

## AS RAÍSES HISTÓRICAS DA VISÃO BRASILEIRA PARA A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

A ambição brasileira por uma participação ativa e constante em fóruns internacionais de paz e segurança não é um fato novo para a política externa brasileira (PEB), sendo anterior à própria criação das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, como por ocasião da Conferência de Haia de 1907 e da tentativa por uma vaga permanente no Conselho da Liga das Nações. Foi ao longo da gestão presidencial de Lula da Silva<sup>1</sup> (2003-2010), no entanto, que os esforços da diplomacia brasileira na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas tornaram-se mais evidentes<sup>2</sup>.

Seja por falta de capacidades materiais, mas – acima de tudo – por incompatibilidades com os princípios que regem as relações internacionais do país (BRASIL, 1988) – como será mostrado no capítulo seguinte-, a inserção internacional brasileira não deverá ocorrer de acordo com o modelo de intervenção atualmente utilizado pela comunidade internacional, aqui chamado de "visão tradicional" para a construção da paz. É nesse sentido que se defende que a estratégia atual adotada pelo Brasil, e aqui chamada de "visão brasileira"<sup>3</sup>, de disseminação de programas socioeconômicos em regiões de conflito e de busca pela interdependência entre segurança e desenvolvimento, a fim de tratar diretamente das causas raiz dos conflitos, mostra-se como a forma mais

---

<sup>1</sup> Faz-se necessário ressaltar que a busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança adquire centralidade para a Política Externa Brasileira contemporânea já no governo de Itamar Franco (1992-1994)

<sup>2</sup> Ainda que muitos setores envolvidos diretamente com a Política Externa Brasileira já tivessem essa percepção, a busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas torna-se mais clara para a opinião pública.

<sup>3</sup> Os conceitos de "visão tradicional" e "visão brasileira" serão melhor explorados no capítulo 4.

acertada na eventual busca por maior inserção do país, tanto no cenário internacional, quanto nos fóruns de segurança.

Antes de se desenvolver especificamente a análise sobre a “visão brasileira”, o que será feito no capítulo seguinte, faz-se necessário realizar uma breve retomada histórica da política externa brasileira. Primeiramente será mostrado o princípio da aderência ao multilateralismo no momento de sua gênese, com Rui Barbosa, na Segunda Conferência de Haia. Em seguida, a análise do capítulo transcorrerá pelas décadas de 1950 à 1980, mostrando que o discurso do desenvolvimento estava diretamente relacionado ao debate econômico. Por fim, mostra-se a situação do pós-Guerra Fria, quando o debate sobre o desenvolvimento<sup>4</sup> ganha importância e destaque para as questões de segurança, observando-se não apenas a inserção dos atos de fala de desenvolvimento nos de segurança, mas a inserção desses princípios na prática da política externa brasileira.

Destaca-se, no entanto, que ao longo de todo o período aqui analisado, ficará perceptível o predomínio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como estrutura burocrática decisiva para a tomada de decisões da política externa brasileira. Isso ocorrerá até mesmo ao longo do período do governo militar, prova disso serão os discursos utilizados neste capítulo, que, em quase sua totalidade remeterão a falas de diplomatas.

### 3.1

#### **A Conferência de Haia de 1907: a gênese do multilateralismo brasileiro**

Em 1907, líderes mundiais reuniram-se para a Segunda Conferência de Haia, cujo foco era o direito internacional e que teve por objetivo principal: “discutir mecanismos de preservação da paz e da solução pacífica dos conflitos internacionais.” (AMORIM, 2007, p.6).

---

<sup>4</sup> É importante lembrar que o conceito de desenvolvimento no pós-Guerra Fria aparece, no debate internacional, com conotação diferente do debate inicial dos anos 50, 60 e 70, quando assumia uma conotação mais econômica.

O Brasil também se fez representar nesta reunião. Era a primeira vez que o País participava de um encontro internacional de grande expressividade. Por esse motivo, a presença brasileira na Conferência de 1907 é, até hoje, entendida pela diplomacia brasileira como o momento da gênese do princípio do multilateralismo em sua política externa:

“A participação do Brasil na Conferência da Haia representava simbolicamente o ingresso do País na cena internacional. Era o primeiro encontro verdadeiramente universal com a presença do Brasil. Até então, a experiência multilateral brasileira se restringia às conferências pan-americanas.” (Ibid, p.6)

Ainda que a interdependência entre a segurança e o desenvolvimento não tenha sido abordada entre os temas debatidos ao longo da Conferência de Haia, é importante realizar uma breve retomada desse momento histórico para a diplomacia brasileira, em especial pelo fato de introduzir um dos principais pontos de nossa política externa, o multilateralismo.

Coube a Rui Barbosa<sup>5</sup> chefiar a delegação brasileira àquela ocasião. O ex-chanceler, Celso Amorim (2007, p.5) ressalta que: “Rui inaugurou uma linha de atuação que perdura até hoje: a defesa da igualdade entre os Estados e da democratização das relações internacionais.”. Será observado, mais adiante, que estes são alguns dos princípios que o Brasil ainda prega em sua política externa, em especial dentro daquilo que está sendo chamado, neste trabalho, de “visão brasileira”.

A delegação brasileira na Haia soube defender vigorosamente o princípio da igualdade entre os Estados e o direito de representatividade

---

<sup>5</sup> Para a literatura diplomática brasileira, devido a forma exitosa com que conduziu as negociações, Rui ficou conhecido como “o Águia de Haia”. Assim, se o Barão do Rio Branco é reconhecido pela própria diplomacia como o patrono da diplomacia brasileira, seu contemporâneo tornou-se o pioneiro da diplomacia multilateral do País. A importância do papel de Rui Barbosa é destacada por Zimmermann (2007, p.27): “São observadas como memoráveis os debates travados entre o grande jurista brasileiro e os delegados da Alemanha, barão Marschall, e da Inglaterra, Sir Edward Fry. Em atuação tida como verdadeiramente esplêndida, Rui, que sustentou uma tese nada simpática às grandes potências da época, termina bastante aclamado por todos os membros participantes daquela conferência. Nas isentas palavras do jornalista inglês William Stead, correspondente de diversos jornais londrinos, Rui Barbosa representou umas das mais poderosas forças pessoais da conferência, senão a mais poderosa de todas.”

das potências menores no Tribunal que deveria ser criado a partir daquele encontro:

Fortemente influenciado por Rui, o projeto da conferência serviu de ponto de partida para a comissão que elaboraria em 1920 o estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI). A CPJI foi ao término da Segunda Guerra Mundial superada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ). (ZIMMERMANN, 2007, p.27)

Ficou claro, naquele momento, que o Brasil já tentava se projetar no cenário internacional por meio de maior participação nos fóruns multilaterais. Já que o Brasil não se via como um país pequeno<sup>6</sup>, não poderia adotar uma política externa condizente àquele tipo de ator (Ibid, p.4):

“O papel de Rui Barbosa em Haia foi reconhecidamente um dos ápices de sua movimentada e brilhante carreira de homem público e o tornou personalidade internacional. Ao empenhar-se na defesa da tese da igualdade jurídica dos Estados soberanos, que, de certa forma, conseguiu tornar vencedora, ele conquistou grande notoriedade para o Brasil.” (MAGALHÃES, p.14)

É importante, por fim, ressaltar que o legado deixado por Rui Barbosa a partir de Haia foi não somente para o multilateralismo brasileiro contemporâneo. Ao auxiliar na construção das bases de uma doutrina que levaria à aceitação global da igualdade jurídica dos Estados, o “Águia de Haia” influenciou também o multilateralismo de uma forma geral:

“Rui se empenhava na defesa de relações internacionais menos assimétricas, fundamentadas na igualdade e na justiça. Opunha-se a visões conservadoras da ordem mundial, que pretendiam fechar o acesso e calar a voz dos países de fora do círculo do poder.” (AMORIM, 2007, p.20)

Demonstra-se, dessa forma, que o multilateralismo tornou-se importante instrumento de defesa da ideia de que países como o Brasil poderiam também contribuir para o alcance de uma ordem internacional mais justa.

---

<sup>6</sup> Apesar de não se considerar um país pequeno, alguns críticos colocam que a postura brasileira em Haia de defesa da igualdade jurídica entre os Estados foi, na verdade, um esforço da diplomacia brasileira ao perceber que o País não tinha vastos recursos de poder para competir no cenário internacional com as grandes potências da época. Dessa forma, contradiz a ideia de que tivesse sido um grande movimento ideológico.

### 3.2

#### **A Política Externa Brasileira na busca pela representatividade internacional: do desenvolvimento econômico à interdependência entre segurança e desenvolvimento**

Como se viu na seção anterior, a busca por uma maior representatividade brasileira no cenário internacional tem sua origem na Segunda Conferência de Haia. No que concerne à entrada do discurso brasileiro pró-desenvolvimento esse pode ser visto de forma sistematizada apenas a partir da década de 1950. Faz-se necessário, no entanto, ressaltar que já na Era Vargas é possível visualizar um embrião dessa “diplomacia do desenvolvimento”, como destaca Danese:

“Os anos 30 marcam uma mudança fundamental na substância da política externa brasileira, que vai ganhando o contorno de uma *diplomacia do desenvolvimento*, voltada para a busca de melhorias nas relações econômicas externas do país, a preocupação com a segurança e as alianças políticas diante dos enfrentamentos e rivalidades que marcam os cenários mundial e regional e a integração física com os países vizinhos da Bacia do Prata, através da construção de estradas, ferrovias e pontes de acesso.” (DANESE, 1999, pp.285-86)

Finda a Segunda Guerra, as nações vencedoras foram responsáveis pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que tinha como objetivo principal garantir a paz e a segurança internacionais, bem como “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra.” (ONU, 1945). Dentre os 51 membros fundadores da Organização encontra-se o Brasil. O país garantiu a participação no grupo seletivo após contribuir para a Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados. Desde então, políticas e princípios multilaterais elaborados pela organização ganharam destaque na política externa brasileira, seja por aproximações ou por afastamentos<sup>7</sup>.

Ainda que nesse momento o discurso da PEB não demonstrasse claramente a preocupação com a convergência entre os atos de fala na

---

<sup>7</sup> Como será visto em momento posterior, a PEB, a partir dos anos 1950 irá passar por momentos de maior aproximação dos princípios multilaterais, bem como períodos de afastamento, como o da autonomia pela distância, em que será dado um enfoque maior ao princípio da autonomia.

área de segurança e os de desenvolvimento para a resolução de conflitos, era possível visualizar no discurso de abertura da Primeira Assembleia Geral da ONU que o país sinalizava estar direcionando sua política externa nesse caminho, reiterando a importância de temas socioeconômicos:

“The United Nations Charter points out clearly the path to be followed, by providing for the establishment of the Economic and Social Council side by side with the Security Council. If the former fulfills its duties, it is to be hoped that the latter will never have to intervene.” (DANTAS, 1946)

No contexto de criação da ONU, as diretrizes da PEB relacionadas ao multilateralismo eram fortemente influenciadas pelas posições norte-americanas<sup>8</sup>. Isso se devia, principalmente, ao pensamento nacional de que o Brasil, por ter contribuído para os esforços da guerra, compartilharia de relações especiais com o governo dos Estados Unidos.

“(…) foi possível ao Brasil garantir sua participação nas Conferências de Paz de Paris (1946), assim como obter um dos assentos rotativos no Conselho de Segurança da ONU. O saldo dessa participação, entretanto, se transformou na crença de que o Brasil desfrutava da condição de aliado especial dos Estados Unidos. Como no passado, nossa elite acreditava que o Brasil era digno de um lugar de destaque na política internacional.” (PINHEIRO, 2004, pp.26-27)

A disposição em corroborar com as posições de Washington para a política internacional seria traduzida por um apoio incondicional às decisões do principal membro da Organização. Bueno descreve perfeitamente a diretriz brasileira daquele momento ao afirmar que:

“(…) a orientação no Brasil nas conferências de paz e no seio da ONU era a de acompanhar de modo especial o voto dos Estados Unidos e em geral o das demais potências ocidentais.”. (BUENO, 2000, p. 21)

A postura de subserviência da política externa brasileira aos EUA no âmbito da ONU, no entanto, não era bem recebida por todos. O chefe da delegação brasileira junto às Nações Unidas, Osvaldo Aranha, apostava na imutabilidade do sistema internacional do imediato pós-1945 e, por conta disso, defendia uma postura brasileira menos americanista e mais

---

<sup>8</sup> Sobre a posição americanista da PEB neste momento, ver: Bueno, 2000, p.21 e Cervo & Bueno, 2002, p.234.

globalista dentro dos fóruns multilaterais. Ao defender esse discurso de maior discrição e com ausência da servidão alertava para o fato de que:

“(...) o Brasil deveria estar do lado norte-americano, porém consciente da real natureza das disputas internacionais. Deveria apoiar os Estados Unidos, mas com discrição e sem servidão.” (MOURA, 2000, pp. 62-63).

Quando, finalmente, o Brasil começa a desenvolver o discurso pró-desenvolvimento, tentando angariar o apoio norte-americano para esse projeto, encontra resistência por parte dos vizinhos do Norte. Dessa forma:

“Enquanto o Brasil continuava insistindo no caráter político da ajuda ao desenvolvimento, os Estados Unidos mantinham seu posicionamento de que programas de desenvolvimento deveriam ser tratados no âmbito do Banco Mundial.” (OLIVEIRA, 2005, p.66)

Abaixo, serão abordados 3 períodos, entre as décadas de 1950 e 1980, ou seja, durante a bipolaridade, em que a política externa do Brasil desenvolve o discurso do desenvolvimento: (i) o período da Operação Panamericana (OPA), no Governo de Juscelino Kubitschek ; (ii) a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart; e (iii) o período dos governos militares. Poderá ser observado que esse debate está diretamente relacionado ao anseio brasileiro por um maior espaço no cenário internacional. Para que isso fosse alcançado, acreditava-se que o País deveria superar a qualidade de subdesenvolvido<sup>9</sup>.

### 3.2.1.

#### **A Operação Panamericana (OPA)**

Com a chegada de Juscelino Kubitschek ao poder, o Brasil passa a ter como meta o crescimento correspondente à 50 anos em uma única gestão presidencial, que era de 5 anos<sup>10</sup>. O nacional-desenvolvimentismo passava a ser a base estratégica para se alcançar esse objetivo:

<sup>9</sup> Ainda que, nos dias atuais, a própria ONU considere ultrapassado o termo subdesenvolvido, usa-se aqui por se fazer referência à forma como os países menos desenvolvidos eram tratados à época. Ver: OLIVEIRA, 2005; CERVO & BUENO, 2002 e outras fontes sobre o período.

<sup>10</sup> O lema “50 anos em 5” fez parte da campanha eleitoral que levou JK ao poder.

“No desenvolvimentismo, o capital privado estrangeiro seria essencial para o crescimento das indústrias de base, e o capital público nacional e estrangeiro, para as obras de infra-estrutura fundamentais para acabar com os chamados pontos de estrangulamento do desenvolvimento nacional.” (PINHEIRO, 2004, p.30)

Além de ser o principal condutor da política interna, o nacional-desenvolvimentismo passa, nesse momento, a ser considerado como “a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil.”<sup>11</sup> (CERVO & BUENO, 2002, p.288).

Nesse sentido, ao longo dos anos 1950, o Brasil, particularmente durante a gestão de Juscelino Kubitschek, busca inserir o discurso de desenvolvimento àquele da segurança. E foi com esse objetivo que a proposta de criação da Operação Pan-Americana foi lançada em 1958<sup>12</sup>:

“It was with this preoccupation in mind that the President of Brazil, Juscelino Kubitschek, proposed the plan now known as Operation Pan Americana. Its basic aim is to lay the foundation of a close economic solidarity among the nations of the continent so that, in the spirit of the ideals of peace, freedom and democracy which characterize our political philosophy, it may be possible to foster the economic and social progress of Latin America as speedily as possible.” (LAFER, 1960)

Análises acadêmicas sobre os objetivos da OPA também chamam atenção para a ênfase que as falas das autoridades brasileiras daquele momento punham na tese da interdependência entre segurança e desenvolvimento:

“Esta era uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados.” (CERVO & BUENO, 2002, p.290)

E ainda:

---

<sup>11</sup> Ainda de acordo com os autores, essa vertente desenvolvimentista vem acompanhando a política externa de nosso país, com avanços e recuos, desde 1950 até os dias de hoje.

<sup>12</sup> De acordo com Cervo & Bueno (2002, p.290), a OPA teve início com uma troca de cartas pessoais entre Kubitschek e Eisenhower, então presidente dos Estados Unidos, como uma tentativa de revisão do ideal pan-americano. Na mesma linha, Oliveira (2005, p.86) enfatiza que: “A associação entre segurança e desenvolvimento econômico feita por Kubitschek representava uma proposta de revisão na política pan-americana tradicional.”

“Maior destaque da política externa desse governo, a OPA fora lançada como uma proposta multilateral latino-americana que objetivava fomentar tal revisão, muito embora pretendesse promover o Brasil internacionalmente colocando o país numa posição de liderança na América Latina. Na prática, a OPA visava estimular o aumento de aporte de recursos públicos norte-americanos para os projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos com base em uma nova e interessante estratégia: a OPA propugnava ser esta ameaça uma consequência dos problemas sociais cuja causa profunda residia no subdesenvolvimento e na miséria, estes sim estímulos para a proliferação do ideário comunista. Em termos concretos, a OPA logrou apenas o aumento da assistência técnica norte-americana para a América Latina e a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento.” (PINHEIRO, 2004, pp.31-32, ênfase minha)

Acredita-se, assim, ser possível afirmar que foi na proposta da OPA que, pela primeira vez, os tomadores de decisão da política externa brasileira deixam transparecer, ainda que indiretamente, a relação causal entre problemas sociais/miséria e insegurança. É dessa forma que se considera a OPA também como um projeto político, que busca - além de chamar atenção dos EUA para os problemas econômicos da América Latina- não somente projetar o Brasil no panorama internacional, mas também “reforçar a associação entre segurança, desenvolvimento e democracia” (OLIVEIRA, 2005, p.84).

O discurso do chanceler Horácio Lafer na abertura dos debates da XV Assembleia Geral da ONU serve como clara demonstração de que a política externa em vigência já relacionava o desenvolvimento econômico com a consolidação da paz. Nessa ocasião, o diplomata defendeu a aplicação de recursos em projetos de desenvolvimento, ao invés do gasto em armamentos (CERVO & BUENO, 2002, p.307):

“Only economic development can consolidate peace among nations. The world spends at least US\$ 100,000 million per year on armaments, while the industrialized countries have in the last ten years spent only about US\$ 40,000 million on aid, assistance, investments, etc., for the underdeveloped areas of the world. It is inconceivable that armaments, garrisons and armies should be done away with; this Virgilian scene is chimerical (...) Why, then, not adopt in a special conference a system whereby the Powers would pool their savings effected by an arms reduction and turn them into a United Nations international development fund?” (LAFER, 1960)

Além de todas as questões acima mencionadas, a OPA mostra-se também importante por buscar reintroduzir a temática do multilateralismo na política externa brasileira, ressaltando a importância da ONU, como

fórum multilateral para resolução de conflitos. A proposta de JK seria, portanto, oposição ao bilateralismo do alinhamento incondicional aos Estados Unidos (OLIVEIRA, 2005, p.82):

“In the United Nations’ fifteen years of existence, we have not succeeded in creating genuinely effective instruments of economic cooperation, nor has international peace been consolidated. But the United Nations is, none the less, humanity’s great hope today and constitutes, with all its serious limitations, the best instrument for diplomatic negotiations and the most perfect mechanism for maintaining the peace that we have been able to devise to date.” (LAFER, 1960)

Ao final da década de 1950 ficava visível a decepção do governo brasileiro com a postura da Casa Branca de ignorar os anseios brasileiros por uma relação especial com os Estados Unidos, traduzidos na falta de suporte financeiro daquele país para o programa de desenvolvimento nacional do Brasil. O problema da OPA foi a não conversão das suas propostas em resultados práticos: “A OPA, assim, foi uma ideia feliz, aceita por todo o hemisfério, mas careceram-lhe projetos específicos para se passar à ação.” (CERVO & BUENO, 2002, p.295)

Ainda acerca das entraves para o funcionamento da OPA, tem-se que:

“(...) a OPA visava atrair os Estados Unidos a participar do processo de reversão do quadro de subdesenvolvimento regional, enquanto fonte de investimento, de tecnologia e igualmente de mercado.

No entanto, a OPA terá a função de, novamente, comprovar que:

- a) os interesses da política externa dos Estados Unidos não coincidem com os interesses brasileiros e ou os latino-americanos;
- b) os Estados Unidos estavam muito mais direcionados para as questões globais de segurança internacional, ao passo que a América Latina e o Brasil preocupavam-se com questões econômicas, correlacionadas com a situação de subdesenvolvimento;
- c) enfim, não havia convergência entre os interesses dos dois grupos.” (OLIVEIRA, 2005, pp.73-74)

Além disso, a nova década dava indícios de que transformações estavam por vir. Todos esses fatores contribuíram para a mudança<sup>13</sup> de paradigma do Brasil, tanto na política externa como um todo, como nos

---

<sup>13</sup> A tese de que a política externa que segue a OPA, a PEI, representa uma mudança de rumos não é um consenso nos estudos da política externa brasileira. Para Cervo e Bueno (2002, p.314), a PEI apresenta semelhanças com a OPA, já para Oliveira (2005, p.74) seria uma ruptura.

posicionamentos voltados para a ONU<sup>14</sup>. Ainda assim, o Brasil encontrava dificuldades para fazer valer, no campo internacional, seus atos de fala sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento.

### 3.2.2

#### A Política Externa Independente (PEI)

A mudança de governo em 1961, no Brasil, imprimiu importantes inovações para a PEB. Os novos tomadores de decisão haviam percebido a impossibilidade de se buscar apoio econômico dos Estados Unidos para o projeto desenvolvimentista brasileiro, após as tentativas frustradas de Kubitschek e de sua OPA. Tornou-se claro, naquele momento, que o congelamento do poder mundial<sup>15</sup> estava constringendo a busca, de países como o Brasil, pela superação do atraso econômico. A nova estratégia da política externa brasileira, na tentativa rumo ao desenvolvimento, haveria de se dar por uma postura de autonomia<sup>16</sup> e pela universalização<sup>17</sup> das parcerias no cenário internacional<sup>18</sup> (OLIVEIRA, 2005, p.74).

“Um novo paradigma de política externa se delineava: o *globalismo*. Concebido como uma alternativa ao anterior, esse paradigma contrapunha à tese de que a maior aproximação de Washington elevaria os recursos de poder do país, aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do

<sup>14</sup> Na realidade, esta insatisfação já era sentida no início da década de 50 e ao longo da mesma, fosse dentro dos governos, na intelectualidade, etc.

<sup>15</sup> Termo usado pelo Embaixador Araújo Castro para se referir ao cenário da Guerra Fria e a divisão do mundo em áreas de influência entre as duas grandes potências daquele momento: Estados Unidos e União Soviética.

<sup>16</sup> Entende-se por autonomia, nesse contexto, o não-alinhamento a qualquer um dos blocos do sistema bipolar: “(...) o conceito de autonomia que começa a ser enfatizado corresponde exatamente a essa perspectiva de não enquadramento às diretrizes ideológicas da guerra fria.” (OLIVEIRA, 2005, p.90). Nesse sentido, a PEI é entendida como uma política externa autônoma, pois é formulada de “dentro para fora”, sem sofrer interferências externas.

<sup>17</sup> Por universalização entende-se: “multiplicação de contatos internacionais e a diminuição das possibilidades de pressão hegemônica.” (OLIVEIRA, 2005, p.74)

<sup>18</sup> Para Leticia Pinheiro: “a Política Externa Independente se constituiu como a primeira manifestação sistemática das teses do *globalismo*.” (Pinheiro, 2004, p.36).

... mundo, inclusive junto aos Estados Unidos (...) não se pode ignorar a adequação do novo paradigma ao modelo vigente de desenvolvimento (...) era crucial a diversificação das parcerias para os países do bloco socialista e para as novas nações libertas do sistema colonial, ampliando o mercado para os produtos primários e manufaturados.” (PINHEIRO, 2004, p.35, ênfase minha)

A inauguração da Política Externa Independente (PEI), nas gestões de San Tiago Dantas e Afonso Arinos de Mello Franco no Ministério das Relações Exteriores (MRE), significou uma expectativa de que o subdesenvolvimento fosse superado. Para isso, a aproximação, não apenas política, como também econômica, de outros países em desenvolvimento era entendida como uma possibilidade para gerar “uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos para a superação do subdesenvolvimento.” (OLIVEIRA, 2005, p.92). Como dito pelo então Presidente Jânio Quadros: o desenvolvimento era : “uma meta comum ao Brasil e às demais nações, com as quais lutamos para ter relações mais estreitas.” (QUADROS, 1978, p.75):

“Correlativamente a esses princípios, considerava-se que o subdesenvolvimento era o principal desafio do mundo pós-guerra e que seria vital, para o próprio interesse nacional, um esforço global com vistas à aceleração da taxa de crescimento econômico das nações subdesenvolvidas.” (OLIVEIRA, 2005, p.94)

A PEI foi ainda fundamental para que o Brasil consolidasse em sua agenda externa temas como: “o princípio da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, a tese da igualdade jurídica das nações, a fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias, etc.” (PINHEIRO, 2004, p.35). No discurso de posse de Araújo Castro, como Chanceler de João Goulart, ficam mais claros os princípios fundamentais da PEI:

“(i) direito de cada povo à independência e ao desenvolvimento; (ii) direito de cada povo manter relações com os demais povos da terra, sem discriminação de qualquer natureza; (iii) autodeterminação dos Estados e não intervenção; (iv) reconhecimento das comunidades e organizações jurídicas internacionais, como interdependência técnica, econômica, cultural; e (v) defesa intransigente da paz, desarmamento e proibições das armas atômicas.” (OLIVEIRA, 2005, p.94)

No âmbito das Nações Unidas, a PEI contribuiu para que a diplomacia brasileira questionasse a ordem internacional vigente, ou seja, a divisão Leste - Oeste<sup>19</sup> (FRAGOSO, 1984, p.18):

“Nessa perspectiva de mudança do eixo primordial do sistema internacional, a PEI baseia-se em uma forte crítica à bipolaridade enquanto constrangedora das possibilidades de desenvolvimento. Constrangedora porque implicava um desvio de recursos para a manutenção das capacidades militares e inviabilizando seu direcionamento para projetos de desenvolvimento. Nesse sentido, a atuação internacional do País deveria estar calcada na negação de *fronteiras ideológicas* e na multiplicação das parcerias.” (OLIVEIRA, 2005, p.89, ênfase minha)

Nesse sentido, importante foi a contribuição prestada pelo Brasil, nos debates da ONU, ao focar nos atos de fala de desenvolvimento e atentar para a divisão econômica/social que estava sendo imposta: aquela entre Norte e Sul, como destacou Affonso Arinos de Mello Franco na abertura da XVII Assembleia Geral das Nações Unidas:

“The world is not divided merely into East and West. This ideological cleavage makes us forget about the existence of yet another division, not ideological, but economic and social – that between the Northern and Southern hemispheres. (...) the immense contrast between North and South can be reduced only by planned action for effective aid by the developed countries of the North to the underdeveloped countries of the South.” (FRANCO, 1961)

O Brasil foi um dos principais nomes a incentivar uma reestruturação do comércio internacional, contribuindo para que fossem criadas as bases para a I Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) realizada em 1964, inserindo, com maior peso, a temática do desenvolvimento econômico na Organização. Além disso, o discurso do Embaixador Araújo Castro perante a XVIII Assembleia Geral da ONU, conhecido como o “discurso dos 3 D’s” (*Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização*), demonstra claramente o viés globalista que assumiu a nova política externa do país. Segundo a análise de Cervo e Bueno (2002) sobre o discurso de Araújo Castro:

“Havia em seu seio uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências, da qual o Brasil não estava alheio, em torno dos temas relativos

<sup>19</sup> O Brasil questionava principalmente esta divisão como única e preponderante linha de inserção internacional, trazendo para debate o eixo N-S.

ao desarmamento, desenvolvimento econômico e à descolonização. Os desníveis de riqueza entre desenvolvidos e subdesenvolvidos eram crescentes. A luta pelo desenvolvimento cabia, inclusive e de maneira importante, à ONU (...)” (Ibid, p.349)

O emblemático discurso de Araújo Castro aparece, assim, como importante evidência para a afirmação que se busca aqui fazer de que a interdependência entre segurança e desenvolvimento, para o Brasil, pode ser retomada na história de sua diplomacia. Ainda assim, chama-se a atenção para o fato de que, naquele momento, o desenvolvimento era entendido como desenvolvimento econômico:

“The problem of economic development – in the present demographic and economic condition of the world – tends to become, in our opinion, of an urgency equal to that of disarmament, with a fundamental difference: that while disarmament will become a process prolonged in time, its inherent dangers diminishing with the gradual conquest of each step towards peace, economic development will generate pressures more and more unbearable to the structure of human societies, unless urgent measures are taken to intensify and to speed it up. Just as we are bound to link collective security to general and complete disarmament under international control, by the same token we are compelled to join together, as twin concepts, the ideas of collective political security and collective economic security.” (CASTRO, 1963, ênfase minha)

Outro tema bastante importante para a PEI e a relação desta com o discurso do desenvolvimento foi a autodeterminação dos povos. Naquele momento, acreditava-se que a descolonização dos países da África e da Ásia serviria como “alavanca do desenvolvimento ao procurar eliminar os riscos e dependência que caracterizavam uma antiga economia extrativa de exportação.” (OLIVEIRA, 2005, p.93). Perante a Assembleia Geral da ONU, representantes brasileiros enfatizavam o tema:

“We think that these two States [Portugal e França] should bring about self-determination in Algeria and Angola. Nothing will prevent the liberation of Africa. It seems clear that that continent has no desire to fall under the influence of any of the existing blocs. It wishes to assert its own personality, that is, to win freedom. My country will always lend its aid to the African countries in this legitimate effort of theirs.” (FRANCO, 1961)

A teoria, no entanto, não acompanhava a prática, sendo essa uma das principais críticas à PEI. As votações da delegação brasileira junto à ONU, no que concerne a descolonização, eram diferentes do discurso oficial. Ao se abster nos votos sobre a independência de Angola, o Brasil

justificava apelando às ligações seculares que tinha com Portugal: “Apesar da ênfase que a PEI emprestava ao anticolonialismo, a tradicional amizade com Portugal inibia a Chancelaria brasileira na tomada de uma posição mais contundente na questão angolana.” (CERVO & BUENO, 2002, p.342).

Para alguns especialistas, dentre os quais Henrique Altemani de Oliveira, uma das maiores fraquezas e contradições da política externa de Jânio (PEI) foi a abstenção brasileira, na ONU, sobre a situação de Angola (1961), bem como posição semelhante ao caso da Argélia. Isso porque o Brasil havia reconhecido a validade da “Declaração de Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais” aprovada pela ONU um ano antes (OLIVEIRA, 2005, pp.96-97).

Ainda assim, apesar de todas as críticas que a PEI pode sofrer com análises posteriores, há de se reconhecer a importância da mesma para a política externa brasileira em momentos posteriores:

“(…) a PEI representava um discurso, uma intenção, enquanto sua real implementação ocorreu posteriormente. No entanto, a PEI teve a importância de ter lançado os princípios e diretrizes que iriam orientar a política externa brasileira a partir dos anos 1960.” (Ibid, p.74, ênfase minha)

Como será observado mais adiante neste trabalho, muitos dos princípios que regem atualmente a inserção internacional do Brasil, foram resgatados da doutrina introduzida na década de 1960. Esses princípios orientam não somente a inserção internacional do Brasil de modo geral, mas também todo o discurso atual de interdependência entre segurança e desenvolvimento.

### 3.2.3

#### Os governos militares

Conforme será observado na análise que se segue, com exceção do governo que iniciou o regime militar de 1964, esse período ficou caracterizado por um aumento exponencial dos atos de fala da PEB que apoiavam a interdependência entre segurança e desenvolvimento. Isso se justifica, em grande parte pela elaboração da Doutrina de Segurança

Nacional (DSN), que perdurou durante todo o período do Regime Militar brasileiro, sendo adotado pela Escola Superior de Guerra (ESG) com o intuito de justificar o desenvolvimento nacional. Tal doutrina irá trazer o binômio entre segurança e desenvolvimento interno para a política externa do Brasil.

Em 1970, o Decreto-Lei número 1.135 foi responsável por alterar as atribuições do Conselho de Segurança Nacional<sup>20</sup>. Por meio de seu artigo 6º, inciso III, fica clara a relação entre segurança e desenvolvimento:

“III – Estudar os assuntos relacionados com a política de Segurança Nacional no âmbito interno e externo, em especial os referentes à segurança interna; segurança externa, tratados, acordos e convênios com entidades e países estrangeiros; programas de cooperação internacional; e política de desenvolvimento nacional.” (BRASIL, 1970)

Dessa forma, fica clara a expectativa das autoridades militares de esperarem que as instituições burocráticas relacionadas à segurança pudessem também zelar pelo desenvolvimento da Nação brasileira (SARDENBERG, 1971). É nesse momento que surge, por exemplo, o projeto do “Brasil Potência”. É importante ainda destacar que a principal força do discurso da interdependência entre segurança e desenvolvimento estava na busca do desenvolvimento do próprio País, ainda que, aos poucos, esse discurso começasse a ser atrelado aos objetivos de política externa.

Apesar de todos os esforços, a retórica prevaleceu à prática. Apenas no fim desse período é que se iniciaram políticas concretas pela defesa de ações desenvolvimentistas como solução para a estabilidade. A diferença do discurso atual está no fato de que o discurso das autoridades brasileiras estava mais voltado para a busca do desenvolvimento econômico nacional.

---

<sup>20</sup> O Conselho de Segurança Nacional é um instrumento previsto pela Constituição Federal de 1934 para estudar e coordenar as questões relacionadas à segurança nacional.

### 3.2.3.1.

#### Governo Castello Branco

A “correção de rumos” (CERVO & BUENO, 2002, p.368) na PEB no imediato pós-golpe militar de 1964 significou um ligeiro afastamento dos temas multilaterais. Nesse momento, a diplomacia brasileira passou a trabalhar com a doutrina dos “círculos concêntricos” (PINHEIRO, 2004, p.38), e a principal prioridade tornou-se a América Latina, seguida pelo Hemisfério Ocidental. Não raramente se encontram posições que demonstram a semelhança da política externa de Castello Branco com aquela adotada durante o governo de Juscelino:

“(...) a política externa deveria criar condições para a expansão dos investimentos norte-americanos, transferindo recursos necessários para o desenvolvimento econômico do País...” (OLIVEIRA, 2005, p.108)

A atuação do Brasil na ONU foi discreta e pautada pelo distanciamento, por considerar os regimes internacionais restritivos à atuação do país no sistema internacional. Uma postura mais participativa, no entanto, pode ser vista junto à UNCTAD e ao GATT, onde era defendida a doutrina da “segurança econômica coletiva” (CERVO & BUENO, 2002, p.378)<sup>21</sup>.

Apesar das semelhanças com as decisões tomadas no governo de Kubitschek, essa “retomada” pode ser entendida como ocorrendo uma mudança na ordem dos fatores:

“Na realidade, podemos considerar que Castelo Branco retomou o mesmo discurso que tinha sido desenvolvido por Kubitschek, porém, com uma inversão na ordem dos fatores. O mais importante é a segurança regional, mas, para se manter a segurança, seria necessário criar condições de desenvolvimento que pudessem garantir a acomodação das populações.” (OLIVEIRA, 2005, p.109)

É importante destacar que o governo que inaugurou a ditadura militar no Brasil apresentou uma política externa de grande importância para a temática do nexo entre segurança e desenvolvimento. Segundo o próprio Presidente:

---

<sup>21</sup> Ficava claro que a estratégia multilateral nesse início de regime militar era seletiva.

“(...) a relação entre desenvolvimento e segurança levava a que, por um lado, a segurança fosse determinada pelo grau de desenvolvimento econômico; e, por outro, à crença de que o desenvolvimento econômico não poderia ser alcançado sem um mínimo de segurança.” (PINHEIRO, 2004, p.37)

Nesse momento, além da questão do desenvolvimento, o eixo da segurança torna-se fundamental para o interesse nacional brasileiro e o binômio segurança e desenvolvimento ganha destaque explícito para a PEB. À partir de então, por causa da preocupação dos militares com a segurança, faz-se finalmente a ligação explícita entre segurança e desenvolvimento. Ainda assim, chama a atenção o fato de que o vínculo ainda não é de total subordinação:

“Assim, se a meta do desenvolvimento já era parte da política nacional e a ação internacional do país deveria coadjuvar este objetivo, agora também a segurança se transformava num dos eixos do interesse nacional brasileiro e sua busca deveria se dar tanto doméstica como internacionalmente. O binômio segurança-desenvolvimento definiria a política interna e externa, com precedência do primeiro sobre o segundo” (Ibid, p.38, ênfase minha)

Ainda que a política externa deste momento inicial da ditadura tenha se mostrado de importante colaboração para o debate entre segurança e desenvolvimento, é possível observar a fragilidade das propostas. Para Celso Lafer, por exemplo, a política externa de Castello mostrava-se como contraditória:

“(...) o objetivo atual da política exterior americana é a manutenção da segurança americana, ao passo que o objetivo básico do Brasil é o desenvolvimento. É um equívoco pensar que existe uma convergência fundamental desses dois objetivos, pois o desenvolvimento traz consigo, a curto e médio prazo, instabilidade, instabilidade esta que é incompatível com a maximização da segurança militar americana. (LAFER, 1967, p.96)

### 3.2.3.2.

#### **Governo Costa e Silva**

Findo o governo Castello, a política externa brasileira passou por uma nova “correção de rumos” (CERVO & BUENO, 2002, p.381). No período subsequente, sob o comando do General Costa e Silva, a

diplomacia da Prosperidade mostrou-se como legado da PEI<sup>22</sup> (OLIVEIRA, 1995, p.125). Dentro desse contexto, o governo buscou renovar as alianças políticas e econômicas do Brasil, dando um enfoque, cada vez maior, ao desenvolvimento, como fica claro no Relatório de 1967 do Chanceler José de Magalhães Pinto:

“A finalidade é colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento, mediante o máximo aproveitamento das oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do país.” (CERVO & BUENO, 2002, p.382, ênfase minha)

De acordo com os princípios expostos pela Diplomacia da Prosperidade<sup>23</sup>, o desenvolvimento era entendido como uma responsabilidade nacional que deveria ser exercida utilizando-se instrumentos internos. Ainda assim, o setor externo era visto como estratégico, em especial no que concerne as relações comerciais:

“(...) o interesse brasileiro era, primordialmente, o de desenvolvimento do comércio entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento com a criação de um sistema de preferências gerais, não discriminatórias. Com isso, procurava o estabelecimento do diálogo com os países desenvolvidos com vistas à reestruturação do comércio internacional de forma mais equânime para os países em desenvolvimento.” (OLIVEIRA, 2005, pp.122-123)

A Diplomacia da Prosperidade buscou renovar as alianças políticas e econômicas do Brasil, na busca pelo desenvolvimento. Em discurso à II Conferência de Comércio e Desenvolvimento (II UNCTAD), em 1968, Magalhães Pinto reitera a importância estratégica do comércio para ajudar a vencer o subdesenvolvimento. Ainda assim, destaca que o comércio “é apenas um dos muitos fatores que condicionam o desenvolvimento.” (PINTO, 1968, p.91).

É importante chamar atenção para o discurso do Chanceler por ocasião da 22ª Assembleia Geral da ONU, em que fica evidente a defesa

---

<sup>22</sup> O legado da PEI fica evidente, inclusive, no que tange a dubiedade das ações tomadas, se comparadas ao discurso político proferido pelos tomadores de decisão. O principal exemplo disso foi a recusa em assinar o TNP, em 1968, mesmo que no discurso continuasse a defesa pelo desarmamento. Destaca-se, no entanto, que essa postura dúbia também pode ser interpretada como uma tentativa de afirmação da soberania nacional.

<sup>23</sup> Esses princípios tornaram-se claros na mensagem proferida pelo Presidente Costa e Silva ao Congresso Nacional em 1968.

brasileira pela interdependência entre segurança e desenvolvimento. O representante brasileiro tenta mostrar aos líderes mundiais que, para se obter a paz, precisa-se muito mais do que estratégias políticas e militares, tendo de se levar em consideração, também, os fatores sociais e econômicos:

“The maintenance of peace is not a task limited to the political and military fields. This task must inevitably be the outcome of a complex process set in motion by economic and social factors. Peace cannot be dissociated from development. Even an agreement among the most powerful nations would be meaningless if it operated only in areas in which their own specific interests happened to coincide.” (PINTO, 1967)

A postura brasileira nada mais representa do que a reflexão de uma mudança de perspectivas no cenário internacional. Esse processo passa a ver as questões de segurança de forma mais ampla, como indica Celso Lafer:

“(…) nos desdobramentos dessa ordem de coexistência a segurança deixou de ser qualificada pelos Estados apenas em termos estritos de guerra e paz, e passou a englobar outros valores, como bem-estar econômico-social, autonomia política e prestígio. Na perspectiva dos países subdesenvolvidos essa nova qualificação de segurança viu-se facilitada pelos resultados do processo de descolonização que, em função do aparecimento de novos Estados, tornou mais complexa uma gestão oligárquica da ordem mundial.” (LAFER, 1982, p.152)

Conforme será apreciado no próximo capítulo, esse discurso vai sendo cada vez mais fortalecido dentro da Política Externa Brasileira e será responsável por aumentar as credenciais brasileiras no cenário internacional, em especial, no que diz respeito à participação do País nos fóruns de segurança.

### **3.2.3.3.**

#### **Governo Médici**

O conceito de poder ressurgiu, no Governo Médici, de forma a influenciar a postura brasileira frente ao cenário internacional (CERVO & BUENO, 2002, p.398). A Chancelaria do País, sob a liderança de Mário Gibson Barboza, lança o projeto do “Brasil Potência”, ressuscitando a ideia de que o poder nacional tem de ser potencializado. O ex-Chanceler,

Araújo Castro, retomando as ideias críticas ao congelamento do poder mundial, do período em que havia sido Ministro das Relações Exteriores, afirma que:

“O Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, seu ordenamento social-econômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento (...) Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou corremos o risco de permanecer à margem da História, como povo e como nacionalidade (...) A política internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o Poder Nacional.” (CASTRO, 1972)

Como pode ser visto, o discurso dos tomadores de decisão de política externa brasileira segue a linha iniciada em 1907 em Haia e retomada por diversas vezes ao longo da história da PEB, reiterando a importância do Brasil no cenário internacional. É nesse sentido que se entende o motivo de o País ter assumido papel de destaque como interlocutor dos países em desenvolvimento e por uma reestruturação no comércio internacional, pontos também destacados por Araújo Castro:

“O que, entretanto, sustentamos é que a interdependência pressupõem a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana dos Estados como condição prévia e indispensável. Assim, o Brasil não só reivindica a necessidade de uma reestruturação do comércio internacional com vistas a criar condições para o seu desenvolvimento, mas que também em conjunto com os países em desenvolvimento tenha maior força relativa para poder fazer pesar seus interesses similares de desenvolvimento.” (CASTRO, 1972)

Na diplomacia do Interesse Nacional (Médici), as relações com os diversos atores internacionais passam a ter o foco não mais exclusivamente nas questões econômicas, como vinha sendo o caso das gestões anteriores, mas também nas políticas, vide a aproximação de Gibson Barbosa à África<sup>24</sup> (OLIVEIRA, 2005, p.144):

“(...) a nova dimensão conferida aos vínculos com os países africanos insere-se, pois, em um projeto diplomático do mais longo alcance. Tal projeto busca assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que possam afetá-lo, direta ou indiretamente e, sobretudo, fazer face à

24 A Revolução dos Cravos em Portugal (25/04/1974) e declarações do general Spínola, pró negociação para fim das colônias africanas incentivaram a mudança de postura brasileira. (OLIVEIRA, 2005, p.148)

situação de vulnerabilidade gerada pela crescente dependência aos fatores externos.” (LIMA, 1982, p.240)

Compreende-se disso tudo que a política externa do Governo Médici tinha por principal objetivo:

“(...) procurar uma reinserção dentro do sistema capitalista que lhe permitisse superar a fase de subdesenvolvimento, transformando-se, portanto, em um país desenvolvido.” (OLIVEIRA, 2005, p.143)

Ainda que a retórica tenha sido feita no intuito de defender a paz e a segurança num mesmo discurso, na prática, a PEB permaneceu mostrando-se ambígua e gerando críticas contundentes acerca da fragilidade de suas propostas. Esse cenário, no entanto, estaria prestes a ser modificado.

#### **3.2.3.4.**

##### **Governo Geisel**

Somente com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico é que a PEB adota, na prática, os discursos da PEI. Para alguns, inclusive, esse momento da história brasileira é entendido como “um claro ponto de inflexão na política internacional.” (MAIOR, 2006, p.433):

“A política externa do Governo Geisel teve, como resultado básico, a ampliação dos contatos internacionais do Brasil, sendo exatamente esse processo de ampliação de contatos/parcerias internacionais correspondente ao processo de universalização da política externa brasileira. Assim, o princípio básico da política externa independente de universalização, entendida como a multiplicação de parcerias, ao mesmo tempo em que propicia a diminuição da pressão hegemônica vai se implantar em sua plenitude no início do Governo Geisel.” (OLIVEIRA, 2005, p.152 ênfase minha)

Dentro da ONU, o Brasil afasta-se de vez do alinhamento às grandes potências, defendendo de forma mais sistemática o desenvolvimento, a descolonização e a autodeterminação. Como exemplos estão: o reconhecimento à independência angolana e apoio ao MPLA; o reconhecimento da OLP e da autodeterminação dos palestinos e o reconhecimento da China continental.

Além disso, o Brasil reafirma a postura de “autonomia pela distância”, já que participa das negociações multilaterais sem, no entanto, reconhecer os principais regimes internacionais<sup>25</sup>. O princípio da autonomia é muito bem explicado pelo Presidente Geisel no seguinte trecho:

“O pragmatismo não nos obriga a aceitar tudo, leva-nos, isto sim, a fazer um esforço para compreender tudo, o que é diferente. É preciso entender os outros, ter com eles laços de amizade, mas é preciso, também, conservar a autenticidade nacional.” (GEISEL, 1975)

A compreensão dos princípios que regem o Pragmatismo Responsável e Ecumênico é importante para a análise a ser feita no capítulo seguinte. Isso se dá pelo fato de a “visão brasileira”, que aqui é defendida, estar fortemente influenciada por esses princípios.

### 3.3

#### **O Brasil no fim da Guerra Fria: a consolidação da fala sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento como forma de resolução de conflitos**

A década de 1990, para o Brasil, indicou mudanças importantes, tanto para sua política interna, quanto para os princípios que regem suas relações internacionais. Neste se pode observar a consolidação do viés globalista para a PEB.

O país adota a estratégia da “autonomia pela participação” (OLIVEIRA, 2005, p.232), o que significa participar ativamente de regimes e discussões no âmbito multilateral<sup>26</sup>, sem abandonar, no entanto, sua soberania e interesses nacionais. À título de exemplo destaca-se a participação bastante ativa nas diversas Conferências patrocinadas pela ONU como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e

---

<sup>25</sup> Isso só ocorrerá na década de 1990, quando o país irá aderir aos regimes de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desarmamento.

<sup>26</sup> Esse movimento de maior participação no âmbito multilateral começa com o governo de Collor e se consolida com Fernando Henrique Cardoso, cujo governo opta por aderir aos regimes internacionais, como foi o caso dos direitos humanos, do meio ambiente e do controle de armamentos.

Desenvolvimento Sustentável (CNUMAD) (1992), que ocorreu no Rio de Janeiro, e a de Viena<sup>27</sup> (1994). Além disso, no Governo Itamar, o país propôs incluir na Agenda para a Paz uma Agenda para o Desenvolvimento, bem como passou a integrar diversas operações de paz<sup>28</sup>. Mostra-se ainda como um dos principais países a trabalhar por uma reforma na estrutura da ONU. Além disso, a diplomacia brasileira esforça-se, cada vez mais, no intuito de garantir ao Brasil um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

“No início da década de 1990, o Brasil apresentaria suas credenciais para postular uma presença formal mais significativa na nova configuração sistêmica, a despeito de ser falto na área militar: democrático, pacifista, legalista e multilateral. Assim, aspiraria o ingresso permanente no CS como representante regional ou dos países periféricos/em desenvolvimento. Durante a gestão Itamar Franco, a prioridade em relação à ONU seria a ampliação conciliar, em que países como Alemanha, Japão, Índia, Nigéria ou Egito poderiam figurar, ainda que sem o direito ao veto inicialmente. Apesar da manifestação, o País não lograria consenso regionalmente, porquanto, na Cúpula do Rio de 1994, haveria o posicionamento a favor da ampliação, mas sem indicação do representante.” (ARRAES, 2006, p.28)

A estratégia da diplomacia brasileira dentro da ONU reflete as mudanças pelas quais a própria Organização vem tentando implementar em sua estrutura com a inauguração de um novo momento no cenário internacional. No que tange, por exemplo, o debate acerca do desenvolvimento, observa-se um esforço da Organização em ampliar o conceito, incorporando a ele esferas diversas como o meio ambiente e os direitos humanos:

“Traditional approaches to development presuppose that it takes place under conditions of peace. Yet that is rarely the case. The absence of peace is a pervasive reality in many parts of the world. Most peoples must strive to achieve their development against a background of past, present or threatened conflict. Many carry the burden of recent devastation and continuing ethnic strife. None can avoid the realities of a world of ongoing arms proliferation, regional war, and the possibility of a return to potentially antagonistic spheres of influence. To the categorization of countries by level of development should be added the categorization of countries in

---

<sup>27</sup> O consenso na declaração final dessa Conferência é resultado dos esforços da diplomacia brasileira.

<sup>28</sup> Dentre as operações de paz nas quais o Brasil participou, destacam-se: United Nations Observer Group in Central America (ONUCA), United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL) e United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM).

conflict. Because the United Nations is active at the forefront of humanitarian aid, refugee assistance, and the range of peace operations, it is deeply and inextricably involved in peace as a fundamental dimension of development.” (ONU, A/48/935, par.16, p.5)

Além de documentos oficiais da ONU, especialistas no assunto também corroboram com a posição de que a ampliação do conceito de desenvolvimento mostrou-se importante dentro dos debates da Organização:

“Finalmente, se a ONU do século XXI não pode reeditar a plêiade de grandes economistas que povoaram seu nascimento, ela continua a gerar ideias novas. Do seu seio surgiram o conceito de desenvolvimento humano, o esforço para ampliar a noção de desenvolvimento – com a incorporação das dimensões ambiental e de direitos humanos- e uma crescente mobilização para aspirações legítimas, como as refletidas nas Metas do Milênio...” (FLORÊNCIO, 2008, p.139)

Neste novo cenário, a incorporação do desenvolvimento aos debates de segurança, pode ser entendida como reconhecimento da incapacidade que os mecanismos da própria ONU e da “visão tradicional” de resolução de conflitos apresentam perante o surgimento ou recrudescimento de diversos conflitos dentro das fronteiras de alguns Estados nacionais. Esses, frequentemente chamados de “falidos”, passam a ser considerados incapazes de responderem sozinhos à violência dentro de seus territórios:

“Muitas crises se prolongam ou ressurgem em razão da pequena atenção dada a essa fase de reconstrução do tecido social e econômico dos países em fase de estabilização, como foi o caso em Angola, Serra Leoa, Ruanda ou Somália.” (NEVES, 2008, pp.86-87)

Aliado à estrutura ineficaz de resolução de conflitos, encontra-se ainda a desigualdade de poder no sistema internacional, contribuindo também para a ampliação desse cenário de conflitos ao redor do mundo:

“Os frequentemente malogrados esforços de mediação para solucionar esses conflitos se explicam pela própria estrutura de poder internacional: os países desenvolvidos que logicamente dispõem de meios de dissuasão e de intervenção, o fazem seguindo as percepções de seus supostos interesses nacionais. Disso decorrem soluções casuísticas aplicadas de maneira ad hoc e que percorrem os caminhos de maneira errática.” (SEITENFUS, 2008, p.53)

Internamente, o país passa pelo processo de redemocratização e, após longa década de hiperinflação e instabilidade macroeconômica, a economia do País retoma o crescimento. Essa conjugação de fatores positivos tanto interna, quanto externamente mostram-se como fundamentais para uma importante mudança no discurso das autoridades envolvidas com o processo decisório de política externa. Se antes a fala sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento tinha como intuito garantir o próprio desenvolvimento brasileiro, o Brasil passa, no pós-Guerra Fria, a concatenar condições suficientes para exportar o seu modelo desenvolvimentista para o exterior. É essa “visão brasileira” que será detalhada no capítulo seguinte.

Essa “visão”, fixada nonexo entre segurança e desenvolvimento, tem por princípios a busca por uma nova ordem internacional, com base na solidariedade, na cooperação e no desenvolvimento econômico e social, bem como a oportunidades para todos. Dessa forma, de acordo com o novo pensamento brasileiro, o fortalecimento das condições socioeconômicas seria a condição *sine qua non* para se gerar uma paz duradoura e a diminuição de conflitos e instabilidades internas.

Levando-se em consideração a análise histórica desse capítulo, defenderei, no próximo capítulo o argumento de que a participação brasileira na força de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) apresenta-se como o grande exemplo dessa “visão brasileira”, que vem sendo construído ao longo dos anos, para a inserção internacional do país de forma mais destacada, e tendo como principal eixo a interdependência entre segurança e desenvolvimento.