

O BRASIL NO TERCEIRO MUNDO. UMA ABORDAGEM SOBRE A DIPLOMACIA ECONÔMICA NO REGIME MILITAR.

Bernardo Kocher¹

O objetivo desta comunicação é analisar a relação entre a política externa, mais especificamente a sua **diplomacia econômica**, e a economia brasileiras durante o regime militar (1964-1984). Para tal, abordaremos as negociações nas quais o Itamaraty participou ativamente para a liberalização e regulamentação do comércio internacional no interior da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).²

O regime político instaurado em 31 de março de 1964 foi produto de conflitos referenciados com a Guerra Fria, de formas que esta situação não pode estar ausente na análise do papel da política externa brasileira. Ainda, conjugando a economia sob a ótica do **desenvolvimentismo**, o Itamaraty interagiu com diversos atores estatais e multilaterais no intuito de promover meios de sustentar a industrialização brasileira. Tais atores eram tanto do mundo comunista quanto do capitalista. A diplomacia brasileira enfrentou a Guerra Fria no campo diplomático, ao invés do militar e

¹ Professor de História Contemporânea da Universidade Federal Fluminense. Projeto de pesquisa financiado Edital MCT/CNPq 14/2009 - Universal / Edital MCT/CNPq 14/2009 - Universal - Faixa A - Processo 477523/2009-9. Título: “O Brasil no Terceiro Mundo. Uma análise da relação entre a política externa brasileira e o desenvolvimento econômico durante o Regime Militar.”

² Será utilizada na presente comunicação a sigla em inglês. Apesar de ter sido articulada uma “conferência”, a UNCTAD transformou-se em uma instituição perene da Organização das Nações Unidas, conservando, porém, a denominação inicial. No seu interior, que produziu conferências contínuas de quatro em quatro anos e negociações entre as conferências, construiu um contínuo processo de negociação em torno da liberalização e institucionalização comercial. Segundo uma análise da História da instituição, as motivações para a sua criação podem ser encontradas na seguinte situação: “When it became evident by 1950 that the Havana Charter for the International Trade Organisation (ITO) would not enter into force, the idea of establishing a comprehensive international trade organisation within the United Nations was revived in the Economic and Social Council (ECOSOC). In 1955, at the twentieth session of ECOSOC, a draft resolution to that effect was submitted by the Soviet Union, which proposed “setting up within the framework of the United Nations an international trade relations and thereby raise the level of living of the peoples and mitigate the tension in international relations”. This initiative subsequently received support from developing countries, particularly in the Cairo Declaration adopted at the Conference on Problems of Economic Development (9-18 July 1962), which in turn led to a recommendation by ECOSOC in 1962 that a UN Conference on Trade and Development be convened.” (GIBBS, Murray and OGNIWITSEV, Victor. “International Trade”. IN: United Nations. Beyond Conventional Wisdom in Development Policy. An Intellectual History of UNCTAD. 1964-2004. New York and Geneva, United Nations, 2004, p. 5)

geopolítico. Aqui as típicas negociações entre embaixadores - incluindo concessões, afastamentos, aproximações e acomodações com as posições dos demais países e grupos de países – tomaram o lugar das armas. Mesmo não se pode creditar como um produto direto e/ou exclusivo da Guerra Fria, a UNCTAD não se eximiu de ser um *locus* onde a bipolaridade marcou presença.

Nossa intenção não é o estudo da política comercial que foi praticada pelo Itamaraty, mas tratar a questão do comércio externo através da diplomacia econômica é tema relevante. Nossa análise se voltará para a **posição da diplomacia brasileira na institucionalização de normas para o comércio internacional** e não o incentivo setorial ou tópico.

Trataremos a diplomacia econômica do período com o que Paulo Roberto de Almeida caracterizou como “diplomacia do secundário”³. Esta é “voltada essencialmente para a grande tarefa da industrialização substitutiva e da capacitação tecnológica nacionais”.⁴ Rompendo com as diversas práticas prevalecentes no século XIX (quando vigorou a “diplomacia do primário”), a nova conformação internacional do pós-2^a. Guerra Mundial criou a necessidade de formulação de regras formais para serem praticadas pelas economias nacionais. Isto ocorreu devido ao acentuado caráter multilateralista das relações internacionais que vinham se desenvolvendo, apesar do quadro crônico de inibição deste pelo conflito leste-oeste. Estas sofreram uma importante transformação na década de sessenta. O autor apresenta esta situação da seguinte forma:

“Apenas a partir da segunda metade do século XX, e com maior vigor a partir dos anos 1960, os acordos multilaterais começaram a suplantiar os instrumentos bilaterais enquanto mecanismos reguladores da vida econômica das nações. Inaugurados timidamente no último terço do século XIX, (...), os instrumentos multilaterais passam a estar no centro da reconstrução da ordem econômica internacional, que começou a ser elaborada, sob a égide da ONU, em bases essencialmente contratuais e institucionalistas.”⁵

Acrescentamos ao descrito acima que, a UNCTAD foi um cenário ímpar pois propiciou a formação de um contexto que promoveu a rotação do eixo inicial de organização econômica após a 2^a. Guerra Mundial, durante a Guerra Fria. Ali criou-se

³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A diplomacia econômica do Brasil em perspectiva histórica.” IN: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. São Paulo, CEDEC, nº 46, 1999, pp. 169-195.

⁴ Idem, p. 2.

⁵ Idem, pp. 14-15.

uma verdadeira “janela” de multilateralismo em meio à bipolaridade. O bloco de países comunistas passaram a ter assento igual aos demais no conjunto das negociações que pretendiam liberalizar e regulamentar o comércio internacional. A Guerra Fria adentrou moderadamente o cenário das negociações comerciais internacionais. Isto demonstra que os Estados Unidos da América foram ameaçados no seu monopólio da imposição das normas de funcionamento da economia mundial. Para um grupo de países, saídos da descolonização nos séculos XIX (América Latina) e XX (Ásia e África), o bloco comunista tornou-se um aliado condicionado para alcançar o objetivo pragmático de refazer os direitos e deveres das economias nacionais. Note-se, neste sentido, que a Organização das Nações Unidas (ONU) cresceu em importância, tornando-se fiadora das esperanças de que era possível alterar o papel dos países desenvolvidos (mais do que o somente dos EUA) na determinação de regras, na manutenção de monopólios e discriminações que atingiam igualmente os países descolonizados e o bloco comunista.

Paulo Roberto de Almeida, no texto já referido, analisando o conjunto de “características da estrutura político-institucional do relacionamento econômico externo do Brasil na atualidade”⁶, elenca seis elementos que podem ser incorporados na prática ao que estamos analisando. Destes destacamos dois:

“a) uma diplomacia comercial não mais “instintiva” (como na “diplomacia do primário” – BK), mas bastante racional, muito pouco doutrinal e de fato “pragmática”, ainda marcada por um caráter “evolutivo”, mas plenamente inserida num projeto desenvolvimentista, recusando tanto a ideologia do livre-comércio como o protecionismo aberto e, à diferença do século XIX, em nada motivada por preocupações fiscalistas, mas sim por objetivos claramente industrializantes e de penetração de mercados;

“b) na área financeira, uma “diplomacia de empréstimos” bastante cautelosa na definição do grau de exposição externa, derivada de experiências de estrangulamentos em certos períodos, o que acarretou um novo sentido de responsabilidade da parte do Estado e de seus gestores na área orçamentária, agora bastante conscientes dos efeitos indesejados da incômoda dependência antes existentes em relação aos capitais estrangeiros; o mesmo poderia ser dito, com as ressalvas de praxe, da atuação do Brasil enquanto credor.”⁷

A presente comunicação abordará o item “a)” acima descrito. Apresentaremos aqui os resultados iniciais de uma pesquisa que ora se desenvolve, cuja proposta é a interpretação de como as relações externas do Brasil promovidas pelo seu Ministério das Relações Exteriores se consorciavam com a busca do incremento da atividade econômica durante uma fase em que o sistema internacional convivia tanto com a

⁶ Idem, pp. 16-17.

⁷ Idem, ibidem.

bipolaridade quanto com a formação de novos pólos de poder político. Formou-se neste cenário agrupamentos de países muito bem delineados. Um deles é dado pela caracterização de “Terceiro Mundo”. Neste o Movimento de Países Não-Alinhados (MPNA) e o G77 são atores (ou instrumentos) de um grupo de países em sua maioria pobres e recentemente descolonizados. Outro grupamento é o conjunto de países “desenvolvidos” (ou “ocidentais desenvolvidos”), composto pelas antigas metrópoles européias, além dos Estados Unidos e Japão. Um terceiro grupo, importante para a formulação desta comunicação, é constituído pelos países comunistas, basicamente os da Europa Oriental.

Como a política externa brasileira era um fator a ser considerado no encaminhamento das questões econômicas nacionais, elegemos para a pesquisa um período da História brasileira recente onde tais vínculos se constituíram em meio a um cenário rico de nuances em termos de possibilidades de associações e, também, dado o contexto internacional beligerante, de rupturas e conflitos. Em meio à Guerra Fria, a política externa brasileira participou do encaminhamento do “desenvolvimento econômico”. A diplomacia econômica operou, por exemplo, para contornar obstáculos que inibiam a aproximação com o bloco comunista. Os desdobramentos desta ação produziu um vasto campo de associações com outras diplomacias nacionais e/ou grupos de países.

A demarcação político-ideológica voltada para o “anti-comunismo”, predominante na orientação política dos governos do período, foi relevante dentro da estrutura de poder construída por civis e militares, o que coloca a análise que esta comunicação enseja nos marcos da Guerra Fria. Malgrado todos os governantes do período possuam a mesma orientação ideológica, notamos que não se deve entender que o anti-comunismo não produziu unanimidade em relação à condução de vários aspectos da administração pública. Na política externa, por exemplo, esta situação assumirá uma conotação bem expressiva, pois a relativa autonomia do corpo diplomático na condução desta propiciou uma orientação de formação de negociações internacionais que não consideraram a predominância da visão ideológica existente na política interna do país.

Dadas estas especificidades do processo político nacional e internacional, um grande conjunto de questões para a análise da política externa brasileira se apresentam:

1. Como a política externa foi implementada nas questões econômicas brasileiras? Qual o escopo da sua atuação? Qual a influência do pacto de poder político que formou o poder central em 1964 nas negociações internacionais que a diplomacia brasileira ensejou?

2. Qual a influência da ideologia anti-comunista dos governos civil-militares para a formulação da política externa? Em que termos foi desarticulada a Política Externa Independente? Como foi articulada a nova política externa brasileira após 1964?

3. Quais os temas prioritários da política externa brasileira durante o regime militar? Eram estes inovadores, reelaborando a agenda de trabalho do período anterior? Conservaram algum aspecto da política externa que se desenvolveu até março de 1964?

Todas estas perguntas, que não se pretendem responder nesta comunicação, com farta elaboração na historiografia que trata do assunto, demarcam a nossa reflexão. Esta caracterizar-se-á, cotejando tal estado da arte, por introduzir fontes primárias inéditas que estão sendo atualmente desclassificadas no Centro de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, por conta de legislação oficial.⁸

Sendo assim, procurando estabelecer uma lógica analítica como produto de um nexos entre a consulta à documentação e o estado da arte no assunto e, também, devido a limitação de apurar detalhadamente todos os processos envolvidos na negociação dada a extensão física da massa documental, construímos como balizamento dois momentos – e dois processos – que caracterizam a temática por nós proposta. Em primeiro lugar abordaremos, no início do regime militar e até aproximadamente meados da década de setenta, o processo de negociação que o Brasil participou ativamente em torno da questão da liberalização comercial internacional. No seio da UNCTAD a diplomacia econômica brasileira atuou para negociar a queda de barreiras comerciais entre as nações e a regulamentação institucional do comércio internacional. Importante ressaltar que a Primeira Conferência da UNCTAD⁹ ocorreu em meio à inauguração do ciclo de governos militares no Brasil, em março-abril de 1964. Tal fato, uma coincidência, muito nos favoreceu, por exemplo, na análise comparativa entre o regime político que entrava e o que saía.

Logo em seguida, como uma espécie de sub-tema desta problemática inicial, encontraremos ainda no interior das negociações da UNCTAD um grupamento formado

⁸ Trata-se do Decreto no. 5.301, de 9 de dezembro de 2004.

⁹ Realizada em Genebra entre os dias 23 de março a 15 de junho de 1964.

especificamente por países do Terceiro Mundo, o G77. A sua constituição possibilitou uma atuação também muito relevante da diplomacia brasileira na negociação que estava em curso. Seu surgimento deveu-se às dificuldades inerentes da hercúlea tarefa de liberalização comercial em escala global. Este grupo representa uma espécie de “partido” para atuação coletiva por parte de um grupo de nações que possuía uma agenda de interesses comuns, pois eram todos países “subdesenvolvidos”. Para eles a renda oriunda do comércio internacional era vital para a manutenção da saúde das suas economias. A preocupação dos membros do G77 era vincular o comércio internacional com recursos para financiar o desenvolvimento econômico. Deve-se ressaltar aqui que outros grupamentos, não institucionalizados pela ONU como o G77, surgiram espontaneamente no interior das negociações estabelecidas na UNCTAD: os países desenvolvidos, os países comunistas, os países africanos, os países asiáticos e os países afro-asiáticos (uma redundância, mas que atuou efetivamente).

O G77 pretendia fortalecer posições comuns entre todos os subdesenvolvidos, estivessem eles em qualquer continente ou pertencessem a qualquer um dos outros grupamentos, com exceção dos desenvolvidos. Levando em conta a especificidade do bloco comunista (inimigo ideológico interno de muitos destes países) o G77 não descurou de angariar apoio de quaisquer dos países comunistas. Além disso, procurou criar formas de intervenção nas negociações que levassem ao sucesso a liberalização comercial em tempo curto, pois as necessidades de incremento da renda oriunda do comércio externo eram urgentes. Daí dependia a continuidade da industrialização (ou o início desta) em muitas economias nacionais subdesenvolvidas, tal como a brasileira. No nosso caso, o início do regime militar deu-se em meio à uma crise econômica de peso, oriunda do ciclo de investimentos ocorrido no Plano de Metas. Não era, assim, a falta de industrialização o que moveu a diplomacia econômica brasileira, mas problemas decorrente de um forte surto industrial em um ambiente ainda não totalmente modernizado pela indústria: inflação, greves operárias, setor financeiro atrofiado, diferenças regionais, participação ostensiva dos militares na política, etc.

Ambos os processos acima alinhados são contrastantes e, dessa forma, exibem os fundamentos da nossa proposta de análise. No primeiro momento encontraremos uma diplomacia atuante e confiante nas perspectivas de transformação da realidade econômica internacional. O corpo diplomático foi engajado na intensa tarefa de

produzir, através de negociações, um melhor ambiente para as exportações brasileiras. Na segunda, ao contrário, o alijamento do corpo diplomático das negociações que a ele poderiam ser atribuídas, demonstra não só uma radical mudança de perspectiva por parte do regime militar em relação ao conteúdo econômico da política externa quanto, por outro lado, a profunda crise econômica que o desenvolvimento brasileiro e de todo o Terceiro Mundo não conseguiram evitar. Os anos oitenta foram de desarticulação política do desenvolvimento econômico, do G77, das propostas da UNCTAD, enfim de um projeto político. Os anos noventa marcaram a construção de outro projeto político, enfaixado no rótulo de “globalização”.

Nesta comunicação exploraremos apenas a fase inicial da atuação diplomática exterior. A análise da documentação referente às negociações do Brasil no interior da UNCTAD e no G77 já oferecem ricos e interessantes subsídios para a compreensão do fenômeno da Guerra Fria na realidade brasileira.

Na nossa exposição serão avaliadas as posições assumidas e/ou expressas por escrito pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, os diplomatas brasileiros e outros atores que a eles se dirigem. Os documentos analisados são produto de toda a tramitação do encaminhamento das posições brasileiras entre o Itamaraty, as embaixadas e as demais representações diplomáticas voltadas para as negociações da UNCTAD e do G77. A documentação é constituída de ofícios, telegramas, relatórios, questionários e análises que estão organizados de forma ostensiva (liberados), confidencial (já liberados e consultados), secreta (liberados, mas não consultados) e super-secretos (sem possibilidade de consulta).

Estas fontes demonstram com clareza uma forma de compreensão da realidade internacional e da inserção desenvolvimentista do Brasil no ambiente da Guerra Fria.

- . -

Apesar de dominar o cenário internacional, a Guerra Fria penetrou lateralmente nas negociações que o Brasil desenvolveu nas junto à UNCTAD. Percebemos isto, em primeiro lugar, nos fatos ocorridos no próprio país. A chegada ao poder do regime militar em 1º de abril de 1964 não propiciou qualquer mudança na orientação, na forma de agir ou pensar por parte dos diplomatas brasileiros que atuaram tanto nas reuniões preparatórias quanto na 1ª Conferência. Como a mudança de regime político ocorreu justamente durante a Conferência, o primeiro fato político internacional em que o novo

governo teve que lidar, comparamos a documentação preparatória com a que foi produzida durante e após o encontro. Constatamos que neste plano não houve qualquer modificação nos termos de objetivos e estratégia que a diplomacia estabeleceu para a área comercial internacional.

Materialmente a problemática a que a 1^a. Conferência se dedicou (a liberalização e o estabelecimento de normas que permeassem o funcionamento do mercado internacional de bens e serviços) tornou-se universal. Sendo assim, a participação do mundo comunista foi percebida como sendo mais um dos **grupos de interesses** presentes ao conclave. Explica-se tal situação, no contexto em que analisamos a participação brasileira, em primeiro lugar ao fato de que elementos do que mais tarde se consolidarão na *détente* da Guerra Fria já existiam no cenário internacional após a Crise dos Mísseis. Isto permitiu que a atuação do mundo comunista se tornasse, na perspectiva econômica, similar ao desenvolvimentismo que os países do Terceiro Mundo almejavam alcançar. Voltados para a manutenção e ampliação do seu parque industrial, o bloco de países da Europa oriental procurou inserir-se nas negociações como um grupo com perspectivas próprias no conjunto dos demais países (e grupos de países) que participaram do processo de negociação. Em segundo lugar, a reinserção da economia soviética (e também a do bloco comunista da Europa Oriental) nas relações de trocas comerciais com o mundo capitalista propiciou que estes países participassem das negociações globais sem um questionamento político-ideológico das leis de valor do capitalismo. Lembremos que as relações comerciais da URSS com o mundo capitalista foram interrompidas quando da vitória da Revolução Russa e do isolamento econômico imposto pelo mundo ocidental ao regime soviético. Por outro lado, pela perspectiva adotada como orientação política e ideológica pelo Partido Comunista da URSS, ainda na década de vinte, o regime bolchevique passou a defender a tese da inviabilidade da expansão da revolução para os demais países da Europa ocidental, adotando a linha da “construção do socialismo num só país”. O isolamento econômico e, conseqüentemente, parte do isolamento político foi quebrado no entorno das negociações da UNCTAD. Esta situação tornou o comércio com países não-comunistas uma peça-chave para o funcionamento da economia planificada.

Para o bloco comunista, liderado e orientado pela URSS, esta era uma situação que representava uma complexa reforma das estruturas de planificação (sem abandoná-

las) que colocava todo o mundo comunista numa relação direta com o inimigo capitalista ao se submeter à lei de valor econômico, através do comércio internacional. Ao reconstruir laços comerciais rompidos nos anos vinte, mas mantendo estruturas políticas e econômicas internas ainda voltadas para o âmbito da planificação, abria-se um longo caminho que ao final será a pedra de toque da crise do socialismo no século XX. Neste processo, a relação com o Terceiro Mundo era vital, pois a força política dos dois grupos de países poderia produzir uma correlação de forças política capaz de contrabalançar a força econômica do capitalismo ocidental desenvolvido. Segundo Luis Manoel Fernandes:

“Este processo de (re)orientação inicial da economia soviética no mercado capitalista mundial, pelo qual a URSS procurava se aproveitar das vantagens que a divisão internacional do trabalho no seu interior lhe oferecia enquanto nação industrializada, era, no entanto, profundamente contraditório. Ao mesmo tempo em que se ampliaram os fluxos de mercadorias e capitais, a liderança soviética preservava políticas que haviam marcado o movimento anterior de “ruptura com o mercado mundial da era do imperialismo”, sobretudo a inconversibilidade do rublo nos mercados de moedas dos países capitalistas, o monopólio estatal das relações econômicas com o exterior e a proibição de investimentos diretos de empresas capitalistas na URSS.”¹⁰

Externamente esta situação não foi percebida exatamente como uma fraqueza pelos adversários ideológicos pois, pelo lado capitalista existia uma antípoda à esta situação que era a intervenção do Estado na economia. Tal situação, de certa forma, era um contrapeso ao que estava ocorrendo nas economias dos países comunistas, produzindo a neutralização da percepção de que o bloco comunista estava incorrendo em uma contradição mortal à sua sobrevivência. A interpretação sobre o que estava ocorrendo no mundo foi vista pela diplomacia brasileira como possuidora de uma dinâmica própria de negociação. Tais países não foram deslegitimados como atores válidos para o estabelecimento e/ou o aprofundamento de relações comerciais. Sintomaticamente este grupo de países não é chamado na documentação consultada de “comunistas”, mas de “socialistas” ou, o que é mais comum, de “economias centralmente planejadas”. Com tal denominação ficou instituída uma atenuação do

¹⁰ FERNANDES, Luís Manoel. URSS, Ascensão e Queda. A economia política das relações da URSS com o mundo capitalista. São Paulo, Editora Anita Garibaldi, 1991, p. 142.

seu potencial contestador de um sistema internacional em que eram minoria, mas já dependentes da inserção econômica comercial na economia capitalista.

Não se deve, no entanto, pensar que apesar da predominância da URSS no seio do bloco havia uma unidade absoluta entre os representantes comunistas presentes à Conferência. As contradições e cisões deste bloco também compareceram ao seio do encontro. A Romênia, país que manteve uma distância relativa dos demais membros comunistas da Europa oriental, apresentava uma especificidade na sua atuação que não negava a mesma direção industrializante e de integração na economia mundial acima apontados. É o que podemos ver na citação abaixo onde o Embaixador Carlos Jacyntho de Barros avalia a eventual posição do país em fevereiro de 1964. Esta análise foi elaborada em resposta a um questionário que o Itamaraty formulou para todas as embaixadas brasileiras avaliarem qual a possível posição dos governos em que as representações brasileiras estavam instaladas sobre as negociações que se estabeleceriam logo em seguida.

"A Rumânia, talvez mais do que qualquer outro país socialista, está empenhada no desenvolvimento desse comércio com o Ocidente, pois dele depende, em grande parte, a industrialização do país, preocupação primordial dos dirigentes rumenos. Tal situação terá de ser levada em conta na próxima Conferência de Comércio e Desenvolvimento, onde, segundo pensamos, a Rumânia não estará disposta este ano a ver comprometido seu comércio com países altamente industrializados em benefício da defesa das posições dos países subdesenvolvidos, embora, em princípio, apóia certas idéias que coincidem com o nosso ponto de vista."¹¹

As análises sobre a visão da diplomacia brasileira da posição dos países da Europa Oriental em relação ao bloco capitalista (desenvolvidos) e, mais enfaticamente, quanto ao Terceiro Mundo (subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento”), constataam que os analistas consideravam que os representantes dos comunistas agiam ambigualmente. De um lado o bloco foi solidário e próximo dos países em desenvolvimento, tanto por afinidade política quanto por interesses materiais. Aqueles eram, na maioria das vezes, afins com as posições defendidas pelo Brasil. É o que podemos ver na avaliação que fez o Embaixador Maury Gurgel Valente, em informe

¹¹ Ministério das Relações Exteriores. Da Legação em Bucareste - 24-25/II/64 - Intercâmbio comercial Leste-Oeste. Maço 800 (04) - CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO - 1964 - JAN-FEV.

onde reproduz audiência com representante polonês, também no mesmo processo de avaliação acima aludido.

“Retransmissão de telegrama recebido de Varsóvia informa que audiência com consultor do Ministério das Relações exteriores do país, responsável pela elaboração da estratégia de ação polonesa na CNUCD, fez explanação da posição brasileira. O representante polonês informou que posição brasileira é 90% afim com a de seu país, que dá muita importância aos países em desenvolvimento, cujo volume de comércio dos países socialistas elevou-se de 22% para 33% nos últimos dez anos. Informa que a posição polonesa é pragmática, buscando beneficiar-se das reduções tarifárias que porventura venham resultar da Rodada Kennedy. Avalia que o GATT tem posições incorrigíveis de origem, e que este não poderá constituir a base desse organismo. Informa que a Polônia não pactuará com soluções de aparência, que enfraqueçam a ONU no campo do comércio. “Se compromisso houver, deverá ser em torno de uma solução universal e permanente para o problema, e que constitua o núcleo de uma futura organização especializada e independente do GATT.” Declarou-me que, nesse caso, seu Governo preferiria uma entidade menor, de alto nível, dentro da estrutura da ONU e subordinada diretamente à Assembléia Geral.”¹²

Por outro lado, também ficou patente que o bloco comunista estava apenas preocupado em “desideologizar” os problemas que cercavam o comércio do bloco com os países capitalistas desenvolvidos. A preocupação centrava-se, nesta ótica, com a retirada de barreiras discriminatórias para os produtos do bloco soviético. Nesta clave a aproximação com o Terceiro Mundo era apenas instrumental. É o que podemos constatar na continuidade da análise feita pelo Embaixador Maury Gurgel Valente:

“A ênfase dos países socialistas na cláusula de nação mais favorecida está ligada ao receio do Mercado Comum e às ameaças anuais, do Congresso norte-americano, de cortar-lhes aquele benefício. A questão é vital para a Polônia, que tem balanço deficitário de pagamentos, sendo exportadora de produtos agrícolas e matérias-primas para o Ocidente. Apesar das declarações de princípios em contrário, parece-me que o arrefecimento eventual do interesse socialista pela conferência decorrerá da importância do comércio Leste-Oeste na atual conjuntura negativa da Europa Oriental, após dois anos de colheitas desastrosas. Assim, não me surpreenderei se, fazendo das tripas coração, o bloco socialista no GATT tentasse em Genebra, pouco agressivo, a defesa das teses de sua paternidade, mas de alcance prático remoto. É minha impressão pessoal a de que, desarvorado embora temporariamente, com as dificuldades do momento, pouco terá o

¹² Ministério das Relações Exteriores. PARA A DELEGAÇÃO DO BRASIL EM GENEBRA – 27/II/64 – CNUND. Posição da Polônia. 800 (04) - CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO COMÉRCIO - 1964 - JANEIRO-FEVEREIRO. Pasta numerada 9817.

Leste europeu a oferecer, na primeira fase da conferência, como sugestões concretas para corrigir vícios estruturais das relações internacionais de troca. O objetivo estratégico de lograr um sistema mais justo e amplo de comércio mundial ficará, por motivos táticos, temporariamente sacrificado ao imperativo de não sofrer prejuízo imediato em consequência das negociações do “Kennedy round” dentro do GATT. Este organismo ainda é para a Polônia um mal necessário. Tudo isso faz com que, a meu ver, a posição socialista se torne fluida. Parece-me, outrossim, que, à parte os princípios gerais, os países do COMECON ainda não firmaram concretamente uma unidade de doutrina, pois não terminaram a tarefa de conciliar seus interesses, por vezes divergentes. Cumpre não esquecer que, ideologia à parte, o bloco socialista apresenta estágios diferentes de desenvolvimento.”

Durante as reuniões preparatórias e gestões que antecederam a Conferência o Secretário Geral Adjunto do Itamaraty para Assuntos da Europa Oriental e Ásia, Embaixador Aluisio Regis Bittencourt, realizou uma viagem de consultas à Tchecoslováquia, Bulgária e Hungria. Em memorando¹³ enviado aos superiores o embaixador solicita avaliação sobre a posição brasileira e o envio de documentos, pois a problemática da UNCTAD estava agendada de ser tratada com as autoridades dos países a serem visitados. Os inúmeros documentos solicitados pelo representante brasileiro deveriam servir de referência para a análise das posições brasileiras pelos interlocutores nos países socialistas. O Embaixador faz extensa análise tanto da situação do mundo comunista no processo de negociação (que estava prestes a ser estabelecido) quanto sobre qual a posição que a diplomacia nacional deveria assumir diante do mundo comunista. Para o embaixador o Brasil deveria considerar que todos os países comunistas (excetuando-se a Iugoslávia e a Albânia) que fazem parte do Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON), possuem políticas comerciais coesas e monolíticas, muito embora possa haver no interior do bloco algum “policentrismo” se formando. Mas mesmo se houver, não existe nenhuma ação independente de seus participantes em nenhum fórum internacional. As motivações políticas e econômicas da participação destes não é clara, senão impossível de ser detectada. Tamanha ambigüidade fez com que os países ocidentais considerassem ser a

¹³ Ministério das Relações Exteriores. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Posição dos países socialistas. Missão do Embaixador Aluisio Regis Bittencourt. Assina o memorando o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos, Jayme Azevedo Rodrigues. Todas as citações a seguir referem-se, caso haja indicação contrária, ao documento aqui indicado.

perspectiva dos comunistas na UNCTAD uma “plataforma para a agitação de problemas da guerra fria”.

Para o embaixador brasileiro a adesão dos países socialistas à conferência é puramente econômica, pois seguida das reformas econômicas iniciadas por Nikita Krushev criou-se a perspectiva pelos comunistas de que a manutenção de altas taxas de crescimento econômico são derivadas de uma maior participação do bloco nas trocas comerciais internacionais. É o que eles consideram ser a "exteriorização" das suas economias. Abriu-se, então, uma nova conjuntura para o comércio internacional, já que os países desenvolvidos possuem 67% dele, enquanto os subdesenvolvidos 21%, e os socialistas 11%. O primeiro passo para os países socialistas neste novo contexto, avalia o memorando, é a criação de uma base institucional mais sólida, pois o GATT não se presta a tal. Eles também almejam a remoção de barreiras puramente políticas, seja com os países desenvolvidos seja com os subdesenvolvidos. Para o embaixador Aluisio Regis Bittencourt o que os países comunistas procuram encontrar é “(um) pretexto legitimizador de seus interesses; mas a verdadeira profundidade da questão só ressalta da verificação de que existe, de fato, uma significativa coincidência de interesses dos países socialistas e subdesenvolvidos no campo do comércio”. Na verdade, embora a identidade de propósitos não se estenda necessariamente à nova estrutura de intercâmbio a ser eventualmente erigida, “ambos devem lutar conjuntamente pela revisão filosófico-normativa das "regras do jogo", contra os beneficiários do sistema vigente (e, por isso, defensores do status quo) - os países desenvolvidos de economia de mercado”.

Questões políticas e econômicas ficavam, assim, fundidas na dinâmica que se estabeleceu daí em diante nas negociações sobre novas normas para o comércio internacional. Para o embaixador os problemas políticos (deterioração das relações Moscou-Pequim e acirramento das tensões leste-oeste) também influenciaram as motivações do bloco comunista quando da convocação da reunião em dezembro de 1962. Os países socialistas, por outro lado, identificam ganhos políticos ao apoiar as reivindicações dos países subdesenvolvidos. Nesta orientação, os países desenvolvidos do Ocidente são chamados a arcar com a responsabilidade e “os ônus mais pesados se não contribuírem, na medida desejada, para a correção das tendências atuais do comércio”. A análise enviada ao Itamaraty considerou que, demonstrando a

ambigüidade dos países comunistas, o objetivo seria a "normalização do intercâmbio Leste-Oeste", e não simplesmente o aumento do seu volume com os países subdesenvolvidos. Esta posição não é, avalia o memorando, imutável, devido à extensa agenda política que os países do leste europeu têm como recurso para criarem condições para o atendimento de suas necessidades econômicas.

A fase preparatória da conferência seria, ainda, um termômetro do que estaria por vir e poderia demonstrar o que os países socialistas pretendem. Estes apoiaram irrestritamente a convocação da Conferência, atribuindo-lhe o escopo mais amplo possível e chegando mesmo a enfatizar sua paternidade pela iniciativa, confirmada por tentativas anteriores, nas Nações Unidas, no sentido de "convocar uma conferência mundial sobre assuntos comerciais". Neste momento, o apoio dos países socialistas foi importante para os subdesenvolvidos. Os países desenvolvidos chegaram a votar contra a convocação da UNCTAD, mas quando a temática foi levada ao plenário o apoio dos países socialistas foi fundamental, pois os desenvolvidos não quiseram assumir os custos políticos de "uma clivagem que lhes era sensivelmente desvantajosa". Na I Sessão do Comitê Preparatório (janeiro 1963) os áspersos debates entre socialistas e desenvolvidos fizeram com que aqueles insistissem na inclusão da pauta dos problemas comerciais referenciados ao seu comércio com estes. Como produto desta discussão foi, então, introduzida na agenda a expressão "fluxos de comércio", que alcançava os países desenvolvidos sem os citar diretamente. Assim:

"Enquanto se digladiavam os dois grandes blocos sobre essas matérias, os países subdesenvolvidos preencheram todos os seus objetivos básicos quanto à Agenda, vencendo as tentativas dos países industrializados em restringir à Conferência a um conclave sobre produtos de base e "abrindo o leque" de toda a problemática do intercâmbio mundial."

O clima pesado que sobreviveu ao primeiro encontro foi radicalmente modificado no segundo encontro preparatório. Neste, ao final, presenciou o retorno da esperança no sucesso da conferência. Ressalte-se a expressão do que o representante norte-americano utilizou para expressar a viabilidade das futuras negociações: "businesslike". Para que tal ocorresse, avalia o representante brasileiro, os países socialistas adotaram neste novo encontro preparatório uma posição cautelosa, que foi meticulosamente ensaiada: tornaram-se extremamente moderados e se esforçaram por demonstrar que existiam interesses concretos de sua parte na transformação das relações

comerciais. Agora eram os países ocidentais os provocadores, ficando os socialistas sempre em condições de responder ao que lhes era interpelado. Os subdesenvolvidos deixaram os encontros e debates entre socialistas e desenvolvidos ocorrerem. Somente no último dia de reunião os socialistas voltaram a tratar de questões políticas que lhes interessavam, sob forma de emendas à Agenda Provisória (desarmamento, menção explícita à Organização Mundial do Comércio, etc.).

A diplomacia brasileira avaliou que a estratégia adotada pelos países socialistas foi vitoriosa, pois evitaram o esvaziamento da futura conferência ao não permitirem a atuação dos desenvolvidos. A perspectiva brasileira considerou a manutenção de uma situação injusta existente no comércio internacional criada ao longo de séculos, e que é mantida conscientemente ou não pelos países desenvolvidos. A prioridade brasileira deveria ser a de combater esta situação, e não os países socialistas. Estes, caso esta situação não se modificasse, se beneficiariam da inexistência de transformações, "mesmo que não pudessem ser por elas responsabilizados". Eles se beneficiariam da importação dos países subdesenvolvidos com preços aviltados e, de forma inversa, vendendo produtos manufaturados por altos preços.

Nesta ótica pragmática de análise, os subdesenvolvidos não deveriam se orientar por qualquer julgamento ideológico aos países socialistas.

A posição brasileira procurou instrumentalizar o papel do bloco comunista nas negociações comerciais. A diplomacia se orientou pela nova possibilidade de trocas comerciais com os países do CAEM, mas não a tem como prioritária. De qualquer forma o Brasil, informa o representante do Itamaraty, suplantou qualquer percepção estritamente ideológica dos comunistas, se colocando contra um "bilateralismo rígido". Os representantes brasileiros, por motivos táticos, não aceitaram "qualquer tentativa de rotulação política de nossas posições derivada do simples fato de manifestarmos, com relação a este ou aquele assunto, pontos-de-vista coincidentes com os dos países socialistas".

A diplomacia brasileira e a dos países socialistas concordaram sobre a necessidade de criação de uma entidade internacional reguladora do comércio especializada, no âmbito das Nações Unidas. Mas o analista alerta que o Brasil não vai se alinhar automaticamente com as posições política do mundo comunista, se as

considerar que estas se constituem em provocação. A delegação brasileira foi orientada a não participar de posições que se enquadrem no âmbito da Guerra Fria.

Enfim, politicamente o ônus de qualquer insucesso que porventura pudesse ocorrer na conferência que se anunciava não seria, no entender do Embaixador Aluisio Regis Bittencourt, responsabilidade do Brasil ou dos países socialistas. Ambos convergiram enquanto propositores, confrontando-se com os países desenvolvidos, sempre em oposição à quaisquer transformações.

De um ponto de vista operacional houve também tentativas de cooperação entre o Brasil e o bloco comunista, tendo como intermediação o ambiente propício para tal criado pela UNCTAD. Em 1976 foi organizado pela instituição um workshop em Praga intitulado “Comércio entre Países em Desenvolvimento e Países Europeus”. Seu objetivo era, em consonância com o espírito desenvolvimentista, promover a aproximação entre os dois grupos de países, mas mais voltado para os latino-americanos, pois o workshop foi ministrado em espanhol.¹⁴

Ainda no espírito multilateralista que vinha predominando na UNCTAD, houve orientação aos promotores da atividade para “despolitizar” o conteúdo apresentado aos participantes. Estes foram levados a conhecer pormenorizadamente o funcionamento de diversos aspectos da economia tchecoslovaca e suas formas de realização de comércio externo. É o caso, por exemplo, da primeira conferência, “A integração econômica dos países membros do Conselho de Assistência Mútua Econômica e a cooperação entre estes e os países em desenvolvimento”, pronunciada por um membro do corpo diplomático tcheco em Moscou, Oto Hlavécek. O representante brasileiro nesta atividade, Secretário José Augusto Lindgren Alves, notou que a exposição continha uma tradicional avaliação das relações entre os agrupamentos de países que interagem no interior do conflito bipolar, agora consolidada na outra bipolaridade trazida pela tese desenvolvimentista dos países subdesenvolvidos. Afirma o Secretário, sobre o que foi exposto na palestra:

“A cooperação entre os países socialistas e os países em desenvolvimento é enfocada como uma das principais alternativas para a superação do impasse Norte-Sul.”¹⁵

¹⁴ Ministério das Relações Exteriores. Embaixada de Praga - 24/XI/76. Curso da UNCTAD em Praga sobre comércio entre países em desenvolvimento e países socialistas. Relatório do observador brasileiro.

¹⁵ Idem, *ibidem*.