexto, o problema colombiano e os princípios de solução não virão simplesmente de ações conjuntas que permitam sustentar processos de paz como ocorreu na América Central a partir de Contadora.



---

Nesse novo contexto, em que a América Latina deve formular políticas para conter e dar soluções a esse processo violento, não cabe a possibilidade de soluções que acompanhem as iniciativas emanadas pelos Estados Unidos. Nesse sentido, o Brasil tem assinalado o rumo aos Estados sul-americanos acerca do qual o problema colombiano deve ser solucionado. Marcou o “não-reconhecimento” das Farc como forças beligerantes e, dessa maneira, impulsionou uma resposta global e sul-americana. Da mesma forma, tem sugerido que os países não sigam os Estados Unidos em sua política intervencionista na região, mas, ao contrário, propõe unir esforços com vistas à paz não-conflitiva e regida pelos desígnios impulsionados pela América do Sul.

A Colômbia está constituída por uma diversidade de atores que impedem uma clara busca de soluções internas e externas; é uma rede de relações difícil de desentranhar e compreender. O país se apresenta hoje para a América como um tema central, que traz consigo muitas questões, novas pela conjunção de vários atores e, portanto, difíceis de abordar, sendo, ao mesmo tempo, apaixonantes para a análise das alternativas de política.

## Notas

- <sup>1</sup> Foi o assassinato de Jorge Eliécer Gaitán, que desatou o início formal desse período, marcado pelo enfrentamento entre conservadores e liberais. Sua morte trouxe um grave descontentamento entre seus seguidores, que iniciaram logo uma revolta na capital colombiana, conhecida como “*El Bogotazo*”.
- <sup>2</sup> **Plano Colômbia**, março de 2000.

---

# Artigo de resenha

---

## A coleção “Relações Internacionais” do Ibrí

- MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. **Relações internacionais:** visões do Brasil e da América Latina. Brasília: Funag/Ibri, 2003, 480 p. ISBN: 85-88270-11-0.
- LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europa:** a última utopia das relações internacionais. Brasília: Funag/Ibri, 2003, 192 p. ISBN: 85-88270-10-2.
- PIO, Carlos. **Relações internacionais:** economia política e globalização. Brasília: Funag/Ibri, 2002, 164 p. ISBN: 85-88270-08-0.
- RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge. **Relações internacionais:** teorias e agendas. Brasília: Funag/Ibri, 2002, 336 p. ISBN: 85-88270-09-9.
- VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do Mercosul. Brasília: Funag/Ibri, 2002, 308 p. ISBN: 85-88270-06-4.
- MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. **Relações internacionais:** cultura e poder. Brasília: Funag/Ibri, 2002, 184 p. ISBN: 85-88270-07-2.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina:** velhos e novos paradigmas. Brasília: Funag/Ibri, 2001, 316 p. ISBN: 85-88270-05-6.
- LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações internacionais e temas sociais:** a década das conferências. Brasília: Funag/Ibri, 2001, 430 p. ISBN: 85-882-7004-8.
- SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). **Relações internacionais:** dois séculos de história. Vol. 1. Entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética; Brasília: Funag/Ibri, 2001, 268 p. ISBN: 85-88270-02-1. Vol. 2. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias). Brasília: Funag/Ibri, 2001, 212 p. ISBN: 85-88270-03-x.

Com a publicação de mais quatro volumes, completa-se a coleção “Relações Internacionais”, do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), organizada pelo diretor desse, José Flávio Sombra Saraiva. Com o apoio da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e o patrocínio da Petrobrás, a coleção vem ao encontro e confirma, ao mesmo tempo, a maturidade que tem alcançado a produção acadêmica brasileira na área de relações internacionais.

O volume organizado por Estevão Chaves de Rezende Martins, **Relações internacionais:** visões do Brasil e da América Latina, reúne uma série de trabalhos

sobre diversos temas importantes, escritos por especialistas brasileiros, argentinos e europeus. O livro é uma bela e mais do que merecida homenagem a Amado Luiz Cervo, editor desta Revista, que tem uma produção acadêmica notável no âmbito da história das relações internacionais, particularmente da política externa brasileira.

Com efeito, nosso querido professor Amado, que tem o respeito e a admiração de todos os que com ele convivem academicamente, doutorou-se em História há mais de 30 anos e há mais de 25 trabalha na Universidade de Brasília. Seu percurso acadêmico é o tema do primeiro artigo do livro, escrito por José Flávio Sombra Saraiva. Trata do significado da produção acadêmica de Amado Cervo, que, em uma palavra, poderíamos caracterizar pela renovação. Saraiva conta a trajetória desse historiador que cedo insurgiu-se “contra os velhos manuais e contra o marxismo vulgar que já se espalhava pela historiografia brasileira nos anos 60 e 70. Buscava Cervo”, continua, “seguindo as linhas de Pierre Renouvin, pai da historiografia francesa das relações internacionais, o multifatorial, as múltiplas causas e o jogo das forças diversas que atuavam na base do fenômeno internacional... Nesse sentido, [beneficiou-se] da evolução dos estudos das relações internacionais da França e do peso da *École des Annales* sobre a primeira geração de historiadores das relações internacionais franceses.” E, para sermos breves, poderíamos simplesmente dizer que nós, seus leitores, nos beneficiamos desses ensinamentos.

Ao leitor fica o convite para ler também as contribuições de Mario Rapoport, Paulo G. Fagundes Vizontini, Lúcia Maria Bastos P. Neves, Tânia Maria Bessone C. Ferreira, Francisco Doratioto, Paulo Roberto de Almeida, Antônio Carlos Lessa, Denis Rolland, Antônio Barbosa, Edmundo Heredia, Raúl Bernal-Meza, Frank Pfetsh, Wolfgang Döpcke e Argemiro Procópio.

Antônio Carlos Lessa, com pluma leve e talento de pesquisador, escreveu **A construção da Europa**: a última utopia das relações internacionais, nona obra da coleção “Relações Internacionais”. O livro introduz o leitor à história da criação e evolução da integração européia, certamente a mais significativa das experiências de integração no mundo. Manifestação de sua importância é o fato de que as reflexões teóricas que buscam compreender os processos integracionistas nascem e se desenvolvem, em grande medida, à luz da integração européia.

Mas é menos o debate teórico do que a dinâmica propriamente histórica da União Européia que interessa a Lessa. Assim, de um lado, o autor vai às origens mais remotas dessa história, no século XVII, lembrando que a “idéia da união da Europa se confundiu durante muito tempo com a da própria organização do mundo”. De outro, projeta-a para o futuro, em que a busca da paz, ou “o temor da guerra fratricida”, impõe-se como elemento explicativo para que diferentes Estados, tão diferentes, se lançassem num processo integracionista.

Assim, resumidamente, o leitor de **A construção da Europa** poderá conhecer as diversas fases da formação da União Européia, passando pela criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca), em 1951; as tentativas frustradas de concertação na área da defesa (colapso da Comunidade Européia de Defesa – CED), nos anos seguintes; os Tratados de Roma, de 1957, que instituíram o Mercado Comum Europeu (MCE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (Euratom); o Tratado de Maastricht, em 1992, e o início da circulação do euro, moeda única, em 2002.

Os dois volumes de **Relações internacionais**: dois séculos de história, organizados por José Flávio Sombra Saraiva, que inauguraram a coleção, são uma excelente síntese de quase dois séculos da história das relações internacionais, escrita de maneira acessível e instigante por quatro especialistas: além do organizador, Sombra Saraiva, Amado Luiz Cervo, Wolfgang Döpcke e Paulo Roberto de Almeida. Os autores utilizaram bibliografia atualizada e da mais alta qualidade, trazida ao final de cada capítulo, o que permite ao leitor prosseguir facilmente no aprofundamento de temas que são de seu maior interesse.

O terceiro título da coleção, **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências, foi escrito pelo embaixador José Augusto Lindgren Alves, autor de vários estudos sobre os direitos humanos. O autor analisa sete importantes conferências internacionais, passando pelo momento de sua organização, sua realização propriamente dita, suas principais discussões, seus avanços e também considerações explicativas sobre o conteúdo dos documentos que delas resultaram. A obra completa-se com um útil anexo, em que podem ser encontrados os textos das declarações resultantes das conferências estudadas.

Amado Luiz Cervo é autor de **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Os anos 30 são o marco cronológico inicial da obra, momento em que muitos países latino-americanos abandonam o paradigma liberal-conservador em favor de um processo de modernização econômica, com intensidades nacionais variadas, até seu apogeu nos anos 70. Os anos 80 veriam a emergência do neoliberalismo que, segundo o autor, foi aceito passivamente pelas elites latino-americanas. Cervo completa seu livro com uma reflexão sobre os impactos das experiências vividas pelos países latino-americanos ao optarem pelo paradigma neoliberal de relações internacionais nas últimas décadas.

**Relações internacionais**: cultura e poder é de autoria de Estevão Chaves de Rezende Martins. Como assinalado no prefácio ao livro, Martins tem a qualidade dos que buscam elaborar uma síntese entre reflexão filosófica e ciência histórica. Essa difícil síntese expressa-se em uma obra densa que se endereça, sobretudo, aos iniciados. Ao leitor menos familiarizado com a análise filosófica do pensamento histórico e vice-versa: vale a pena, certamente, o esforço de tentar compreender o quadro interpretativo proposto pelo autor, que coloca ênfase em dois elementos fundamentais da evolução histórica – cultura e poder.

O livro de Alcides Costa Vaz, **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul, sexto livro da coleção “Relações Internacionais”, trata do Mercosul, processo de integração econômica que se junta a mais de duas dezenas existentes atualmente em todas as faces do globo. Das características mais significativas e bem-vindas da obra é a sua busca em integrar o campo teórico com a história da formação do Mercosul. Vaz dá ênfase ao período que vai da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, até 1994, fase de transição em que são definidos e implementados os mecanismos fundamentais no campo comercial do Mercosul, bem como seu arcabouço institucional.

Não há dúvida de que a compreensão dos princípios da economia liberal tornou-se imperativa, aceite-se ou não seus preceitos. A experiência histórica nos mostra que a intervenção estatal em nome do desenvolvimento pode ser tão predatória quanto uma imaginada sociedade em que o Estado não garantisse a vigência de instituições econômicas e políticas. De toda forma, essa é uma falsa questão, posto que a economia liberal não preconiza o desaparecimento do Estado, mas, muito pelo contrário, dele necessita “para impor a todos regras efetivas que garantam as condições mínimas indispensáveis à realização das trocas econômicas...”. Em torno dessas questões reflete Carlos Pio, em **Relações internacionais**: economia política e globalização.

Na introdução ao seu livro, Carlos Pio indica aos seus leitores que seu objetivo é o de “atingir o estudante de graduação que inicia sua aproximação às principais questões da economia política contemporânea...,” Com certeza, o escopo foi atingido. No entanto, há que se dizer ainda que o conteúdo do livro interessa a público amplo, que deseja compreender ou revisar conceitos-chave da economia política clássica, em que se destacam Adam Smith e David Ricardo, e as contribuições mais recentes ao pensamento econômico.

**Relações internacionais**: teorias e agendas, de Antônio Jorge Ramalho da Rocha, trata das mais relevantes contribuições teóricas no campo das relações internacionais, território de reflexão tão indispensável quanto complexo. Ao invés de um manual, em que o leitor encontra normalmente em linguagem simplificada e concisa o que releva do campo hermético de especialistas, o autor optou por pacientemente conduzir o leitor pelo caminho bastante abstrato das reflexões teóricas, enfatizando a dimensão social do processo de produção do conhecimento.

Assim, em seu livro, Rocha introduz o leitor na compreensão dos importantes debates epistemológicos e metodológicos em relações internacionais, indicando duas grandes matrizes metateóricas: uma de orientação positivista e racionalista e outra construtivista e sociológica. Para a primeira vertente predomina a racionalidade instrumental dos atores no plano internacional, no qual visam “conformar e utilizar estruturas institucionais e normativas destinadas a aumentar-lhes a capacidade de avançar suas preferências, nem sempre com sucesso para os agentes mais poderosos ou com resultados positivos para a coletividade, em

---

razão de ação coletiva”. Os construtivistas, por seu turno, privilegiam a noção de sociedade internacional. A identidade dos atores e a definição de seus interesses no campo internacional definem-se pelo modo como apreendem a realidade internacional. Portanto, os Estados não estabelecem aprioristicamente seus interesses, que seriam, portanto, definidos socialmente. O autor opta pela segunda matriz teórica, mas familiariza o leitor com o amplíssimo âmbito do debate entre o racionalismo e o construtivismo.

Os dez volumes da coleção “Relação Internacionais” evidenciam o sucesso do Ibrl que aprofunda a função da **Revista Brasileira de Política Internacional** com a missão de difundir a produção no campo das relações internacionais. Além de expressar e demonstrar a existência de um pensamento genuinamente brasileiro de relações internacionais, a coleção contribui para a formação dos que, cada vez mais numerosos, interessam-se por esse campo de estudo. Não há tampouco dúvida de que realiza uma tarefa ainda mais desafiadora e significativa que é a de proporcionar aos atores sociais, mais ou menos visíveis, mais ou menos tocados pelos desafios internacionais, conhecimento acessível sobre temas cruciais nesse domínio.

*Norma Breda dos Santos*

---

---

# Resenhas

---

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos : conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 680 p. ISBN 85-7106-272-2

Moniz Bandeira, mais uma vez, surpreende. Sua nova obra, fruto de trabalho intelectual iniciado há 27 anos, consolida e desdobra suas reflexões acerca da inserção internacional do Brasil, já presentes, em grande parte, em outros trabalhos de igual fôlego como **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata** (1980); **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente através das relações Argentina-Brasil, 1930-1992** (1995); e **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: rivalidade emergente** (1999).

A referência aos seus trabalhos anteriores não exclui a originalidade do novo texto, que consubstancia um conhecimento resultante de três décadas de pesquisa. Ademais, Moniz Bandeira analisa a inserção internacional do Brasil no período mais recente da história das relações internacionais – da mudança da conjuntura mundial em 1989-1991 aos dias atuais – e comenta, sucintamente, os marcos teóricos que orientam sua reflexão, elemento praticamente ausente nos trabalhos anteriores.

No *aggiornamento* de seus estudos, Moniz Bandeira formulou uma linha de hipóteses configurada em três pontos: a) nas duas últimas décadas do século XIX, a Argentina consolidou seu Estado Nacional e pôde disputar a hegemonia da América do Sul, enquanto o Brasil, dependente das exportações de café, passou a girar em torno dos Estados Unidos ; b) o Brasil, no entanto, contou com melhores condições sociais e políticas para desenvolver o setor de bens de capital, expandir sua economia e, na década de 1970, restaurar sua posição de potência regional na América do Sul; c) a tendência para a integração do Brasil com a Argentina, latente mesmo nos períodos de maior rivalidade, prevaleceu e compeliu-os a formar o Mercosul, apontando para a construção de uma instituição multinacional, como a União Européia.

A leitura a respeito do apogeu argentino – “*aquel apogeo*” como diria Juan Archibaldo Lanús – das décadas iniciais do século XX e da insistência brasileira na manutenção do modelo primário-exportador até a década de 1930 realizou-se com base em vasta literatura secundária e no uso sistemático de fontes primárias (a maioria delas já utilizada em trabalhos anteriores do autor). A metodologia possibilita uma grande sintonia com as publicações mais recentes da área, que têm em Moniz Bandeira uma referência obrigatória, em processo contínuo

de influências recíprocas, a despeito de algumas sentidas ausências em sua bibliografia.

A análise da lenta e gradual construção da moderna estrutura econômica brasileira, que se desenvolveu de forma paralela ao esgotamento do modelo agroexportador argentino e dos impasses sofridos pelo país vizinho desde os anos 1930, mantém o rigor da pesquisa e apresenta a clara continuidade dos efeitos da presença dos interesses dos Estados Unidos na América Latina, assunto já desenvolvido nos capítulos iniciais da obra, referentes às décadas finais do século XIX e às iniciais do século XX. Mas é a partir do capítulo XIII, em que Moniz Bandeira aborda os esforços desenvolvidos por Brasil e Argentina no sentido de uma maior cooperação bilateral e regional, que se revelam as estratégias desagregadoras desenvolvidas pela diplomacia norte-americana. O esvaziamento da Operação Pan-Americana (OPA), o lançamento da Aliança para o Progresso, o apoio dado às soluções ditatoriais dos anos 1960 e 1970 e a insistência em temas como a cooperação tecnológica, o desarmamento e a não-proliferação de armas nucleares revelam a defesa dos interesses empresariais norte-americanos e a atitude deliberada de conter os projetos de desenvolvimento econômico autônomo. É nesse sentido que Moniz Bandeira sustenta sua tese da “rivalidade emergente” nas relações entre Brasil e Estados Unidos, evidenciada durante o governo de Ernesto Geisel e que se estende, com surpreendente atualidade, aos dias atuais.

Sua terceira hipótese, a da integração Brasil-Argentina, atualizada – no sentido aristotélico da palavra – por meio da criação do Mercosul, poderia parecer superdimensionada ao se confrontar a atual situação do bloco regional com as idéias do autor acerca da futura construção de um Estado multinacional, semelhante à União Européia, mediante a integração de todos os Estados da América do Sul. Porém, Moniz Bandeira desenvolve, de forma implícita, uma argumentação pautada – como diria Amado Luiz Cervo – no “acumulado histórico” da política externa brasileira e nos anseios mais amplos dos países latino-americanos no sentido da busca da integração como instrumento para um desenvolvimento regional “autônomo”, menos dependente da política norte-americana para a região. Tal abordagem valoriza as iniciativas latino-americanas para o desenvolvimento e seu contraponto: a presença norte-americana na região, tanto em sua dimensão diplomática ostensiva quanto nas ações clandestinas sob responsabilidade da CIA e de outras agências. Moniz Bandeira é um dos poucos autores dispostos a enfrentar o tema.

Nos seis últimos capítulos do livro, o autor brinda seus leitores com a análise dos “eixos” da inserção internacional do Brasil no contexto das transformações históricas inauguradas com o fim da guerra fria. Os efeitos do *Washington Consensus*, os desdobramentos do Tratado de Assunção, o projeto da Alca e outros temas de fundamental importância nos dias de hoje são abordados no imenso quadro das transformações operadas na política internacional. Cabe



---

destacar que, em nenhum momento, o autor descuida dos limites e das dificuldades encontradas pelo Brasil na implementação de suas políticas. Daí a ênfase em acontecimentos como o pedido da Argentina para entrar na Otan, o aprofundamento dos problemas da Colômbia, a tentativa de golpe no Paraguai, a ascensão de Hugo Chávez na Venezuela e a resistência do Brasil à Alca. Em seu último capítulo, Moniz Bandeira trata dos efeitos dos atentados terroristas contra o World Trade Center e o Pentágono, do agravamento da situação econômica e política mundial, do colapso da Argentina e da tentativa de golpe na Venezuela, em abril de 2002.

Suas conclusões a respeito desses temas, embora pautadas não mais em documentação diplomática e política primária, mas fundamentalmente em análises publicadas em livros, periódicos e por meio da Internet, deixam transparecer não apenas a continuidade da análise, mas a metodologia empregada no conjunto da obra. Para Moniz Bandeira, o método histórico sempre se lhe afigurou o melhor meio para o conhecimento dos fenômenos políticos, caracterizados por um entrecruzamento infinito de causas e por fenômenos resultantes de transformações quantitativas e qualitativas de tendências que se desenvolvem ao longo do tempo. É o método hegeliano que permite ao autor sustentar que, da Tríplice Aliança ao Mercosul, as contradições intrínsecas do processo histórico das relações internacionais na Bacia do Prata passam por supressões (*aufheben*) e conservações (*aufheben/aufbewahren*), enquanto *Aufhebung* (negação/conservação) dos conflitos. Afinal, não estamos constantemente nos referindo a permanências e mudanças ao tratarmos de temas de política externa ou de política internacional?

Uma última observação sobre a importância do trabalho de Moniz Bandeira pode ser deixada a cargo do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e de suas considerações do prefácio do livro, intitulado “Reflexões sul-americanas”. Para Pinheiro Guimarães, o atual momento é decisivo para a América Latina e mais especialmente para o Brasil, mas o dilema é aquele definido historicamente: enfrentar o desafio de realizar o potencial da sociedade brasileira, por meio de um projeto nacional consciente; ou se incorporar de forma subordinada ao sistema econômico e político americano, confiando nas forças do mercado para enfrentar o desafio de realizar o potencial da sociedade brasileira e sul-americana. Nesse sentido, a obra de Moniz Bandeira é de fundamental importância para os que necessitam conhecer melhor o passado e o presente para construir um futuro melhor, assim como para aqueles que têm a responsabilidade de decidir qual dos dois caminhos tomar.

*Carlos Eduardo Vidigal*

---

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, 117 p. ISBN: 85-86469-76-9.

O estudo da política externa brasileira tem se valido dos avanços positivos experimentados por esse campo do conhecimento como um reflexo direto de programas de pesquisa cada vez mais consolidados e do incentivo à produção acadêmica provenientes das esferas pública e privada. Esses avanços, contudo, não representam um esgotamento dos temas a serem apreciados e das questões a serem resolvidas. Pelo contrário, o próprio caráter dinâmico da história faz com que o aperfeiçoamento do conhecimento seja a tarefa a ser buscada, o que de fato é exigido do estudo da história da política exterior do Brasil e dentro do qual o livro **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula** é produto direto dessa preocupação eminentemente acadêmica.

A obra de Paulo Fagundes Vizentini responde às necessidades quase obsediantes daqueles – diplomatas, professores, estudantes – ávidos pelo conhecimento dos fatos mais relevantes da nossa história política contemporânea. Nesse sentido, destaque para a quarta parte do livro, na qual o autor enfoca o período de 1990 a 2002, apreciando e relacionando os impactos da globalização neoliberal com o culto irrestrito ao americanismo na passagem dos dois “Fernandos” pela presidência do Brasil, o que teria profundas repercussões sobre os rumos da política exterior do país. Além disso, procura demonstrar a fragilidade do Mercosul enquanto estratégia de inserção internacional, ao mesmo tempo em que aponta para o abandono do projeto nacional, que havia se amparado sobre o nacional-desenvolvimentismo no período anterior.

O título dessa parte do livro, “Gigante à deriva”, representa bem as dificuldades enfrentadas pelo Brasil nessa ordem internacional pós-guerra fria, em que os seguidos comandantes do navio brasileiro estavam utilizando mapas e bússolas indicados pelos desbravadores do norte (Consenso de Washington), enquanto eles próprios [Estados Unidos] já utilizavam outros mecanismos mais “avançados” para manter a sua posição prevalecte no sistema econômico mundial (OMC, Alca). Assim, o navio Brasil não teve outro destino se não vagar sem rumo, durante duas décadas, pelos mares da América do Sul, juntamente com seus debilitados vizinhos.

Entretanto, algumas medidas foram fundamentais para não deixar o navio afundar e representaram as possibilidades em que se apoiaria o novo governo do presidente Lula. Nesse sentido, foi de importância primordial a Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília e reeditada em Guaiaquil, numa tentativa de articular a integração da região, bem como as aproximações bilaterais com a Venezuela de Caldera e Chavez, país que representou o primeiro grande desafio externo de Lula à frente da presidência do país.

---

Não obstante trazer o novo como elemento principal de sua obra, duas tarefas ainda são bem preenchidas com esse trabalho de Vizentini. Primeiro, ao agregar a perspectiva do movimento nas relações internacionais, demonstrando que o abandono do projeto nacional não foi por acaso, mas sim, resultou de um colapso do nacional-desenvolvimentismo, que sofreria com as adversidades da cena internacional no período 1979-1990, e com o desgaste político do regime militar que já não conseguia repetir os sucessos econômicos do período anterior (1964-1979).

Segundo, pela própria estrutura do texto, que permite uma leitura clara e agradável, ao mesmo tempo em que possibilita um entendimento preciso dos temas e assuntos tratados pelo autor, numa clara harmonia entre forma e conteúdo. Nesse sentido, merece destaque a divisão da obra em quatro grandes partes: Nacionalistas x Entreguistas, O Brasil potência, A crise do projeto nacional e Um gigante à deriva, que fornecem uma evolução clara do destino da história da política externa brasileira que enfrentaria desafios e aproveitaria oportunidades únicas de cada momento.

Além disso, a utilização de fotos e quadros conceituais explicativos permite ao leitor ter uma visão mais real dos acontecimentos, estimulando a memória visual e fornecendo explicações precisas acerca de conceitos clássicos ligados à história da política exterior do Brasil, como Política Externa Independente (PEI), Consenso de Washington, OMC, Plano Colômbia.

Por último, ainda com relação à dicotomia forma e conteúdo, merece atenção especial a apresentação de uma cronologia que fornece um entendimento evolutivo dos principais acontecimentos dentro dos quatro grandes períodos em que a obra está dividida, numa perspectiva comparada entre os fatos internos e externos, ou seja, entre o que ocorreu aqui e o que estava ocorrendo na cena internacional, no mesmo tempo histórico; visão bem estabelecida entre alguns estudiosos, como Halliday, de que é necessário se ter uma abordagem dual (interno e externo) para melhor se apreciar e entender as relações internacionais.

Assim, essa obra de Vizentini, apesar de não trazer grandes avanços conceituais ou históricos, desempenha bem um duplo papel: funcionar como uma ferramenta contemporânea de estudo para aqueles, iniciantes ou não, ávidos por novidades nessa vertente específica das relações internacionais, bem como incentivar o estudo da história da política exterior do Brasil, ao estimular a busca por informações mais acuradas em obras já consolidadas, como o manual de Cervo e Bueno.

*Thiago Gehre Galvão*

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr., Domício (orgs.). **Brasil e o Mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, 446 p. ISBN: 85.265.0456-8.

“Esta coletânea reúne trabalhos inéditos sobre questões relativas à inserção internacional do Brasil. Trata-se de questão de importância crescente, mas, ainda assim, de esforço exploratório” (p. 09). É dessa forma que Domício Proença Jr. e Clóvis Brigagão apresentam mais um importante empreendimento acadêmico brasileiro, no campo da paz e da segurança. Em **Brasil e o Mundo** destaca-se o empenho de dois grandes pesquisadores brasileiros na sistematização do conhecimento nacional na área.

Parte de um ambicioso projeto, o livro **Brasil e o Mundo** representa mais do que a concretização de um plano de trabalho. O motor dessa iniciativa encontra significado maior na perspectiva de fazer “ruir o imobilismo” de um país que, ainda hoje, mostra-se indiferente ao tema.

Contando com a valiosa contribuição de representantes dos mais diversos segmentos da sociedade, **Brasil e o Mundo** divide-se em três partes distintas – Perspectivas, Contextos e Horizontes – que, em seu conjunto, montam um arcabouço genérico, encadeado e bastante inquietador no que tange à inserção internacional de segurança do Brasil em um contexto internacional mutável.

O diplomata João Almino inaugura o debate sob uma perspectiva, segundo ele, “mais do que diplomática”. Para o autor, a segurança internacional de um país depende, também, das estruturas político-sociais internas e do grau de coesão nacional. No bojo dessa visão, João Almino argumenta que a política de segurança do Brasil deve partir do reconhecimento de sua posição no mundo.

O seu texto estrutura-se em torno da discussão dos possíveis arranjos administrativos entre as diferentes instâncias governamentais brasileiras, com vistas à coordenação de iniciativas em matéria de segurança e defesa.

A segunda contribuição vem de Afonso Barbosa, que cumpre sua intenção de empreender uma “visão de um militar”, ao invés de uma “visão militar”. Ele define como plano de estudo, quatro considerações acerca do relacionamento entre as nações, *vis-à-vis* a inserção do Brasil. Nesses termos, o autor percorre aspectos teórico-normativos que, de forma geral, definem o novo ordenamento militar brasileiro, corolário da ascensão do controle civil sobre o conjunto das organizações militares e elucidam o quadro da inserção do Brasil, segundo a análise da natureza do ambiente político-estratégico mundial e das demandas que a aspiração nacional, por tornar-se ator ativo nesse quadro, engendram.

A segunda parte do livro – Contextos – inicia-se com o aporte de Valérie de Campos Mello sobre a participação e visão brasileiras no tocante ao sistema das Nações Unidas de segurança coletiva. A partir da idéia de que a ONU é o principal foro no qual as premissas de “primazia dos marcos jurídicos internacionais

e do multilateralismo” são mais fortemente advogadas pelo país, ela passa a estabelecer considerações no tocante à posição brasileira diante da doutrina de segurança humana na ONU, segundo a qual o uso da força deve ser o último recurso a dispor. Por fim, a autora faz referência às direções de ação da ONU após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, bem como ao significado desses eventos como um novo desafio à diplomacia brasileira.

Thomaz Guedes da Costa analisa o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos em uma perspectiva histórica, ao mesmo tempo em que busca uma interpretação atual para as perspectivas de convivência entre os dois países. Sua tese é de que os contornos da inserção internacional de segurança do Brasil estão condicionados ao seu relacionamento com o “império do norte”. Sua análise baseia-se na constatação de que, pela falta um instrumento político-militar entre ambos e pela centralidade da relação entre os dois para a conformação da conduta da segurança internacional do Brasil no século XX, há uma crescente necessidade de harmonização bilateral no campo do “pensar” e “agir”.

No quinto capítulo, a questão relativa às percepções brasileiras frente ao uso legítimo da força é objeto de análise de Alfredo Valladão. O autor parte da constatação de que o Brasil nunca esteve à vontade diante de um cenário internacional tenso e instável, na perspectiva de que a prática diplomática nacional apresenta credenciais importantes como a rejeição ao uso da força. De fato, o distanciamento dos pólos de poder, durante parte do século XX, foi recurso inequívoco do seu *modus vivendi* diplomático. Na década de 1990, no entanto, um novo ambiente internacional em formação levou o Brasil à “autonomia pela participação”. Vale ressaltar, ainda, uma idéia que parece bastante lúcida no contexto das pretensões brasileiras no cenário internacional: a necessidade de o Brasil responsabilizar-se pelos “bens públicos” coletivos (mesmo que apenas em nível regional), caso tenha alguma pretensão a tornar-se líder incontroverso. Ao mesmo tempo, o autor prevê a necessidade de “multilateralizar” o poder estadunidense por intermédio de associações, por exemplo, como a União Européia.

A terceira e última parte – Horizontes – traça o pano de fundo de um “balanço” ainda inconcluso, mas que permite reforçar tendências para o futuro imediato do Brasil. A política brasileira de segurança no pós-guerra fria é revista por Paulo Wrobel e Mônica Herz, a partir das transformações da política exterior do Brasil e sua conexão com as questões de paz e segurança. Nesse contexto, o dinamismo e variação dos temas em matéria de política de segurança contrastam com a continuidade da política exterior brasileira.

Os anos de 1990 mostram o vigor de uma abordagem mais democrática sobre as questões de paz e segurança. Infelizmente, a autora parece dar importância, sobremaneira, aos resultados objetivos dessa “abertura”, com a crença de que a formulação e a publicação do documento de Política de Defesa Nacional (1996) estiveram condicionadas de forma direta a essa nova realidade democrática.

Por seu turno, o professor Amado Luiz Cervo empreende um estudo de grande envergadura, no conjunto da obra. Seu texto ocupa-se da dimensão da segurança na política exterior do Brasil diante das conjunturas internacionais. Da “tranquilidade global e preocupações regionais” do século XIX, chegando à nacionalização da segurança da década de 1970 e, depois, à multilateralização da segurança na década de 1990, Amado Cervo identifica a conclusão de seu texto com o recente “trânsito” brasileiro entre a “ilusão kantiana”, de apreço às instituições multilaterais, e o realismo cauteloso, impulsionado pela “tentação” da “autonomia decisória”.

O livro termina com mais um ensaio acerca da participação brasileira nas operações de paz. Densa e útil, a análise de Sérgio Aguillar abarca todas as singularidades históricas desse instrumento multilateral, segundo sua evolução da primeira geração (1948-1989) à segunda geração (1989 aos nossos dias).

Em seu conjunto, a obra é completa e bem articulada entre os temas mais polêmicos que envolvem a questão. **Brasil e o Mundo**, ao estabelecer seu foco nas peculiaridades do espaço nacional, em estreito diálogo com o contexto internacional, contribui para o adensamento do debate e o aprimoramento da “inteligência” nacional na inserção internacional de segurança do Brasil.

*Joelson Vellozo Júnior*

CARDIM, Carlos Henrique & Almino, João (orgs.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002, 544 p. ISBN 85-87933-06-X.

Para comemorar o primeiro centenário da posse do barão do Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores, a Funag, o Instituto Rio Branco e o Ipri organizaram um seminário no IRBr nos dias 28 e 29 de agosto de 2002. O encontro analisou a atuação de Rio Branco por meio de cinco enfoques: sua visão do Brasil e do mundo, seus contemporâneos, o trabalho pela modernização do Brasil, a política para as Américas e a política brasileira para o Prata. Os textos apresentados foram reunidos por Carlos Henrique Cardim e João Almino, dando origem ao livro lançado, em 2002, pela EMC Edições, prefaciado por Fernando Henrique Cardoso.

Na abertura dos trabalhos, Celso Lafer realçou a relação entre a tradição de uma diplomacia brasileira ancorada à história e à herança paradigmática do fazer diplomático do Barão como diretriz e orientação para as decisões do país.

A primeira sessão, que tratou dos aspectos de Rio Branco como administrador, homem de Estado, negociador e sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, pode ser lida como um bloco único. Enquanto para Rubens

Ricupero, o Chanceler reinventou o papel do Itamaraty e da política externa brasileira, modernizando-o, para Arno Wehling, o Barão foi o homem de Estado cujos fundamentos políticos encontram-se no esteio da problemática atemporal embutida entre papel do homem de Estado e as forças profundas.

Na construção do seu estilo negociador calcado na defesa dos interesses nacionais e em toda sua obra de relação pacífica com os vizinhos, fortalecendo o país sem conquistar território alheio, três períodos de sua vida foram fundamentais de acordo com Synesio Sampaio: os estudos de Paranhos Jr., as defesas das causas fronteiriças e a gestão ministerial do Barão.

A relação de fidelidade de quarenta e cinco anos mantida com o IHGB se desdobrou em aspectos peculiares segundo o Embaixador João Hermes de Araújo, por ser o Barão o único sócio lembrado em cada sessão da Instituição com leituras das Efemérides.

A segunda sessão ressaltou a relação entre Rio Branco com quatro de seus contemporâneos: Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, Euclides da Cunha e Oliveira Lima. Com Nabuco e Rio Branco, Francisco Vinhosa ressaltou os aspectos da relação Brasil e Estados Unidos. Na ligação entre Rui Barbosa e Rio Branco, conforme Carlos Henrique Cardim, destaca-se a capacidade agregadora do Barão de convocar as melhores capacidades do país para contribuir nas causas nacionais, que para Barbosa foi a oportunidade de colher na política exterior os melhores frutos de sua vida pública.

Alberto Venâncio Filho lembra o período por meio de cartas e da monografia do pai, Francisco Venâncio Filho, lançada por ocasião da Comissão Preparatória do Centenário de Rio Branco, evidenciando como duas pessoas tão diferentes, como Rio Branco e Euclides da Cunha, puderam ao longo de cinco anos ser colaborador e colaborado. Paulo Roberto de Almeida analisa as interações e divergências ocorridas entre Oliveira Lima e Rio Branco, reconstruindo suas trajetórias e rotas conflitantes na diplomacia e na política internacional.

A modernização do Brasil, vista pela terceira sessão, foi iniciada por Alberto da Costa e Silva, que entende que a mutação ocorrida no Itamaraty tendo por base o Quai d'Orsay e o Foreign Office, foi o fator que imprimiu confiança ao comportamento da diplomacia brasileira.

Amado Luiz Cervo ao analisar o Barão e a modernização da agenda brasileira centra-o em seu ambiente histórico, vendo coerência entre o modo como Rio Branco concebeu a função pública e implementou a sua teoria administrativa bem como, aqui concordante com Cardim, na escolha de seus auxiliares. Contudo, apesar da inter-relação entre a harmonia e a paz interna e os ganhos da imagem externa, Cervo contrapõe o enclausuramento de Rio Branco a seu tempo relacionado à incapacidade de agregar à política exterior a função de preencher requisitos de desenvolvimento.

O quesito modernização da defesa brasileira foi examinado pelo almirante Max Guedes, relacionando as preocupações do chanceler acerca das deficiências militares, o trabalho nas fronteiras e a necessidade de respaldo das Forças Armadas. Já Ronaldo Sardenberg verifica a influência do barão do Rio Branco na realização do III Congresso Científico Latino-Americano de 1905, no Rio de Janeiro, uma idéia encampada por ele, sobretudo em função de sua vontade própria e não de praxes e circunstâncias, que pode ser vinculado por duas qualidades suas: a devoção ao conhecimento e ao instrumento da pesquisa.

A quarta sessão do encontro norteou-se sobre a política das Américas. Clodoaldo Bueno, ao se debruçar sobre o projeto do Barão de América do Sul, salienta que, para Rio Branco, a melhor maneira de se proteger contra atentados à soberania era garantir a estabilidade política da região inserida na busca pela consolidação e ampliação da amizade brasileira com os países da América espanhola. Apesar de o Barão ver o Brasil de modo diferenciado do grupo latino-americano, ele não teve a pretensão de buscar a hegemonia dos objetivos mas sim de influência compartilhada com a Argentina.

As apreensões de Rio Branco com o pan-americanismo partiam do aspecto de ser esse um espaço de confluência entre as relações de vizinhança e com os Estados Unidos uma compreensão nascida nessa realidade com objetivos e percepções condicionados a ela. Destarte, a visão de Rio Branco para Gelson Fonseca Jr. é a de um multilateralismo *soft*, mais voltado para o espírito da cooperação do que para a definição de constrangimentos.

O Barão, ao ampliar o território nacional, segundo Steven Topik, precisou equilibrar o nacionalismo com o internacionalismo, bem como o *laissez-faire* com a economia pragmática, para elevar a posição do país perante a comunidade mundial.

A última sessão privilegiou a política do Chanceler no Prata, trazendo as visões de três nacionais. Para o brasileiro Luiz Felipe de S. Correa, Rio Branco foi um homem no sentido nietzscheano, original e coerente com a tradição histórica, o que faz com seu trabalho permaneça como a mais relevante obra da diplomacia nacional. Já o economista argentino Daniel Larriqueta vê o legado maior da obra de Rio Branco, homem dos encontros e para os encontros, assentada sobre o privilégio de liderar a modernidade sul-americana. O ex-presidente uruguaio Júlio Sanguinetti examinou a relação entre o Barão e o Uruguai lembrando as homenagens prestadas por esse país a Rio Branco. Desde estátuas e nomes de ruas até a lei que declarou luto nacional, atitude peculiar, já que nenhum outro Ministro de qualquer país estrangeiro mereceu tal honraria. A indisfarçável simpatia do povo uruguaio pelo Brasil foi determinante, segundo Sanguinetti, pelos acontecimentos vinculados à vida de Rio Branco.

À pergunta sobre a atualidade do Barão do Rio Branco, Vicente Marotta Rangel retruca afirmativamente por ser ele um exemplo expressivo de alguém em



busca de contínuo aprimoramento de si mesmo e imbuído de um aspecto primordial: o serviço de seu povo e seu país. Rio Branco fixou, para Álvaro da Costa Franco na sessão de encerramento, um estilo de diplomacia, dotando o Ministério de um espírito patriótico e profissional.

*Tereza Cristina Nascimento França*

MAXWELL, Kenneth. **Mais malandros. Ensaios tropicais e outros.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, 268 p. ISBN: 85-219-0522-X.

Talvez por sua consolidada reputação no país como especialista na história do império português e dada a ambigüidade do título desse seu último livro publicado no Brasil, essa coletânea de ensaios do historiador inglês Kenneth Maxwell não desperte entre os estudiosos das relações internacionais e da política externa brasileira a atenção que a obra merece. O título **Mais malandros. Ensaios tropicais e outros** parece fazer sentido apenas se a obra for entendida como sucedânea de outra coletânea de trabalhos do autor, publicada no país em 1999, intitulada **Chocolate, Piratas e outros malandros. Ensaios tropicais** (Paz e Terra). Os vinte e seis ensaios reunidos em **Mais malandros** foram, em sua maioria, publicados no extinto *site NO (Notícia e Opinião)* e no Caderno **Mais da Folha de São Paulo**, sendo os demais publicados em periódicos estrangeiros.

Se Maxwell é conhecido como autor, entre outros, de uma interpretação clássica da Inconfidência Mineira (**A devassa da devassa**, Paz e Terra, 1977), de uma biografia definitiva do Marquês de Pombal (**Pombal: paradoxo do Iluminismo**, Paz e Terra, 1996) e de uma provocativa interpretação da Revolução dos Cravos, ainda inédita no Brasil (**The making of Portuguese Democracy**, Cambridge University Press, 1995), a prazerosa leitura do trabalho aqui resenhado confirma a erudição e a vastidão dos interesses do autor, o que, por si só, já valeria a empreitada. Contudo, em **Mais malandros** destacam-se também a sagacidade e o pendor heterodoxo do autor na articulação de seu amplo conhecimento histórico a eventos sociais e políticos contemporâneos, tecedura essa usualmente evitada pelos historiadores.

Mas se nesse seu último livro alguns dos temas prediletos do autor (como, por exemplo, o Marquês de Pombal e a questão dos jesuítas) aparecem mesclados a ensaios de crítica cultural e a escritos de caráter mais autobiográfico, dispostos em uma seqüência que não parece obedecer a qualquer lógica temática ou cronológica, vários dos vinte e seis ensaios articulam questões essenciais para o estudioso das relações internacionais do Brasil e da América Latina. Há que se recordar aqui, até para que se compreenda o sólido lastro dessas incursões mais

recentes do autor pela política internacional contemporânea, o fato de Maxwell ser hoje diretor do Programa para a América Latina do Council on Foreign Relations, de Nova Iorque, o qual, apenas para rememorarmos, produziu, no início de 2001, um memorando e uma carta ao presidente George W. Bush argumentando que os Estados Unidos não deveriam isolar o Brasil.

Em particular, em um momento em que a política externa brasileira passa a ser embalada por uma retórica mais assertiva e por veleidades mais explícitas de autonomia e liderança, merece destaque o tratamento dado pelo autor às “relações triangulares” entre Estados Unidos, Brasil e América Latina, para lembrarmos o preciso termo cunhado por Rubens Ricupero.

Maxwell parece não temer a polêmica, nem adota, no que diz respeito à política externa brasileira, o tom, habitual entre os analistas, de afago à diplomacia do país. Como exemplo, em um ensaio de dezembro de 2000, provocativamente intitulado “George W. Bush, Rei Canuto e o Brasil”, escreve:

O Brasil precisará decidir se vai seguir seu estilo tradicional ou mover-se rápido e tirar o comércio das mãos do Itamaraty e botar um negociador astuto, agressivo e especializado em economia e negócios controlando seu time Alca. Alguém que verá a Alca como uma oportunidade para o Brasil, não uma ameaça, e que poderá mobilizar o Brasil para agir com uma confiança que os mexicanos demonstraram quando inventaram, promoveram e implementaram o Nafta como queriam que ele fosse – tudo de acordo com seu interesse nacional. (p. 67)

Contudo, se o fim da campanha eleitoral no Brasil e a posse de Lula fizeram com que a definição da Alca como anexação fosse substituída por uma postura mais pragmática e menos panfletária, perspectiva essa que também tem o seu lugar, diga-se, na medida em que a política exterior do país tem tido, tradicionalmente, uma visibilidade muito pequena no debate político doméstico, Maxwell mostra-se capaz de pensar aquelas relações triangulares sob uma diversidade de pontos de vista. Se o embargo a Cuba é considerado ineficiente, irracional e míope (“Evitando a tentação imperial: Estados Unidos e América Latina”), o autor chama de “banal” o pan-americanismo do pós-guerra fria:

[uma] conseqüência curiosa do final da Guerra Fria para a América Latina foi o fato de ela ter sido relegada a uma zona amena onde opções difíceis parecem desnecessárias, ou pelo menos podem ser incorporadas em um pan-americanismo banal. Mas se os Estados Unidos não definirem seus interesses na região, outros o farão. (p. 198-199)

Discutindo nesse ensaio essas relações triangulares sob a ótica do vértice (e é aqui que o autor sugere o “fim dos auxílios financeiros para o Brasil”), Maxwell, recordando a “tentação intervencionista” da década de 80, denomina

---

os anos 90, de forma igualmente provocativa, como a “década neo-intervencionista” (p. 212).

Maxwell tampouco se furta de destacar a reação do Brasil, sob esse manto cinzento do ambíguo neo-intervencionismo norte-americano, aos dilemas vividos pela Colômbia, vítima de uma guerra em que os Estados Unidos “financiam ambos os lados” (p.245):

O principal avestruz é o Brasil, que, paradoxalmente, busca um papel de liderança na América do Sul, mas guarda distância da conflagração mais perigosa e mais potencialmente divisora do continente. No entanto a Colômbia é um engajamento não desejado que será imposto ao Brasil, cedo ou tarde, quer os brasileiros gostem disso, quer não. (p. 245-246)

Mas a década de 90, que Maxwell também denomina de “década complacente”, termina convulsionada na América Latina. Com os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, que “jogaram por terra os tabus relativos ao império” (p.243), reverte-se a prioridade conferida à região na retórica eleitoral de Bush filho, e a América Latina retorna à posição secundária na agenda externa dos “novos imperialistas” norte-americanos, que hoje cultivam uma visão de mundo “ainda mais maniqueísta do que antes”.

Feito esse diagnóstico mais macro, já amplamente reconhecido, são de sabor ímpar as páginas dedicadas neste ensaio de abril de 2002: “A América Latina joga a toalha”, ao “desafio fundamental” da liderança regional, que, segundo o autor, configura-se como uma disputa entre México e Brasil. Quando a questão ainda se restringia, do ponto de vista dos Estados Unidos, ao grau de solidariedade demonstrado quando dos ataques terroristas de setembro, a postura alinhada de Jorge Castañeda, chanceler mexicano, é contraposta à reticência de Fernando Henrique Cardoso. O último parágrafo do texto, carregado de uma ironia bem informada, merece ser reproduzido literalmente:

[Carlos] Fuentes [que afirmara que o discurso de Fernando Henrique Cardoso diante da Assembléia Nacional francesa, criticando a postura norte-americana, havia sido o melhor discurso já feito por um presidente latino-americano em qualquer lugar] será um bom candidato a receber a Ordem do Cruzeiro do Sul que não foi dada a Henry Kissinger. Talvez Castañeda envie Fuentes ao Brasil, como embaixador mexicano, para incentivar o Brasil a continuar sendo o que o México já deixou de ser, enquanto o México, sem alarde mas com eficácia, forja e consolida o seu papel de principal parceiro, interlocutor e intérprete latino-americano em Washington. (p. 251)

Assim, em tempos de aguda complexificação da agenda internacional do Brasil e de busca de redefinição das formas de atuação internacional do país,

parece importante que os investigadores e *policy makers* brasileiros passem a ouvir com maior cuidado a voz e as propostas de Kenneth Maxwell, não desprezando livros com títulos tão ambíguos.

*Carlos Aurélio Pimenta de Faria*

**GLEIJESES, Piero. *Conflicting Missions. Havana, Washington and Africa, 1959-1976*. Chapel Hill, North Carolina University Press, 2002, 552 p. ISBN: 0807854646.**

**Conflicting Missions. Havana, Washington and Africa** vem cobrir um vácuo na história da política externa de Cuba, relativo a um aspecto já tão discutido anteriormente, mas que, até aqui, não ia além de meras conjecturas sem provas: foi Cuba subserviente à União Soviética em seus envolvimento de suporte a movimentos revolucionários na África? Desde 1991, Gleijeses realizou quatorze viagens a Cuba a fim de pesquisar nos documentos oficiais a história dessa época e trabalhou, ainda, com os arquivos norte-americanos, britânicos, alemães e belgas, além de realizar inúmeras entrevistas com personagens-chave africanos. Os resultados dos estudos de Gleijeses mostram nitidamente que os fatores que moveram Cuba em direção à África foram basicamente dois: uma “compulsão messiânica de liderar a revolução” e a sobrevivência da própria revolução cubana (p. 375). Para tanto, não houve nenhuma coordenação prévia com a União Soviética, e Cuba chegou, em alguns momentos, a pôr em risco relações importantes em função desses ideais.

Das 552 páginas do livro, cerca de 150 são constituídas por notas e referências bibliográficas e documentais. O restante está dividido em duas partes bem nítidas: a primeira inclui os primeiros dez capítulos e relata as intervenções na Argélia, no Zaire (hoje República Democrática do Congo), no Congo (hoje República do Congo) e na Guiné-Bissau; a segunda inclui sete capítulos referentes ao caso de Angola e as conclusões gerais. Todos os capítulos são enriquecidos de mapas e fotos explicativas e com referências adicionais às do texto.

O primeiro passo cubano em direção à África foi dado na Argélia, em 1961, quando Castro enviou armas ao National Liberation Front of Argelia (FLN), que lutava contra o domínio francês desde 1954. Castro arriscou as relações com o Marrocos e com a França de de Gaulle, mas tratava-se de uma forte identificação ideológica de Cuba com o FLN. Ben Bella, líder do movimento revolucionário argelino, chegou ao poder, mas foi removido em 1965. Em seguida, Cuba engajou-se no Zaire, cujo líder da independência, Patrice Lumumba, havia sido assassinado pela oposição. A expedição foi marcada pela presença de Che Guevara, que para

lá se dirigiu em 1964. Gleijeses utiliza o diário de Che Guevara como principal fonte ao relatar o caso do Zaire e constata a decepção do companheiro de Fidel diante do desfecho da expedição. A falta de preparo revolucionário dos zairenses e a própria falta de vontade de lutar, associadas às atitudes dos líderes revolucionários, que passavam mais tempo viajando ao exterior do que ao lado de suas tropas, limitaram a ação dos cubanos. O que foi um “fracasso”, nas palavras do próprio Che Guevara, teve como futuro imediato a vitória em campo dos Estados Unidos e a ascensão de seu protegido, Mobutu, ao poder. A experiência no Congo-Brazzaville não foi muito melhor, até por estar associada aos acontecimentos no Zaire. Aqui Cuba apoiava o governo no poder, que estava sob ameaça de grupos de oposição e de seu próprio exército. Nesse caso, porém, foram os cubanos a retirar-se voluntariamente, não obstante o pedido do governo de que permanecessem.

O quadro de pessimismo cubano em relação aos movimentos africanos vai virar com a experiência na Guiné-Bissau, em 1967. O Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), liderado por Amílcar Cabral, revelou-se extremamente organizado e disciplinado. Cuba contribuiu com tropas e principalmente com ajuda médica. Como o PAIGC queria resguardar o caráter nacional de sua luta, a presença cubana foi mantida em segredo, mas revelou-se decisiva no caminho que levaria a Guiné-Bissau à independência de Portugal, em 1973.

A intervenção em Angola, em 1975, abriu um novo capítulo na política exterior de Cuba. Até então, as intervenções cubanas haviam sido desvinculadas de Moscou. Castro não poupava críticas à própria experiência socialista soviética, suas relações com governos militares na América Latina e sua política intervencionista em Cuba. O envio de tropas a Angola não foi coordenado com Moscou: havia um interesse comum, mas de forma alguma um “alinhamento automático”. Ao estourar do conflito, a FNLA (Frente Nacional para Libertação de Angola) era o movimento mais forte, em termos de financiamento e apoio militar (apoio cedido pelo Zaire, Estados Unidos e África do Sul), enquanto o MPLA (Movimento para Libertação de Angola) mostrava-se o mais organizado e qualificado para tomar o poder e organizar a construção de um estado. A grande revelação trazida por Gleijeses é a relação dos Estados Unidos com o Zaire e depois com a África do Sul, no que se refere ao financiamento ao FNLA e, depois, à coalizão FNLA-Unita. Dada a situação do apartheid na África do Sul, os Estados Unidos não podiam assumir uma relação com esse país, mas tudo indica que houve um diálogo explícito entre os dois para que as tropas da África do Sul dessem treinamento à FNLA e, posteriormente, intervissem de maneira direta em prol da FNLA-Unita. Além dessa parceria, oficialmente negada, os Estados Unidos teriam concedido apoio financeiro a Mobutu, no Zaire, para que esse apoiasse a FNLA-Unita, evitando, assim, um envolvimento direto. Cuba, bem como nos casos anteriores, nunca esteve presente nos cálculos norte-americanos e talvez

isso tenha contribuído para a vitória final do MPLA no campo de batalha. Na verdade, a própria intervenção cubana, a despeito do que se poderia pensar, tardou a chegar. Gleijeses aponta como fator decisivo para o envio das tropas a descoberta da presença sul-africana em Angola e o medo de que, assim, a coalizão FNLA-Unita tomasse a capital Luanda. No caso de Moscou, também houve uma forte hesitação, em função do clima de détente com os Estados Unidos. O episódio, contudo, marca a aproximação e o início de uma coordenação entre Cuba e União Soviética (a se revelar no caso da Etiópia e da Somália em 1977-1978, por exemplo).

**Conflicting Missions** vem suprir uma lacuna no debate acadêmico sobre a política exterior de Cuba e sua postura em relação à União Soviética e também traz revelações quanto à política externa norte-americana na África no período delimitado. Aspectos polêmicos que antes eram debatidos no plano das conjecturas agora podem ser comprovados, dado o trabalho com arquivos até então fechados ao público. Restam, contudo, aspectos a serem retomados, especialmente os lados soviético e africano da história, a partir dos arquivos destes últimos, e o autor faz questão de ressaltar esse porém.

Gleijeses escreve de maneira rica e não apenas inova, como traz à tona trabalhos históricos anteriores e retoma os debates aos quais a obra vem dar a sua contribuição. Ele contextualiza o período e facilita a compreensão dos diversos debates históricos mesmo ao leitor mais desinformado. Para quem acompanha o tema, o livro não apenas enriquece, mas instiga a busca daquelas informações que ficaram faltando para fechar esse capítulo da história.

*Roberta Holanda Maschietto*

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

## Normas para os colaboradores:

1. O Artigo, sempre inédito, deve conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60.000 caracteres. Usar apenas as formatações-padrão. Cada artigo deve vir acompanhado de resumo em português e *abstract* em inglês, de aproximadamente oitenta palavras, bem como de palavras-chave/*key words*. Na primeira página do artigo há de constar informação sobre vinculação institucional do autor (até duas linhas). As notas restringem-se a referências às fontes e, juntamente com a bibliografia, são localizadas no fim do artigo e não ao pé da página. Observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.
2. Os textos destinados à seção de Notas devem conter entre 6.000 e 9.000 caracteres.
3. A Resenha deve limitar-se a 6.000 caracteres.
4. O Artigo de Resenha deve conter em torno de 9.000 caracteres.
5. Encaminhar os originais ao Editor em disquete ou via eletrônica (ibri@unb.br), em programa de uso universal e remeter uma cópia impressa pelo Correio.

---

Os números da *Revista*, desde 1993, podem ser adquiridos por R\$ 25,00 o exemplar. Para assinatura ou renovação, encaminhar um cheque nominal correspondente ao ano a R\$ 40,00 (pessoa física) ou R\$ 60,00 (para assinaturas institucionais); US\$ 30,00 (exterior), em nome de:

### **Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**

Caixa Postal 4400

70919-970 Brasília-DF – Brasil

Telefone: (0xx61) 307 1655

E-mail: ibri@unb.br

Preencher os seguintes dados:

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Código Postal, cidade, Estado: \_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_ Período de Assinatura (anos): \_\_\_\_\_

Data e assinatura: \_\_\_\_\_

**coleção**

# **RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A *Coleção Relações Internacionais*, de natureza paradidática, é composta de dez títulos lançados no período de 2001 a 2003.

Com ela, pretende-se pôr ao alcance dos alunos de graduação em Relações Internacionais, cujo número vem crescendo de modo expressivo nos últimos anos, textos elaborados do ponto de vista da sociedade brasileira, abordando os constrangimentos internacionais que impõem ajustes à formulação e implementação das políticas públicas em suas dimensões econômicas, sociais e de segurança.

A coleção assenta-se numa visão nacional dos fenômenos da vida internacional concernentes à sociedade brasileira.

**Na compra dos dez volumes da  
coleção o preço será R\$ 220,00**

Ver os títulos e ementas nas páginas 36 e 37  
deste exemplar.

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI)  
Caixa Postal 4 400  
Telefax: (61) 307 1655  
70919-970 Brasília, DF

Site: [www.ibri-rbpi.org.br](http://www.ibri-rbpi.org.br)  
E-mail: [info@ibri-rbpi.org.br](mailto:info@ibri-rbpi.org.br)

ISSN 0034-7329



9 770034 732008