



## AS LINHAS FLUIDAS DA AÇÃO MULTILATERAL DO BRASIL

Wayne A. Selcher

**P**raticamente todos os principais estudos sobre as relações exteriores do Brasil adotam uma perspectiva bilateral, examinando um determinado relacionamento (como aquele mantido com os Estados Unidos ou Argentina), ou o conjunto de todas as relações de maior importância.

Depois de optar por essa abordagem durante alguns anos, em especial no tocante ao Brasil e à África, tomei consciência de que a análise das relações multilaterais de um país oferece um quadro mais completo da maneira através da qual ele se enquadra no sistema internacional, onde isso acontece e de como reage às questões de interdependência mundial, como aquelas referentes a população, recursos, desenvolvimento e direitos humanos.

Tendo em mente essas considerações, realizei, durante três anos, um estudo comparativo, a respeito das relações multilaterais do Brasil, dando ênfase aos assuntos econômicos e comerciais e às suas interações com outros países em desenvolvimento, em uma grande variedade de organizações internacionais.

Minhas conclusões basearam-se em fontes documentais em um grande número de entrevistas realizadas nos Estados Unidos e no Brasil e em análises estatísticas exaustivas, sendo algumas feitas por computadores. Tais conclusões foram recentemente publicadas sob o título de "Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds" (As Relações Multilaterais do Brasil: Entre o Primeiro e o Terceiro Mundos, editor Frederick A. Praeger, "Westview Press", Boulder, Colorado, 1978).

O estudo tem como objetivo mostrar como as relações multilaterais se ajustam a todo o programa das relações exteriores do Brasil. Este programa se enquadra nas atividades de várias organizações internacionais, destacando-se o período de 1965 a 1977. É de especial interesse a descrição do "estilo diplomático" do Brasil, uma expressão usada com o intuito de designar sua estratégia e táticas características e inconfundíveis. Segundo esta estratégia ele atua a partir de uma determinada percepção do mundo e trata de diversas questões, com objetivos variáveis e em interação com muitos tipos de países.

Mais do que qualquer outra, a perspectiva multilateral permite-nos traçar a configuração dos interesses de um país, apresentar seu estilo diplomático como uma função da mesma e assinalar sua posição na hierarquia internacional.

Embora tenha sido considerado outrora um agente eminentemente latino-americano, o Brasil vem definindo, coerentemente, no decorrer desta década, suas preocupações e desejos, em termos que transcendem bastante as fronteiras delimitadas pelos hemisférios. Sua crescente importância e diversificação econômicas proporcionam tanto maiores possibilidades na política externa, quanto um maior reconhecimento por parte de potências maiores e menores.

Independentemente do fato de situá-lo como uma futura "grande potência", ou de sugerir qualquer outro tipo de "status", o Brasil passará a desempenhar um papel mais amplo nas organizações internacionais, seja por seus próprios méritos, seja por sua posição dominante na América Latina, seja, ainda, por ser o mais industrializado dos países em desenvolvimento, com aspirações e qualidades potenciais para uma mobilidade ascendente.

À medida que aumentam sua participação e seu envolvimento no sistema internacional, o Brasil aplica a diplomacia multilateral a uma série mais extensa de problemas, porque o governo começou a pensar em termos gerais e a considerar os interesses do país à luz das condições mundiais.

A participação do Brasil nas organizações internacionais não pode ser classificada em categorias estanques, às quais se justapõem rótulos comuns como América Latina, Terceiro Mundo, Oriente-Occidente, alinhados — não alinhados ou Norte-Sul, porque ela não incide clara e integralmente em qualquer filiação distinta, e tampouco o conjunto de suas filiações consegue esgotar suas relações internacionais. O Brasil é suficientemente grande e complexo para possuir diversos interesses em muitas áreas, é bastante flexível para seguir variados cursos de ação em diferentes assuntos.

Essas pressões cruzadas dão origem a um pragmatismo moderado, no estilo diplomático nacional, porque o Brasil é, sobretudo, um país "médio" ou "intermediário", com características econômicas tanto já industrializadas, quanto em processo de industrialização.

Na qualidade de potência média em ascensão, e contando com relações favoráveis em uma enorme variedade de nações, desenvolvidas ou em desenvolvimento, o Brasil se encontra em boa posição para manter uma atitude receptiva à cooperação com nações de todos os níveis do sistema internacional.

## PERÍCIA DIPLOMÁTICA

Tirando partido da crescente difusão do poder econômico mundial, em meio a um fluido ambiente político internacional, o Brasil está auferindo benefícios de seu padrão e dinamismo econômicos, perícia diplomática e superioridade regional. É vantajoso ao Brasil, dentro de sua mobilidade ascendente, manobrar entre agrupamentos internacionais, estimular uma maior distribuição do poder político e econômico do mundo e cooperar, em sentido tático, com outros que visam aos mesmos fins.

Cada uma das filiações internacionais do Brasil — como a Comunidade Ocidental, América Latina, as nações em desenvolvimento — adquire relevância apenas para a consecução de determinados objetivos limitados, ao invés de cercar toda a gama de suas linhas de ação. A pertinência de cada filiação ao assunto em pauta sofrerá variações na medida em que o governo conformar os interesses nacionais, nesse assunto específico, aos interesses comuns ao grupo. Assim, consequentemente, o Brasil deixou de ser tolhido pelo antigo dilema estéril, provocado pela lealdade devida ao Primeiro versus Terceiro Mundo, porém passou a cooperar com o consenso de cada grupo, conforme ele se ajusta aos objetivos nacionais. Em resumo, a "inexistência de alinhamentos automáticos" significa, na prática, que a orientação e as atitudes do Brasil nas questões multilaterais são entendidas com maior clareza, quando se considera que partem de um país com aspirações a se transformar em grande potência, tentando permanecer livre dos compromissos ou movimentos internacionais contrários aos seus interesses. Mas procura paralelamente, aproveitar as correntes gerais, como a multipolaridade ou a unidade dos países em desenvolvimento, nas organizações de âmbito internacional, quando elas seguem caminhos compatíveis com seus interesses.

Embora essa posição estratégica e atitude de independência ampliem as opções do Brasil, na medida em que o capacitam a buscar livremente vínculos diversos para incrementar o desenvolvimento, elas, na verdade, acarretam alguns problemas. A "ausência de alinhamentos automáticos" ou uma postura sempre arredia podem ser interpretadas por outros como oportunismo, quando o apoio esperado não se mostra disponível; em casos extremos, podem ocasionar o risco de uma "falta de aliados automáticos" e criar perigos de isolamento político.

O "status" e o nível de potencial intermediários do Brasil, afinal, são compartilhados por poucos países. Por isso, sua influência política tende a diminuir dentro de qualquer agrupamento distinto. Reduz, também, a atenção que ele dispensa ao mesmo, por não ser um membro representativo e, portanto, não se encontrar em uma posição de liderança na formulação do consenso.

Como consequência dessa posição delicada, o Brasil tem desempenhado um papel um tanto discreto na maioria das grandes organizações internacionais. Disso ressalta um intenso contraste com os ruidosos papéis assumidos por países como o México, a Venezuela, a Argélia, a Arábia Saudita ou a Nigéria, pois estes investem, muito, e com energia, nas filiações — em número de uma ou duas — das quais dispõem, a fim de ressaltar o papel de seus porta-vozes dentro do grupo de países em desenvolvimento, ou de um de seus subgrupos.

Para uma nação do seu porte, o Brasil, na realidade, empreendeu poucas iniciativas de importância nas organizações internacionais, durante esta década, apesar de suas ocasionais esperanças, efêmeras e ilusórias, de funcionar como uma "ponte" entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento.

Além disso, o Brasil aparentemente não dá mostras de desejar fazer concessões políticas ou exercer coações, cujos resultados são às vezes incertos, que uma "liderança" estável dos países em desenvolvimento tornariam necessárias, e tampouco tem as condições exigidas por uma liderança de frente ampla, como aquela mantida pela Argélia nas Nações Unidas, há alguns anos.

Sendo um país cuja renda situa-se entre a média e a alta, e o maior dos países em desenvolvimento, o Brasil já espera ser mais respeitado do que os outros, e também contar com alguma vantagem inicial, em virtude de seu maior poder. Por si só, essa atitude pode provocar ressentimentos entre os países em desenvolvimento mais fracos. Os exemplos mais óbvios de problemas derivados do tamanho comparativo do Brasil manifestaram-se nas organizações internacionais do Hemisfério Ocidental, nas quais o Itamarati mostrou-se cauteloso, no sentido de não despertar temores hispano-americanos, em relação ao "Colosso do Sul".

A política da Organização Internacional do Café também assinalou tensões provocadas pela grande influência do país entre os países em desenvolvimento que são membros daquela organização, principalmente no tocante aos da América Central e da África.

## RELAÇÕES BILATERAIS

O interesse e a participação do Brasil em organizações internacionais mundiais são explicados por sua concepção de que a criação de uma nova ordem econômica internacional, destinada a facilitar o desenvolvimento, exige um tratamento multilateral abrangente, a nível mundial. Isso, como um objetivo, corresponde à sua expansão de relações bilaterais e de comércio em escala mundial, e é encorajado por sua crescente medida de dependência do sistema econômico internacional e sua extensa lista de preocupações econômicas globais.

Nas organizações internacionais, a diplomacia preenche funções mais amplas — sejam sistemáticas, sejam voltadas para a manutenção de um clima geral próprio — e dá ensejo à cooperação conjunta com Estados que possuem interesses complementares. Evidentemente, porém, Brasília encara as relações bilaterais como mais independentes, a curto prazo, mesmo nos assuntos financeiros. Os esforços internos e as relações bilaterais compõem a tônica principal do governo; contudo, a diplomacia multilateral presta-se a um papel auxiliar de apoio, mais notadamente nas áreas do comércio, navegação, produtos, finanças, transferência de tecnologia e acesso a recursos (como nas negociações da lei dos mares).

Em essência, mais do que apoiar uma reestruturação radical do sistema internacional, como faz a maioria dos Estados afro-asiático, o Brasil está tentando tornar mais maleáveis os acordos existentes, de modo a ter condições de atuar mais eficaz e competitivamente, frente aos países poderosos. O principal esforço da diplomacia multilateral do Brasil concentra-se nas esferas econômicas, financeiras e tecnológicas porque o modelo de industrialização nacional escolheu, a curto e médio prazos, confiar muito no setor externo, para a receita das exportações, empréstimos e investimento direto.

O crescimento do mercado externo, as finanças internacionais e a obtenção de matérias-primas são, portanto, as tarefas principais, tanto de sua diplomacia bilateral, quanto da multilateral. Os interesses políticos são intrínsecos ao desejo de mudar os processos internacionais, para facilitar o desenvolvimento e a obtenção de um "status" mais alto e de maior participação nas tomadas de decisões mundiais. As preocupações com a segurança são mínimas e mínimo também o interesse demonstrado em relação aos programas culturais e sociais.

Os principais alvos brasileiros de desenvolvimento, segurança, soberania e prestígio formam um conjunto que orienta o país na direção de diversos *alvos políticos*, que requerem uma diplomacia defensiva, a fim de impedir a formação de um consenso internacional adverso ou cercador — o Tratado de não-proliferação, poluição, controle populacional, lei dos mares, Itaipu, direitos humanos etc.

Seus *alvos econômicos*, em certo contraste, procuram motivar a ação por parte dos países desenvolvidos, para que forneçam ajuda sob a forma de acesso a mercados financeiros, transferências de tecnologia, e assim por diante.

Os *alvos políticos* deram margem a uma divergência um pouco mais declarada com o consenso dos países em desenvolvimento do que os *alvos econômicos*. Porque aqueles estão mais estreitamente vinculados às esperanças de o Brasil se transformar em grande potência e às suas preocupações a respeito do congelamento de "status" com as quais os países em desenvolvimento, em geral, não compartilham.

Para preservar a receptividade em todo o mundo e enfrentar alguns aspectos delicados de sua posição, a eficiente diplomacia multilateral do Brasil não se esquece da consideração política de ordem prática de que muitas vezes é melhor medir as palavras, ou permanecer em silêncio, do que indispor ou ofender, principal-

mente em questões que não lhe dizem respeito direto. Por esse motivo, ao mesmo tempo em que o nível de atividade do Brasil tem sido alto, em determinados assuntos técnicos e econômicos, ela não se tem salientado em tópicos políticos polêmicos, como os da África e Oriente Médio. (As posições oficiais do Brasil no tocante aos acontecimentos que tiveram lugar nessas duas últimas regiões provocaram críticas consideráveis no país, porém tiveram impacto muito menor no exterior.)

O estilo diplomático tem sido não-ideológico, a fim de impedir que a energia necessária à competitividade concentre-se em disputas de pouca relevância para o país, ou em alianças políticas que transcendam casos específicos. Como conseqüência disso, o Brasil pode negociar satisfatoriamente, dentro da linha bilateral, com países como a Líbia e Israel, que se encontram em franca desavença nas Nações Unidas.

## LISTA DE ÊXITOS

Em comparação com outras nações em desenvolvimento, o Brasil pertence a uma série ampla de organizações internacionais (cerca de setenta) e nelas tem como companheiros, na maioria dos casos, outros países do hemisfério ocidental, com os vínculos mantidos com co-participantes da Europa Ocidental, em segundo lugar. O Brasil mostra um interesse considerável e crescente em organizações internacionais cujo raio de ação ultrapasse o hemisfério ocidental.

Nas Nações Unidas, ele desfruta de uma excelente lista de êxitos em eleições para as juntas governantes das representações funcionais, os comitês da Assembléia Geral e as cadeiras não permanentes do Conselho de Segurança. A delegação brasileira enviada às Nações Unidas é uma das maiores dos últimos anos e infunde muito respeito por sua perícia. Em valor absoluto do total de contribuições financeiras às Nações Unidas, o Brasil encontra-se entre os dez principais contribuintes, entre os países em desenvolvimento, e tem sido um dos grandes beneficiados pela ajuda técnica e de recursos para o desenvolvimento da organização.

Ao mesmo tempo em que o Brasil possui diversas divergências no campo dos interesses econômicos, com os países industrializados, já exaustivamente analisadas por outros autores, sua economia mais avançada e maiores possibilidades na política externa criaram, também, uma série de divergências no tocante aos interesses e estilo no caráter geral de suas relações multilaterais com outros países em desenvolvimento. Isso acontece porque, em comparação com a maioria desses países, o Brasil tem uma renda "per capita" e um índice de alfabetização maiores, uma economia mais diversificada e forte, maiores companhias estatais, níveis técnicos mais altos, classes profissionais mais amplas, base de recursos mais extensa, maiores instalações industriais e um índice de crescimento mais elevado. Esses e outros fatores conferem ao Brasil uma aresta indiscutivelmente competitiva em relação aos países em desenvolvimento mais fracos, mesmo que ele ainda não tenha atingido o estágio de completa industrialização.

As características nacionais de moderação e conciliação também são incorporadas às relações multilaterais, sendo extremamente difícil que uma delegação brasileira recorra à retórica florida, típica do Terceiro Mundo. Sentindo-se parte das tradições culturais do Ocidente, ainda que critique certos aspectos de algumas nações ocidentais, o Brasil não compartilha da prevenção em relação a elas, tantas vezes encontradas nos discursos, feitos nas Nações Unidas por representantes de países socialistas, ou daqueles que se libertaram do jugo colonial mais recentemente.

Embora as extensas áreas de compatibilidade, dividida com o Grupo de 77 países em desenvolvimento (que hoje conta com cerca de 120 membros) e com o grupo de países não-alinhados, tenham dado ao Brasil condições de concordar com eles quanto à maior parte das generalidades discutidas nas conferências internacionais, as singularidades dos interesses brasileiros muitas vezes funcionam como obstáculo à completa concordância sobre assuntos específicos. (No livro há uma análise dos numerosos problemas táticos criados por essa situação.) Em geral, o Brasil apresenta uma propensão a manter um enérgico ativismo, na condição de paladino dos direitos dos países em desenvolvimento, quando orienta um país mais fraco e sente a necessidade de complementar seus próprios meios unilaterais ou bilaterais para atingir um objetivo, como o aperfeiçoamento da paridade de preços ou a expansão dos mercados para exportações. Encontra-se sempre alerta para se defender de medidas multilaterais que possam ameaçar sua própria liberdade de ação, quer sejam sugeridas por países desenvolvidos, ao considerar que eles fazem uma tentativa no sentido de "congelar" o poder internacional, quer pelas maiorias radicais dos países em desenvolvimento que procuram impor padrões políticos inaceitáveis.

Sustentando que a interdependência adotada sem qualquer medida anterior de soberania ou independência eficazes significa simplesmente a persistência da dominação dos fracos pelos fortes, o Brasil mostra uma grande resistência em delegar parte de seu poder de decisão a uma organização internacional, ou de abrir mão de vantagens com as quais já conta.

Com uma série muito mais ampla de instrumentos de política externa unilateral, bilateral e multilateral e um excelente corpo diplomático, o Brasil — ao contrário da maioria dos países em desenvolvimento — não é tão dependente da política de bloco das organizações internacionais. Mais do que os outros, ele pode fazer distinções entre as diversas questões e desempenhar vários papéis, de acordo com as necessidades.

Podem-se realmente constatar as diferenças mais radicais entre o Brasil e outros países em desenvolvimento nas sessões de comitês ou fechadas, porque, em consideração à unidade desses países, a delegação brasileira, no plenário, presta maior apoio à posição comum ao Grupo dos 77 e, no interesse da importância e clareza conferidas às questões, minimiza as divergências. Os funcionários do departamento de política externa de Brasília demonstram que Washington e outras capitais estão preocupadas com a atual ou iminente promoção do Brasil ao "status"

de grande potência. Essa situação não deveria funcionar como obstáculo aos auxílios para o desenvolvimento do país (através de exigências comerciais) ou como um empecilho ao favorecimento da cooperação multilateral com outros países em desenvolvimento. Na verdade, é vantajoso para o Brasil manter seu "status" de "país em desenvolvimento" pelo máximo de tempo possível, a fim de continuar qualificado para o tratamento preferencial; no futuro, porém, será cada vez mais difícil fazê-lo.

Como exemplo das diferenças de abordagem aos problemas multilaterais, em comparação com outros países em desenvolvimento, podemos mencionar a área do comércio exterior, na qual o Brasil situa-se em décimo terceiro lugar, no setor das importações, e em décimo quinto no campo das exportações em âmbito mundial, classificação muito superior à de todos os países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo.

Em valor de produtos alimentícios exportados, encontra-se em segundo lugar perdendo apenas para os Estados Unidos e pode ser classificado com justiça como uma potência agrícola. É um dos maiores exportadores de produtos manufaturados. Com todos esses elementos em jogo, em comparação com os outros países em desenvolvimento, o Brasil normalmente adota uma visão de maior alcance e mais abrangente de qualquer proposta. Prefere o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) à Junta de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD) e preocupa-se mais com a estabilidade financeira internacional. Mostra-se também mais cioso do tratamento dispensado aos produtos manufaturados, remessas e outros fatores "invisíveis" do comércio.

## MAIORIA DE PAPEL

Enquanto o grupo afro-asiático tem feito pressões no sentido de obter uma redistribuição radical da riqueza existente no mundo, através de concessões unilaterais por parte dos países ricos, como uma forma de compensar erros passados, as declarações e estratégia brasileiras têm, mais comumente, enfatizado o espírito de iniciativa (responsabilidade nacional pelo desenvolvimento) e a criação de mais riqueza, em termos mundiais, através da distribuição de oportunidades iguais de comércio e de "know-how" tecnológico.

Lançando mão de assistência pública financeira multilateral, ao invés de bilateral, o Brasil tem menos necessidade de se preocupar com a imposição de condições do que os países mais fracos. Por estar comprometido com um sistema econômico, em grande parte voltado para os mercados, e não para o socialismo comum à África e à Ásia, o Brasil se mostra mais ansioso pelo capital estrangeiro e menos crítico em relação às corporações multinacionais.

As delegações brasileiras mostram-se cheias de dúvidas quanto à eficácia dos objetivos de publicidades teatrais, pelos quais foram promovidas grandes conferências multilaterais, e tampouco aprovam as "maiorias de papel" automáticas, que impõem resoluções devastadoras através das representações das Nações Unidas.

favorecendo integralmente as nações mais pobres e ignorando as restrições dos países desenvolvidos, cuja cooperação é necessária para colocá-las em vigor.

As propostas brasileiras elaboradas com maiores e mais flexíveis detalhes denotam maiores conhecimentos técnicos, e são mais suscetíveis à transigência, com vistas a uma solução viável, em termos negociáveis, com as potências industrializadas.

A polarização das conferências internacionais, de acordo com as diretrizes de desenvolvimento, evidentemente encontra-se fora da esfera de interesse do Brasil, e seus representantes fazem o possível (por mínimo que seja) a fim de impedir que o processo de discordância arruine uma reunião.

Por volta de 1974, o Brasil pôs fim à oposição à formação de consenso, ou às questões de estilo entre os países em desenvolvimento, dos quais fazia restrições. Já não tentava "desviar a corrente" da radicalização do Terceiro Mundo, mas ao invés disso — e, em especial, no tocante às questões de impacto econômico significativo — passou a dispensar pouca atenção às exigências iniciais feitas por países que tentam obter uma capitalização política na questão. Nas fases posteriores e mais técnicas da discussão, o Brasil toma precauções no sentido de assegurar sua presença ou influência, quando um grupo menor de trabalho repassa os detalhes de acordo com seriedade maior. Mais interessado em trabalhos consistentes, por parte dos comitês, do que em exibições espetaculares no plenário, as delegações brasileiras preferem usar, com discrição, a significação de seu país e a importância do fato de representá-lo, sua experiência profissional e a atenção que dedicam aos detalhes; para conseguir passar à condição de membros nos grupos de contato que, ao invés de manchetes para os jornais, oferecem decisões significativas. Desta e de outras maneiras, o estilo e habilidade da diplomacia multilateral do Brasil, assemelham-se mais aos seus antigos modelos norte-americanos e europeus do que aos padrões dos estados afro-asiáticos mais novos.

Nas relações hoje existentes entre o Terceiro Mundo, o Brasil possui o máximo de afinidade com os membros moderados e conservadores do movimento, porque o exato aglutinante ideológico, usado de maneira bastante ativa, e responsável pela coesão desse grupo heterogêneo de aproximadamente cento e vinte países, é o ponto de muitas discórdias do Brasil com os objetivos do grupo. Para defender, com maior eficácia, seus interesses nas relações Norte—Sul, o Brasil foi obrigado a assumir posições mais de reação do que de iniciativa; pois, nos últimos anos, outros países criaram as idéias e "slogans" do Terceiro Mundo, adotados nas Nações Unidas. O Brasil simplesmente não assume uma posição muito clara ou evidente, a respeito de diversas questões políticas polêmicas, nas assembléias, durante os debates ou justificativas dos votos, preferindo sempre expor-se pouco, em uma atitude deliberada. Preocupados com aquilo que designam como a "delicada" posição de seu país (isto é, suas vulnerabilidades e divergências políticas com o consenso dos países em desenvolvimento), os diplomatas brasileiros tendem a enfrentar esse conflito, seguindo uma estratégia passiva, orientada pela minimização de prejuízos; e que, através de uma postura de conciliações preventivas, diminui algumas

das contribuições que poderiam ser feitas pelo Brasil. Em sentido mais amplo, essa timidez solapa a influência do Brasil nas organizações internacionais, em virtude das restrições que ele próprio se impõe.

Sem dúvida, os países em desenvolvimento são afetados por diversas divisões, e a unidade que parecia inquestionável em 1975, tem apresentado sinais de desintegração. As relações multilaterais do Brasil com outros países em desenvolvimento são influenciadas por essas divergências internas do grupo, sendo possível observar diversos padrões regulares. Como seria de se esperar, o Brasil dá preferência muito maior aos trabalhos realizados com o grupo de orientação reformista dos 77, do que àqueles feitos com o grupo militante dos países não-alinhados, no qual, desde 1958, é apenas um observador. Enquanto o Grupo dos 77 se encontra nas questões econômicas, em um estilo um tanto voltado para o crescimento análogo ao do Brasil, os não-alinhados em geral assumiram posições políticas mais de acordo com as concepções comunistas e, como grupo, possuem sistemas políticos situados muito mais à esquerda do que o sistema brasileiro. Ao contrário dos ideologicamente não-alinhados, o Brasil avalia as questões baseando-se em cada caso isolado, ao invés de impor uma filosofia doutrinária aos acontecimentos. O método agressivo de chegar às decisões nas conferências dos não-alinhados, dominadas pelos participantes mais brilhantes, contraria a predisposição brasileira de obter uma decisão de grupo, através de negociações.

O Brasil também sabe que seus interesses nas organizações multilaterais coincidem, com mais regularidade, com aqueles dos países importadores de petróleo do que com a OPEP, com os países em desenvolvimento de renda mais alta do que com os mais pobres, com latino-americanos, ao invés dos diversos países associados à Comunidade Econômica Européia, com os estados litorâneos, mais do que com os mediterrâneos e ilhas, e com as economias de mercado do que com os socialistas do Terceiro Mundo.

## DUAS FRENTES

Há muitos anos atrás, o Terceiro Mundo encontrava-se dividido entre uma área nova relativamente rica, o miserável Quarto Mundo dos mais pobres, e o grupo de países novos ricos, composto pelos exportadores de petróleo. Após a reorganização, o Brasil colocou-se no ponto mais alto da escala do Terceiro Mundo, nutrindo esperanças, ainda, de algum dia ingressar nas fileiras do Primeiro Mundo. À medida que diversos países menos favorecidos desceram no nível do crescimento econômico, o Brasil começou a subir, por melhorar sua posição correlativa. Ele se transformou em um membro daquela que pode ser classificada como a nova "classe média do mundo", com índices de crescimento que hoje, já inspiram confiança na comunidade econômica estrangeira.

A energia que o Brasil deve dedicar à manutenção de suas "credenciais do Terceiro Mundo", demonstra as limitações de sua solidariedade com outros países em desenvolvimento. No tocante aos assuntos econômicos, os diplomatas têm a

sensação de já estarem lutando em duas frentes, porque o Brasil não obteve os desejados privilégios de economia industrializada, porém está sendo assediado pelo outro flanco, por pedidos de concessões e exceções, feitos pelos menos desenvolvidos. Contudo, é inviável uma associação formal com os países desenvolvidos, através de uma instituição como a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica, porque o nível de desenvolvimento do Brasil não é tão alto.

À luz dessa posição na hierarquia internacional, e considerando-se suas próprias qualidades potenciais, que são consideráveis, bem como sua capacidade de luta, o Brasil tem apresentado uma tendência freqüente mais de prosseguir sozinho ou bilateralmente, com parceiros escolhidos com cuidado, com base na contribuição que possam fazer, do que no sentido de confiar em acordos multilaterais. Na diplomacia multilateral, espera-se a principal recompensa ao nível das relações bilaterais com associados importantes, enquanto as relações bilaterais favoráveis, por sua vez, podem apresentar algumas oportunidades para a cooperação multilateral, voltada para a mudança sistemática em termos de princípios (como no caso das esperanças nutridas no tocante às relações com a África). Basicamente, as decisões eficazes, ou seja, aquelas que não são simplesmente retóricas, tomadas pelas organizações internacionais, são encaradas como reflexos das qualidades potenciais de poder nacional — lição que foi reforçada por experiências como a posição influente do Brasil na Organização Internacional do Café e por sua recente ascensão a uma posição importante em questões marítimas internacionais. Assim, por exemplo, o Brasil busca um melhor acesso de mercado, nas economias industrializadas, mais vigorosamente nas negociações bilaterais com capitais nacionais, do que dentro das conversações Norte—Sul na Junta de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas, ou mesmo nas Negociações Multilaterais de Comércio (Genebra). Por outro lado, as boas relações bilaterais com os Estados Unidos e a imagem favorável da economia brasileira, nesse mesmo país, foram úteis na obtenção do apoio norte-americano crucial, para que ele conseguisse grandes empréstimos das instituições financeiras internacionais. Os acordos deliberativos bilaterais, assinados pelo Brasil com diversas grandes potências, em 1975 e 1976, foram considerados vantajosos. Interpretou-se, em Brasília, que foram propícios, de maneira indireta a um "status" mais elevado e mais influente nas relações multilaterais.

As linhas de ação multilaterais do Brasil são fluidas, e não dogmáticas e, assim, sofrerão variações com as mudanças do sistema internacional, e da posição nacional dentro dele. Pode-se esperar que elas sejam subordinadas ao fomento do desenvolvimento nacional e da competitividade, alerta em relação aos métodos de aumentar a participação nacional no poder internacional de tomada de decisões, ainda ao lado de tentativas de capitalizar no tratamento preferencial, como país menos desenvolvido. À medida que crescem sua economia e sua participação no comércio mundial, o Brasil demonstrará mais interesse em um papel ativo nas organizações internacionais, de âmbito mundial, pelo menos em questões especiais, e talvez seja obrigado a fazer algumas escolhas mais difíceis, relacionadas à distinção entre países desenvolvidos e menos desenvolvidos do que até hoje se viu na iminência de fazer.

Esse período de transição, rumo a uma influência mais significativa na comunidade mundial, será difícil, pois incluirá a aceitação de maiores responsabilidades, frente a Estados mais fortes e mais fracos. E, sobretudo, incorrerá em uma reformulação psicológica da imagem do Brasil, de seu próprio papel no mundo e das imagens que dele têm os países em todo o mundo.

*Transcrito do Jornal "O ESTADO DE SÃO PAULO".*