

PROCESSO DECISÓRIO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DA BUSCA DO ASSENTO PERMANENTE NA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO

Rogério de Souza Farias*

Mas não subordinaremos a nossa política externa a esse objetivo, nem deixaremos que ele afete adversamente as prioridades da nossa ação internacional.

Luiz Felipe Lampreia¹

Introdução

As lideranças que formulam a diplomacia brasileira compartilham, nos últimos anos, o objetivo ostensivo de obter para o país um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) em uma eventual reforma da organização internacional. No meio acadêmico e na imprensa, a questão tem suscitado vivo debate, no qual referências a pretensões pretéritas semelhantes servem de importante paralelo para julgar a atual aspiração.

* Agradeço a hospitalidade da família Barroso em Washington, o apoio de bibliotecários e arquivistas da Biblioteca da Câmara dos Deputados, da Biblioteca do Senado, da Biblioteca do Itamaraty (Brasília), do Arquivo Histórico do Itamaraty (Rio de Janeiro), do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC, Rio de Janeiro), da Biblioteca do Congresso Americano (Washington), da Biblioteca da Universidade de Maryland (Maryland) e do *National Archives* (Washington). Agradeço também a leitura e os comentários de Antônio Carlos Lessa, Virgílio Arraes e Carlos Eduardo Vidigal, por ocasião da defesa de minha monografia de fim de curso. Os comentários de Matias Spektor e Norma Breda também foram muito importantes. Qualquer equívoco é de minha inteira responsabilidade.

Com efeito, o esforço para conseguir um espaço de destaque em organismos multilaterais não é nada novo. A sedução pela fórmula alimentou a ambição do Presidente Artur Bernardes de que o Brasil ocupasse um assento permanente no Conselho da Liga das Nações em meados da década de 20 (Garcia, 2000, 71-136; Breda dos Santos, 2003). Posteriormente, por ocasião das negociações que criaram a ONU, o Brasil pleiteou, ainda que informalmente, um assento de membro permanente no Conselho de Segurança, tendo recebido até a solidariedade do Presidente americano Franklin Roosevelt (Schlesinger, 2003: 49). O desejo de ocupar esse assento voltou à agenda da política externa brasileira na década de 1990, objetivo que ainda perdura.²

Observando esse histórico, torna-se claro que existe uma recorrente aspiração brasileira para participar das grandes decisões mundiais por intermédio dos organismos internacionais. Como potência média carente de recursos substantivos de projeção de poder, o Brasil recorre ao multilateralismo como importante vetor de defesa e projeção de seus interesses. Dessa maneira, a ação multilateral do país busca, pela diplomacia, operar no estreito espaço de manobra delimitado pelas disparidades de poder do sistema internacional e pela difusa capacidade das instituições internacionais de mediar a crua realidade da política do poder. A luta para projeção de influência nessas instituições faz parte, portanto, de um capítulo importante no tópico da projeção de interesses brasileiros externos. Pode-se chamar esse movimento de uma busca pela liderança procedimental. O poder não está vinculado diretamente a atributos de ordem material, mas à capacidade de moldar agendas, articular coalizões, ter poder de veto nas discussões e direcionar debates – tudo para maximizar o alcance dos objetivos do país.

A busca pela liderança procedimental por intermédio de uma posição central na tomada das decisões mundiais é uma estratégia razoável de superação de constrangimentos materiais domésticos e externos à ação do Estado brasileiro. No entanto, pode ensejar dois graves erros na formulação da política externa brasileira: o emprego exagerado de recursos escassos para alcançar um objetivo de difícil realização e a transformação de meios em fins (Stevens e Winters: 2006).

Foi nesse sentido o alerta do diplomata Luiz Felipe Lampreia (1997), quando refletia sobre a busca pelo Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em meados da década de 1990. Subordinar toda a política externa brasileira a um objetivo em que não é observável de imediato uma oportunidade de ganhos não é algo desejável. Com efeito, as falhas provocadas pela subordinação de várias prioridades externas do país à meta são muitas e perigosas – pagamento de custos maiores do que se esperam, corrosão da credibilidade e prestígio externo do país, catalisação de problemas não antes existentes e até a não-consecução do próprio objetivo de obter o assento permanente.

Considerando os grandes impactos que tais problemas podem acarretar ao país, é necessário um exame detido que possa aclarar a viabilidade e adequação da busca de posições em organismos multilaterais para a realização dos reais objetivos brasileiros. Também não deixa de ser relevante um entendimento mais preciso de como se sucede o lento e perigoso processo de subordinação de interesses concretos a tentativas de afirmação do status de liderança procedimental. O presente trabalho visa a perscrutar um caso particular em que esse problema ocorreu: a busca, pelo Brasil, de um assento permanente no Conselho Executivo da Organização Internacional do Comércio (OIC).

O exame desse caso da OIC permitirá lançar luz sobre três pontos complementares de grande importância para o estudo da política externa brasileira. O primeiro é a ação brasileira nas negociações da OIC. Apesar de não considerarem a questão do Conselho Executivo, Marcelo de Paiva Abreu e Paulo Roberto de Almeida têm trabalhos relevantes sobre a participação brasileira na Conferência de Comércio e Emprego, em Havana (Conferência de Havana) (Abreu, 1996: 201-203; Almeida: 1999, 103-108; 1996, 188-193). O estudo de Paulo Roberto de Almeida (1996), em particular, é vanguardista e referencial, por já examinar como a experiência brasileira nas negociações do GATT afasta-se do que a historiografia convencional afirma sobre o liberalismo econômico do governo Dutra.³ Neste artigo expandiremos a base empírica que sustenta o argumento do diplomata-acadêmico, utilizando amplamente documentos e artigos até hoje não consultados, como a documentação norte-americana, matérias de jornais e revistas da época.

O segundo ponto é a análise de um período da política externa brasileira bastante controverso na historiografia das relações internacionais do Brasil: o governo Dutra. Há um núcleo majoritário na historiografia, que podemos chamar de tradicional, que parte da idéia de que o governo Dutra caracterizou-se por traços claramente liberais e pró-americanos. Essas características teriam nascido da cristalização de crenças no núcleo decisório. Será argumentado que o mapeamento dessas crenças pela literatura é equivocado, ou seja, a tese sobre o liberalismo cego atribuído aos homens de Estado daquele período é bastante enganosa. Mostraremos, ainda, que o foco nas idéias desses indivíduos e a própria ação desses “homens de Estado” é irrelevante para compreender a posição brasileira em Havana.

O terceiro ponto, que se relaciona intimamente com os dois anteriores, tem a ver com uma preocupação teórica sobre os níveis de análise no estudo da política externa brasileira. Assim, apesar de o trabalho tentar trazer mais informação sobre um período pouco estudado na história da política externa brasileira, espera-se que sua maior contribuição virá da “mudança na forma pela qual se analisará a questão” (Allison, 1999 [1969]: 342). A abordagem tradicional, em geral, utiliza-se do modelo “personificado do Estado” (Hermann e Hermann, 1989: 365), que resulta da opção implícita ou explícita de se tratar o Estado como se fosse um ator unitário.⁴ O importante nessa perspectiva, então, será conhecer as características pessoais dos Presidentes ou dos Ministros das Relações Exteriores, suas inclinações e traços e a forma pela qual eles consideram o conselho de outros.

A contribuição que gostaríamos de fazer com este trabalho estará, então, em demonstrar que, antes de prejudicar a localização e o funcionamento de uma unidade de decisão no Presidente e/ou Ministro das Relações Exteriores, deve-se sempre perguntar “*Who and what shapes foreign policy?*”, ou “*Who makes foreign policy decisions?*” (Hermann e Hermann: 1989, 361).⁵ A análise do processo decisório do caso demonstrará que as decisões cruciais nas negociações em Havana eram tomadas na própria Delegação brasileira, sem nenhuma participação tanto do Presidente como do Ministro das Relações Exteriores.

O estudo está dividido em cinco partes. A primeira fará uma apresentação da OIC e a função estratégica de seu Conselho Executivo. Na

segunda, examinaremos a literatura “tradicional” sobre a política externa do governo Dutra. Não há nesses estudos uma análise específica da ação brasileira na Conferência, de forma que será inferida uma hipótese dentro dos parâmetros dessa abordagem para identificar a explicação brasileira em termos “tradicionais”. Essa análise será criticada tanto do ponto de vista metodológico como teórico.

A terceira parte apresentará a visão teórica burocrático-organizacional, ajustando-a para o caso brasileiro. Nessa parte, também serão apresentadas as particularidades do processo decisório brasileiro na Conferência de Havana. Na quarta parte, examinaremos, então, a atuação brasileira no tópico do Conselho Executivo, demonstrando como questões relacionadas ao processo decisório influenciaram a subordinação de vários interesses brasileiros na Conferência à busca de um assento permanente no referido órgão.

A quinta parte será a conclusão, na qual faremos uma síntese do texto e buscaremos indicar como os problemas no processo decisório podem projetar falhas graves na política externa de um país, transformando meios e estratégias em fins e objetivos – algo que, defendemos, deve ser considerado pela comunidade acadêmica ao analisar ocorrências semelhantes na atualidade.

I. A OIC e seu Conselho Executivo

A OIC seria parte do tripé de instituições planejadas para refundar o sistema econômico internacional no pós-guerra. Muito já foi publicado sobre a malfadada instituição, que nunca chegou a funcionar por não ter sido ratificada pelo Congresso norte-americano (Aaronson, 1993, 1996; Brown, Jr., 1950; Diebold (Jr.), 1952; Wilcox, 1949; Zeiler, 1998, 1999).

O instrumento que criaria a OIC seria a Carta de Havana, documento negociado em três Conferências Preparatórias⁶ e na Conferência de Havana, realizada entre novembro de 1947 e março de 1948. A Carta de Havana era um instrumento bastante abrangente, cobrindo questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, cartéis, investimentos, manutenção do pleno emprego, salvaguardas para problemas deflacionários e inflacionários externos, mecanismos de controle de comércio de *commodities* e até padrões trabalhistas.

A OIC teria considerável capacidade de decisão por intermédio de sua Conferência, constituída por todos os membros da Organização, e de seu Conselho Executivo, constituído por dezoito membros. Durante as negociações da Carta, muito se discutiu sobre qual desses dois órgãos teria maior poder. De um lado, estava um modelo semelhante ao do Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual o voto era ponderado pelas quotas de cada membro e grande parcela de poder era delegada ao Conselho Executivo, que teria obrigatoriamente os cinco membros com as maiores quotas – arranjo defendido pelos Estados Unidos (EUA). De outro, estava um modelo de um voto para cada membro, inspirado na Assembléia Geral ONU, mas com uma concentração do poder decisório na Conferência, na qual todos os membros participavam – arranjo defendido pela maioria dos participantes.

Com o correr das negociações, um modelo intermediário foi definido, conseguindo-se uma resultante ponderada entre o poder da Conferência e do Conselho Executivo nos rumos da Organização, ainda que o Conselho continuasse a ter muito poder. Ele influenciaria, por exemplo, o poderoso mecanismo de solução de controvérsias, que teria um grande papel disciplinador na OIC. Se um membro tivesse uma reclamação sobre a aplicação das regras, o segundo passo na disputa, após as consultas bilaterais, seria submeter a querela ao Conselho Executivo, que tinha o poder de investigar a questão e decidir se alguma ação seria necessária. O Conselho tinha até o poder de suspender do membro ofendido as suas obrigações para com o membro que violou as regras (Hudec, 1975: 22; Winham, 1998: 361).

Ao contrário do atual mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), os contenciosos na OIC não seriam examinados por especialistas. As disputas seriam dirimidas pelos próprios membros, provavelmente com o apoio do Secretariado, mas de forma bem mais política do que técnica. Por seu turno, a jurisprudência dessas decisões iria cimentar entendimentos e interpretações da Carta, definindo os parâmetros de legalidade das políticas domésticas implementadas pelos membros da Organização.⁷ Além desse poder, o dia-a-dia do funcionamento da organização seria dirigido pelos dezoito membros do Conselho Executivo (Hudec, 1975: 22).

Com toda essa importância, não era à toa que a discussão sobre a constituição do Conselho Executivo viraria, ao longo das negociações para a constituição da OIC, um dos tópicos mais discutidos, notadamente em Havana. Essas discussões sobre o Conselho abrangiam seis pontos fundamentais: sua competência, o número total de seus membros, o número de membros permanentes e rotativos, a distinção entre membros permanentes e rotativos, os critérios para a primeira distribuição dos assentos, e, por fim, os critérios de rotatividade para esses assentos.

Foi acordado, afinal, que o Conselho Executivo teria dezoito membros. Destes, seriam escolhidos automaticamente os oito países de maior importância conforme critérios de maior economia e população, além de um critério de distribuição geográfica. Não sendo os critérios econômicos e populacionais perenes, a Carta dava um maior espaço para que existisse uma relação entre poder decisório e a real distribuição de poder econômico, ao contrário do Conselho de Segurança da ONU, que “congelou” os membros permanentes de seu Conselho de Segurança. Por causa dessa “mutabilidade”, o termo “membro permanente” poderia ser considerado inadequado, sendo “membro automático” o termo mais apropriado. Os dois termos, no entanto, serão utilizados de maneira intercambiável no trabalho, pois tanto a documentação americana quanto a brasileira os utilizam.

Convém notar que, na proposta que aparecia com maiores chances de sair vitoriosa, um dos oito assentos permanentes do Conselho Executivo da OIC estava reservado para a União Soviética. Como, já na Conferência de Havana, estava ficando claro que a super-potência não participaria da OIC (Gerschenkron, 1947: 624), abriu-se a possibilidade de a vaga ser preenchida por outro país. O preenchimento dessa vaga acalentaria as ambições de diversos países, inclusive do Brasil.

2. A política externa do governo Dutra segundo a abordagem tradicional

Ao analisar os trabalhos sobre a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial, encontramos uma interpretação quase consensual, segundo a qual o sistema de crenças do presidente Dutra e de seus assessores imediatos os teria levado a uma visão equivocada

sobre o que se poderia chamar de “expectativas realistas do pós-guerra”, acarretando para o país sérias conseqüências.

Com efeito, de acordo com essa interpretação, depois de um período de “eqüidistância pragmática”, entre 1935 e 1941, o Brasil, progressivamente, vinculou-se aos EUA no esforço de guerra contra o Eixo. Esse movimento foi realizado aos poucos, por meio de intrincadas negociações nas quais o Brasil tentava extrair o máximo de benefícios em troca de sua cooperação. Findo o conflito, o Brasil teria esperado uma nova era nas relações com os EUA. Essa expectativa de ganhos e recompensas permearia grande parte da ação externa brasileira durante o governo Dutra.

No domínio político e militar, por exemplo, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que “houve completo alinhamento [com os EUA] na gestão do presidente Eurico Gaspar Dutra” (2002: 271). Paulo Fagundes Vizentini tem posição similar ao afirmar que “o governo Dutra viria a vincular-se estreitamente à estratégia da Casa Branca” (2004: 9 e 21), e que a Chancelaria brasileira, liderada por Raul Fernandes,

teve um tom de tal forma conservador e subserviente, seguindo fielmente as ordens e decisões norte-americanas sem questionamento, deixando de lado interesses brasileiros, que muitas vezes eram contrários à política de Washington (*idem*: 23-24).

Com relação à política multilateral, Vizentini afirma que “a diplomacia brasileira não apenas alinhava-se automaticamente com as posições americanas nas organizações internacionais, como às vezes, excedia-se em seu conservadorismo” (*idem*: 23-24).

O argumento de Gerson Moura é próximo ao de Vizentini: nos foros multilaterais, “a atuação brasileira pautar-se-ia [...] por uma crescente identificação às políticas e programas norte-americanos” (1991: 10), tendo a atuação do Brasil na ONU resultado na política de “seguir o voto dos EUA em todas as questões importantes” (1990: 103-4, 1991: 59-60).

Com relação à política econômica, Vizentini afirma que a eleição de Dutra representou “um alinhamento com Estados Unidos e a adoção de políticas econômicas liberais, tanto no plano interno como externo” (Vizentini, 2004: 9). No mesmo sentido, Gerson Moura comenta que as elites brasileiras teriam aceitado os “valores emanados do centro

hegemônico” (1991: 70). O autor afirma, ainda, que o Itamaraty, nesse período, estava “fortemente preocupado por (sic) perspectivas liberais e preocupações jurídicas, facilmente traduzíveis numa clara política pró-aliados ocidentais, mais precisamente, pró-Estados Unidos” (1990: 23).

Esses argumentos, constituintes do núcleo heurístico da literatura sobre o governo Dutra, sem dúvida compõem um quadro bastante crítico de sua ação externa. Dele partindo, poderíamos prever uma atitude brasileira de alinhamento com os EUA nas negociações para a criação da OIC e uma tendência em apoiar posições liberais com relação ao comércio exterior. A idéia subjacente é a de que houve uma transformação dos meios da barganha nacionalista – o alinhamento ao governo americano – em fins em si mesmos. No período Vargas, portanto, o alinhamento teria sido um instrumento para extrair concessões que promovessem o desenvolvimento nacional, aproveitando-se de um contexto internacional propício para tal intento. Já no período posterior, Dutra e seus ministros das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura e Raul Fernandes, teriam aberto mão da soberania e interesse nacionais motivados por uma expectativa ingênua sobre as concessões que o país poderia extrair dos EUA em um contexto bastante diverso do existente no período da “barganha nacionalista” do governo Vargas.

Convém notar que os homens de Estado formam a unidade de análise principal desse perspectiva interpretativa. Ainda que grupos de interesse, burocracias e forças materiais sejam identificados, eles não são as unidades explicativas básicas dessa literatura.⁸ Também não há nesses importantes trabalhos qualquer consideração circunstanciada sobre a posição brasileira na Conferência de Havana, além da questão do assento permanente no Conselho Executivo para o país.

No entanto, utilizando as premissas dessa literatura tradicional, pode-se inferir uma hipótese de como o Brasil teria atuado no caso em estudo. Poder-se-ia afirmar, primeiro, que o Brasil seguiu os EUA na Conferência em uma atitude subserviente semelhante ao ocorrido na ONU. Por ter sido uma negociação econômica, também poderia ser defendida a visão de que o Brasil adotou os valores emanados do centro hegemônico, capitulando seus interesses sob o signo das ingênuas crenças liberais de Dutra e Raul Fernandes. A busca do assento permanente, nesses termos, seria derivada de uma ilusão sobre o status que o país detinha no pós-guerra; ou, ainda,

de uma tentativa de recompensa pelo saldo de bons serviços prestados pelo país nos anos de guerra.

Observando o discurso de Dutra, podem-se encontrar diversas evidências que corroborariam a hipótese acima. Segundo os comentários de um diplomata norte-americano, por exemplo, o presidente, antes de sua posse, teria afirmado o seguinte:

a liberdade econômica vai ser, talvez, o principal ponto do meu programa de governo. Nós somos contra qualquer forma de totalitarismo econômico e acreditamos que sem uma considerável liberdade econômica uma democracia política real não pode existir no Brasil. [...] O aumento das importações é indispensável para a melhora de nosso padrão de vida. [...] Eu não concordo com a proteção permanente de indústrias que não tem reais possibilidades econômicas [de sobrevivência] e só existem por intermédio da diminuição do padrão de vida.⁹

O liberalismo seria, então, a opção nítida e explícita do presidente, além da manutenção de um estreito relacionamento com os EUA.¹⁰ Se essas eram as opções do governo Dutra, quais seriam, então, os objetivos do Brasil com relação à Carta de Havana e como o país se comportaria nas negociações sobre a constituição do Conselho Executivo da OIC?

Quanto ao relacionamento do Brasil com os EUA na Conferência, é interessante lembrar que o deputado do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Diógenes Arruda, quando se debateu no Câmara de Deputados sobre a Reunião de Havana, afirmava que a Delegação brasileira não teria defendido o interesse nacional brasileiro. O deputado ainda fazia a grave acusação de que a Delegação tinha sido substituída pela norte-americana em uma votação e concluía que, nos pontos atinentes à economia nacional, em Havana, “a Delegação brasileira constituía um apêndice da norte-americana.”¹¹ No mesmo sentido, na própria reunião em Havana, um membro da Delegação brasileira afirmava que, na Conferência, seria “[...] altamente favorável à economia brasileira uma atitude de aproximação com os Estados Unidos”.¹²

As evidências apresentadas vão no sentido de confirmar nossa hipótese derivada da abordagem tradicional sobre o período. Nesses termos, seria confirmada a tese de que Dutra e Raul Fernandes operacionalizaram

uma diplomacia voltada para a subordinação acrítica da política externa brasileira aos ideais preconizados pelos norte-americanos.

Resta, contudo, saber como essa hipótese seria articulada no tópico específico do Conselho Executivo da OIC, foco central deste trabalho. As negociações sobre o tema aprofundaram-se somente na fase final das negociações em Havana, já em 1948. Nesse momento crucial, um importante delegado brasileiro afirmaria que havia chegado a hora de o Brasil “beneficiar-se da boa vontade dos grandes países, fazendo ver o seu interesse em ser incluído no Conselho Executivo.”¹³ Vemos, portanto, uma menção explícita ao que Gerson Moura identifica como o pressuposto dos dirigentes brasileiros de que o país ocupava uma posição de “aliado especial” para os norte-americanos, merecendo as devidas recompensas por seu alinhamento (Moura, 1990: 64).

Observa-se, dessa forma, uma coerência muito grande entre as expectativas que as interpretações tradicionais geram sobre qual seria a ação brasileira na busca por um assento permanente e as evidências apresentadas. Dutra e as lideranças políticas do período nutriam certas expectativas sobre o relacionamento do Brasil com os EUA e tinham crenças bastante liberais. A leitura de algumas fontes indica que a posição brasileira em Havana refletiria exatamente esses constrangimentos.

Problemas da hipótese

Se, em um primeiro momento, há evidências que dão suporte para a hipótese, um exame mais detido demonstrará problemas interpretativos graves que se originam na forma pela qual as fontes foram seletivamente consideradas para sustentar dedutivamente a hipótese. Há vários pontos a considerar. Primeiramente, deve-se observar que Dutra era ambivalente com relação a questões que diziam respeito ao comércio exterior do Brasil. No início de sua campanha presidencial, por exemplo, pronunciava-se em favor de tarifas moderadas, ao mesmo tempo em que falava da necessidade de ajudar os agricultores e a indústria nacional.¹⁴ Posteriormente, já no início de seu governo, a política comercial liberal esteve conectada intimamente ao problema da inflação, em um contexto no qual os aumentos de preço geravam revoltas populares em centros urbanos. Em setembro de 1946, por exemplo, a espiral inflacionária e o mercado negro chegaram a tal

ponto que até um produto nacional como o café teve um aumento de 50% em poucos dias (Leff, 1968: 14; Vianna, 1999: 108). No ano seguinte, com o caos gerado pela especulação no mercado de alimentos, Dutra teve que restabelecer instituições que haviam sido extintas no início do seu governo, a fim de investigar e vigiar os estabelecimentos comerciais. Criou-se até mesmo um comitê do povo para ajudar as forças policiais a monitorar os especuladores.¹⁵ Sofrendo com esses problemas inflacionários, sempre que o governo considerava que um setor da indústria estava tendo lucros exorbitantes, recomendava a importação de produtos para diminuir os preços, como foi o caso dos calçados.¹⁶

Assim, desde o início do seu governo, o problema da inflação era central para Dutra, que passou a considerá-la questão de segurança de Estado.¹⁷ Sua posição com relação ao comércio exterior esteve, então, muito mais conectada a problemas domésticos imediatos do que a uma eventual visão das relações econômicas externas do Brasil ancorada em um sistema de crenças genuinamente liberal.

A partir de 1947, como é bem conhecido, o governo Dutra muda sua política econômica na esteira da crise cambial, introduzindo “medidas drásticas pouco compatíveis com seu credo liberal” (Sola, 1998: 83). É quando o governo mostra-se bastante sensível às demandas da indústria.¹⁸ Os setores industriais tentavam passar a idéia de que “um controle bem entendido da economia pelo governo é inevitável e até imprescindível nestes tempos.”¹⁹

A busca por proteção tarifária não era novidade. Em 1945, por exemplo, o correspondente do *Wall Street Journal* no Brasil identificava a conseqüência dessas demandas com nitidez: “[w]hile no definite stand has as yet been taken by the national government, there are significant indications that the trend is toward a protectionist policy.”²⁰ Segundo um importante e recente estudo sobre o período, após a crise de divisas em 1947, Dutra teria se transformado em “um presidente desiludido” com o liberalismo; uma estratégia mais voltada para a substituição de importações marcaria a política comercial brasileira (Bastos, 2003: 21)

Esse movimento já é nítido nas negociações em Genebra, quando o Brasil aumentou suas tarifas específicas em 40%, algo, admita-se, muito pouco liberal e subserviente aos interesses dos EUA, que criticaram duramente

essa decisão.²¹ Nem a reclamação de vários congressistas e importadores, setores mais liberais da época, foi suficiente para reverter a decisão, que acompanhava o início da implementação de restrições cambiais.²² A prova de fogo da distância existente entre o liberalismo que marcou o primeiro momento do governo Dutra e a atuação brasileira nas negociações sobre a Carta de Havana são os comentários do nacional-desenvolvimentista Jesus Soares Pereira.²³ Já sobre a primeira Conferência, realizada em Londres, louvava a atitude dos delegados brasileiros de defender a incipiente economia brasileira e o desenvolvimento nacional.²⁴ Em sentido contrário, Diógenes Arruda, do Partido Comunista, criticava, como visto anteriormente, a atuação dos delegados, o que não pode ser considerado para sustentar a argumentação em sentido inverso, de alinhamento do Brasil com os EUA durante a Conferência Havana, já que o deputado sempre atacava todos os domínios de atuação da política de Dutra, vindo por trás de qualquer movimento do governo a mão do imperialismo norte-americano.²⁵

Realizando um exame mais detido das negociações das Conferências Preparatórias e da Conferência de Havana, é visível como o relacionamento do Brasil com os EUA era complexo. Na Primeira Reunião Preparatória, em Londres, o Brasil participava de um grupo composto pelo México, Chile, Índia e Austrália, que fazia sempre oposição às propostas norte-americanas.²⁶ Já em Havana, o Brasil fez parte de um grupo “moderado” de oposição, com Cuba e a Colômbia.²⁷ O que se extrai da documentação disponível é que o Brasil e os EUA tinham sérias divergências em diversos pontos da Carta, ao mesmo tempo em que se articulavam muito bem em áreas de convergência. Os negociadores brasileiros, contudo, sentiam sempre o perigo de serem vistos como demasiadamente próximos aos EUA, o que os levava a uma cautela nessa coordenação de posições.²⁸ No cômputo geral, o Brasil era, no mínimo, “*a negative influence*”, de acordo com os próprios norte-americanos – longe, portanto, de adotar de forma inconseqüente as teses liberais emanadas de Washington.²⁹

Por outro lado, a afirmação do delegado brasileiro, retirada da ata das reuniões da Delegação em Havana, poderia até ser levada em conta, não fosse pelo fato de estar fora do contexto do processo decisório brasileiro na Conferência. Como será observado nas seções seguintes, grande parte das posições brasileiras eram definidas nas próprias reuniões da Delegação.

Com base nas instruções iniciais do governo e os precedentes das reuniões preparatórias, os delegados discutiam e decidiam o curso de ação a ser tomado, muitas vezes com voto (ver Anexo 1). As duas afirmações transcritas acima representavam opiniões minoritárias de dois delegados, não constituindo a resultante da ação brasileira.

Há, portanto, um problema metodológico quando se examina os registros, que, à primeira vista, confirmariam a hipótese derivada das premissas da literatura sobre o governo Dutra. A falha está em “pinçar evidências” para corroborar uma idéia predeterminada sobre o período, sem que o real processo decisório que moldou a posição brasileira seja analisado. Como diria um grande historiador da política externa norte-americana, “[...] *it is all too easy to assign significance to a document because it says what the researcher hoped to find a document saying*” (May, 1984: 111).

3. O Brasil na CICE: processo decisório e ajustes teóricos

Uma narrativa alternativa pode ser construída sobre a ação brasileira em Havana, sem partir das premissas da historiografia, e sim tentando assentar-se no pressuposto de que a ação brasileira foi realmente construída ao longo da Conferência. O objetivo aqui é demonstrar como a utilização de um modelo burocrático-organizacional adaptado às circunstâncias específicas do caso provê a identificação dos agentes relevantes na compreensão da posição brasileira relacionada ao assento permanente no Conselho Executivo da OIC.

O modelo burocrático-organizacional parte da premissa de que, na maioria dos casos, a política (*policy*) não resulta do cálculo racional de um agente que busca maximizar a utilidade dos recursos sob seu controle. A visão mais acertada, de acordo com essa perspectiva, seria a de que a política procede da barganha entre várias organizações e atores que competem para avançar seus interesses pessoais e organizacionais.³⁰

A escolha do modelo burocrático-organizacional em detrimento daquele focado no Presidente Dutra e no Ministro Raul Fernandes está assentada no estudo da vasta documentação do período, que demonstra com clareza como o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores não participaram do processo de definição da posição brasileira ao longo da

Conferência. A escolha burocrático-organizacional pode trazer, assim, um entendimento mais adequado sobre as raízes da posição brasileira em Havana.

Quando se pretende realizar uma análise burocrático-organizacional da política externa do Brasil, parte-se geralmente da premissa da centralidade do Itamaraty como unidade de decisão.³¹ De fato, o Itamaraty por muito tempo foi a única janela que o Estado brasileiro tinha para o mundo e, ao contrário de outras chancelarias, conseguiu sustentar sua importância na burocracia doméstica na formulação da política externa brasileira (Fontaine, 1970: 303-5; Landau, 2003: 10). Então, se partíssemos da premissa da centralidade do órgão, bastaria analisarmos os precedentes da questão, a forma como as idéias afetaram o desenho institucional do Ministério e a estrutura de incentivos decorrente desse marco organizacional, as “predisposições perceptivas” que derivam do treinamento dos diplomatas, além de uma compreensão da “essência organizacional” do Itamaraty, entendido como visão compartilhada pelo grupo dominante que orientaria a ação do Brasil na Conferência (Drezner, 2000: 733; Halperin, 1974: 28; Hill, 2003: 127-8).

Esse modelo de interpretação, apesar de ser bastante convincente do ponto de vista analítico, deve ser utilizado com cautela. Em primeiro lugar porque o Itamaraty não tinha o monopólio decisório na área comercial, pois dividia espaço com outro braço do serviço exterior brasileiro, sob a responsabilização do Ministério do Trabalho, Indústria e Emprego. Em segundo lugar, o Itamaraty desse período não poderia ser considerado dentro dos padrões institucionais correntes das teorias de processo decisório norte-americanas, pois ainda não tinha entrado completamente no “estágio burocrático.” Apesar de se afirmar que desde o final da década de 1910 o Ministério já estaria no “período burocrático-racional” de organização (Cheibub, 1984: 49; 1985: 123; 1989: 98), ao examinar seus marcos institucionais e profissionais na década de 1940, notadamente na área econômica, observa-se que o Ministério estava longe de ser uma estrutura organizacional desenvolvida.

Essa burocratização incipiente resultava do fato de a maioria dos funcionários e diplomatas do Ministério não ter feito concurso, nem passado por um curso de formação. Não havia, portanto, sólidos

mecanismos de socialização do grupo, principalmente em torno de certas idéias econômicas, como o que aconteceria posteriormente em função das sucessivas reformas administrativas e do próprio lastro de memória formado pelos antecedentes de participação em negociações internacionais sobre o tema nas décadas de 1940 e 1950.

Além disso, no caso específico da formulação da posição brasileira, a responsabilidade inicial cabia à Divisão Econômica, que ainda estava sendo aparelhada e não tinha, então, pessoal preparado para lidar com as negociações.³² Não havia, portanto, um núcleo dentro do Itamaraty com capacidade de coordenar adequadamente o estudo das fragilidades e benefícios da OIC e, muito menos, de formular a posição do país para a Conferência.

Por causa dessas carências, o Itamaraty acabou apoiando a iniciativa de se criar uma comissão interburocrática para cuidar da formulação da posição brasileira e para participar das próprias negociações. Dentro desse exercício, destaca-se a participação de técnicos das entidades de classe que, inclusive, realizaram o trabalho técnico que resultou na posição do Brasil na primeira Conferência preparatória, em Londres (Almeida, 1947: 35; Kafka, 1998: 48; Martins, 1947: 144; Phillips, 1946: 96).

Compreender a posição brasileira em Havana focando-se na suposta organização burocrática do Itamaraty é, portanto, neste caso, problemático: não havia rotinas, idéias compartilhadas e burocracia estruturada. Sem poder contar com a idéia de monopólio do Itamaraty, é necessário reconstruir o processo decisório, com especial atenção às origens do posicionamento brasileiro na Conferência. Utilizando as atas da Delegação brasileira, percebe-se que a ação desta originava-se de três fontes distintas (ver Anexo I).

A primeira fonte foram as instruções específicas para a Conferência. Ao lê-las, não há como não concordar com os contemporâneos que afirmavam que o Brasil foi muito mal-preparado para a mesa de negociação – e não foi um problema circunscrito à participação em Havana. Em Londres, por exemplo, a Delegação brasileira foi nomeada somente uma semana antes de embarcar no Rio de Janeiro. Vários delegados, inclusive, conheceram-se durante a Conferência, pois alguns técnicos haviam partido para Londres diretamente dos EUA. Luiz Dodsworth Martins, importante delegado em todas as Conferências, só soube que havia sido designado nas vésperas

da Conferência e afirmava, com razão, que os delegados não haviam sido preparados adequadamente e só na “última hora” estudou-se a posição do país para a reunião (Martins, 1947: 138). Na Segunda Reunião Preparatória, em Nova York, os delegados brasileiros não tinham instrução alguma sobre os assuntos que estavam sendo discutidos (*ibid.*: 143).

Em Havana não foi diferente, pois somente em 10 de novembro, duas semanas antes do início das Conferências, o governo brasileiro indicou seus delegados e somente no dia 17 expediria instruções³³, que, perfunctórias diante da complexa agenda da reunião, não tratavam adequadamente dos principais problemas que a Delegação enfrentaria em Havana, principalmente a questão do assento no Conselho Executivo da OIC. Essas carências, como se sabe hoje, decorreram de um problema ainda mais grave: quando o governo Dutra assumiu, começou-se uma campanha para a extinção de diversos órgãos econômicos que lembravam o caráter ditatorial e intervencionista do antigo regime (Draibe, 1985: 141). Essa reorganização administrativa aprofundou a carência de instituições adequadas que realizassem um diagnóstico da situação econômica do país, a partir do qual poderia formular-se uma política coerente.³⁴

A segunda fonte da ação brasileira foi o histórico das posições do país nas reuniões preparatórias. Ainda que diversos pontos pudessem ser resolvidos pelos antecedentes, eles não seriam suficientes para resolver a maioria dos problemas enfrentados em Havana, pois os maiores pontos de disputa não tinham sido discutidos de forma pormenorizada nas conferências anteriores.

A terceira fonte para a definição da ação brasileira em Havana teria que vir dos ajustes decorrentes da troca de informações com as autoridades competentes no Brasil, por intermédio de telegramas e, em casos urgentes, de telefonemas. As próprias instruções eram dadas no sentido de que elas “não podem, nem poderiam ter o caráter de fórmulas rígidas”, autorizando a Delegação a submeter à apreciação da Secretaria de Estado qualquer questão, sempre que as instruções deixassem de corresponder aos interesses do Brasil ou constituíssem um obstáculo à continuidade dos trabalhos da Conferência, para que os ajustes necessários fossem realizados.³⁵ Assim, a comunicação entre a Delegação na Conferência e os órgãos domésticos no Brasil era crucial para dirimir as graves lacunas das instruções específicas e dos antecedentes das outras Conferências.

Apesar da importância dessa fonte, a Delegação brasileira ficaria ilhada na Conferência em diversas ocasiões devido à escassez de interação com os órgãos domésticos no Brasil. Em vários momentos cruciais, os desesperados pedidos de instruções não eram respondidos. Exemplo desse problema aconteceu no final de janeiro de 1948, quando um dos delegados, o General Anápio Gomes, reclamava que a Delegação brasileira não podia mais continuar a esperar pelas instruções do Governo para tomar uma atitude, ainda que provisória, sobre os pontos mais importantes da Carta.³⁶ Quando o General voltou para o Brasil, não se esqueceu das agruras sofridas em Havana e fez severa crítica ao Itamaraty, afirmando que o “Ministério das Relações Exteriores não respondia sequer as informações que lhe eram solicitadas pelos delegados (...)” (Anônimo, 1948: 5). Além disso, quando o Itamaraty respondia as solicitações de instruções da Delegação, as instruções enviadas não haviam sido formuladas a partir de uma coordenação com outros órgãos da burocracia doméstica, pois as consultas não circulavam no aparelho de Estado. Com isso, diminuía em muito a capacidade de a Delegação articular-se adequadamente na Conferência (Almeida, 1947: 48). Sem uma unidade governamental que acompanhasse, no Brasil, o andamento da Conferência, os pedidos de instruções caíam nos ouvidos moucos da Divisão Econômica do Itamaraty, inapta em seu suporte à Delegação.³⁷

A conjunção da inadequação das instruções específicas com o escasso proveito das consultas telegráficas e telefônicas teve um grande impacto no processo decisório da Delegação, pois, sem essas duas fontes cruciais, ela teria uma crescente independência nos ajustes e definições da posição brasileira na questão do assento permanente, sem o devido constrangimento dos órgãos brasileiros. Isso já é visível em Genebra, quando o chefe da Delegação brasileira, o Embaixador Ferreira Braga, avançava a tese de que a Delegação não incomodasse a Secretaria de Estado com relatórios atualizados dos acontecimentos da Conferência, já que

não havia nenhum órgão capaz de acompanhar as discussões da Conferência, pois os assuntos eram complexos, desconhecidos, e a Divisão Econômica não estava aparelhada, bem como quaisquer outros órgãos da administração.³⁸

Em Havana, o problema também foi suscitado quando a Delegação

estava confusa sobre o real objetivo dos telegramas para a Secretaria de Estado – se deveriam ser consultas sobre como a Delegação deveria proceder ou simplesmente comunicações de como a Delegação estava agindo. Depois de muito debate, adotou-se a posição de que se uma decisão era vista pelos delegados como uma vantagem para o Brasil, não era necessária a consulta à Secretaria de Estado sobre o assunto.³⁹

A conclusão que se pode tirar aqui é a de que a visão ortodoxa de que a política externa brasileira reflete as crenças, atributos e visões das lideranças políticas, notadamente do Ministro das Relações Exteriores e do Presidente da República, não pode ser considerada no episódio. Como lembra Krasner, o papel relativo das lideranças políticas na definição do processo decisório depende da atenção que estas dão ao tema em questão.⁴⁰ O presidente Dutra, pelas fontes disponíveis, não parece sequer ciente das negociações, o mesmo podendo ser dito sobre Raul Fernandes.

Não é possível, por outro lado, utilizar um modelo organizacional calcado na centralidade do Itamaraty ou na batalha das organizações burocráticas dentro do Brasil, pois não existiam rotinas decisórias organizacionais razoavelmente robustas, nem um acompanhamento adequado das negociações por instituições domésticas.

Esse é um caso, portanto, no qual os fundamentos do processo decisório da ação brasileira foram construídos ao longo da própria negociação pela Delegação, caso discutido na literatura (Hollis e Smith, 1986: 280).⁴¹ Ao contrário de uma perspectiva organizacional-burocrática estruturada na interação dos órgãos domésticos, é necessário apreender como essa interação ocorreu no âmbito da própria Delegação. Nesse sentido, pode-se afirmar, utilizando o trabalho de Robert Jervis, que perspectivas organizacionais puras são menos importantes quando os tópicos sob análise não são rotineiros e necessitam de decisões rápidas, como é o caso em estudo (Jervis, 1976: 217).

Para a literatura sobre política externa brasileira, essa é uma questão importante, pois, ao se afirmar que os delegados na Conferência tinham muito mais liberdade decisória do que geralmente se atribui a agentes executivos, está se considerando a idéia de que pode existir um grau de agência (liberdade) maior do núcleo executório das instruções direcionadas para negociações internacionais. Assim, quando se definem,

na instrução para um núcleo executório, os limites de sua autoridade, há sempre um espaço para que ele imprima a sua interpretação, fazendo até que as decisões tomem uma direção não previamente discernível, se considerarmos somente as instruções. Isso, no entanto, não significa que sempre há esse quadro de “instruções reversas”⁴² na política externa brasileira, situação na qual é a própria unidade executora da política externa que define o seu próprio papel, pois é uma situação que só pode ser identificada analisando-se casos concretos, sendo impossível fazer generalizações.

Mas como, então, saber o grau de agência das unidades executórias? De acordo com Hollis e Smith, isso é possível focando-se as interações entre os indivíduos no âmbito de um governo (1986: 270). Allison e Zelikow, por seu turno, sugerem que se enfoquem os canais de ação e não as “caixas” organizacionais formais dos governos (1999: 265). Foi com esse método que foi possível reconstruir o sofisticado processo decisório construído pela Delegação brasileira (ver Anexo I).

4. O Brasil e o processo negociador do Conselho Executivo

Com instruções imprecisas e falta de comunicação com os órgãos domésticos, a Delegação brasileira em Havana teve um papel decisivo na definição da posição do país nos complexos itens da agenda da Conferência. Ao lerem-se as atas dessas reuniões, percebe-se que um dos temas que mais geraram conflito foi o do assento no Conselho Executivo.

A questão que deve ser analisada aqui é o grau de prioridade que a Delegação acabou atribuindo ao tema do Conselho Executivo e como isso afetou a dinâmica negociadora no curso das negociações. Nas instruções à Delegação sobre a composição do Conselho Executivo, definia-se tão-somente que, “não sendo possível obter para o Brasil um lugar permanente no mesmo, deverá votar pela aprovação da variante B”.⁴³ Essa variante previa um Conselho Executivo com quinze membros, sendo sete eleitos automaticamente e, da mesma forma que a variante A, não previa o Brasil entre os membros permanentes. A instrução, contudo, silencia sobre a variante C, que tinha a vantagem de afirmar que seriam oito os membros permanentes do Conselho, mas não os definia, deixando para a Conferência

a determinação de quem ocuparia esses lugares.⁴⁴ Ao longo da Conferência, a variante C, não considerada com parcimônia nas instruções, apareceu como uma forma factível de dar ao Brasil um assento permanente no Conselho.

Não é possível saber, portanto, qual o grau de prioridade que a Delegação deveria dar à busca do Conselho Executivo na Conferência. Somente quando se analisa a documentação norte-americana é que é possível identificar a centralidade que o tópico teve para os delegados brasileiros. De acordo com um documento posterior à Conferência que examinava a posição de certos países,

*the primary objective of Brazil was to obtain greater recognition than that accorded Argentine. Attempts to satisfy this objective took form in their desire to obtain a permanent seat on the Executive Board.*⁴⁵

Há no trecho duas questões muito relevantes. Primeiro, de acordo com a análise norte-americana, o objetivo prioritário do Brasil na Conferência estava ligado ao plano do prestígio. Segundo, a busca de um assento permanente no Conselho Executivo estava intimamente ligada à questão do relacionamento do Brasil com a Argentina e a busca desse prestígio. Durante a Conferência, várias vezes, na Delegação norte-americana, discutiu-se essa meta brasileira. O Embaixador Nufer, que teve várias conversas com os delegados brasileiros sobre a questão, afirmaria que tinha a impressão de que

*Brazil's all-important objective at the Conference is to ensure for itself a seat on the Executive Board of the ITO [...]. Although they occasionally talk about other matters, their conversations always eventually lead up to the Executive Board and the vital importance Brazil attaches to its becoming a member thereof.*⁴⁶

Essa opinião era compartilhada por toda a Delegação norte-americana, acreditando-se que “[...] *Brazil's most important objective at the Conference is to insure for herself a seat on the Executive Board*”.⁴⁷ Fica claro, portanto, que o Brasil escolheu a batalha por um assento permanente no Conselho Executivo como o ponto central do seu relacionamento bilateral com os EUA ao longo das negociações, esperando que o apoio norte-americano criaria um Conselho Executivo adequado aos objetivos brasileiros.

Se se considera como central o interesse brasileiro na obtenção de um assento permanente no Conselho Executivo da OIC, é necessário examinar mais detidamente os fatores que explicariam esse interesse, além do processo pelo qual, progressivamente, outros interesses brasileiros acabaram se subordinando à busca desse objetivo ao longo da Conferência.

O principal fator a ser salientado é que a justificativa para a luta por um assento não era baseada em questões vagas de prestígio, legitimidade e afluência. Para os defensores da idéia na Delegação brasileira, a participação do Brasil na direção da OIC traria “facilidades na interpretação e aplicação da Carta Internacional de Comércio.”⁴⁸ Com efeito, como foi analisado no início do texto, o Conselho Executivo teria grande papel na futura organização, sendo o assento permanente claramente instrumental na defesa dos interesses brasileiros.

Esse fator foi realmente importante na excessiva atenção dada à questão do assento, mesmo quando, em determinados momentos, a tese parecia perdida. Com a falta de instruções claras para defender os interesses nacionais, a Delegação em Havana ficava cada vez mais inerte. Observava-se, cada vez mais, nas reuniões da Delegação, que vários dispositivos da Carta não correspondiam aos interesses do Brasil. A volta para o Brasil e a apresentação de um documento que não respeitava os interesses primordiais da nação era algo que aterrorizava os membros da Delegação, que temiam, com razão, serem acusados de não ter defendido adequadamente os interesses do país. Nesse sentido, o assento traria o consolo necessário para aplacar a esperada ira doméstica contra o resultado das negociações de Havana.

Esse temor fica patente no início de 1948, quando as negociações sobre aspectos institucionais da OIC se aceleraram. Ferreira Braga, chefe da Delegação brasileira, e Otávio Paranaguá, representante do Brasil no importante comitê que lidaria com os artigos referentes ao tópico do Conselho Executivo, procuraram o Embaixador Nufer para discutir o problema do Conselho Executivo. De acordo com Nufer, os delegados teriam falado que, para o Brasil, essa era uma questão crucial,

that the prestige of the Brazilian government was involved and that it would be impossible for the Brazilian Delegation to face its government and its congress

*were they to return to Brazil without the assurance that Brazil would be a member of the Board.*⁴⁹

Os delegados entendiam, portanto, que, mesmo não conseguindo vitórias em vários dispositivos relevantes da Carta de Havana, com o assento permanente os problemas pareceriam menores, pois o país estaria “em condições de velar por que tais dispositivos não fossem interpretados ou aplicados de maneira a trazer embaraços ao nosso desenvolvimento econômico”.⁵⁰

O contemporâneo informado da história da política externa brasileira pode se perguntar: será que casos anteriores tiveram importância na definição da posição brasileira com relação ao assento permanente no Conselho Executivo da OIC? Será que a experiência da Liga das Nações e da criação da ONU informaram as predisposições cognitivas dos delegados brasileiros de alguma forma? Analisando a documentação disponível, não é possível encontrar referências substantivas sobre essa especulação. Há, no entanto, em vários momentos, evidência de que outra experiência teve impacto nos debates da Delegação brasileira: o FMI.

Otávio Paranaguá, um dos delegados de maior hierarquia dentro da Delegação em Havana, era, na época, delegado brasileiro no FMI e, por analogia, essa experiência o tornou extremamente sensível à importância que o Conselho teria para o Brasil no âmbito da OIC. Para ele, “a Conferência [órgão central da OIC, semelhante a Assembléia Geral da ONU] teria apenas uma função honorária, uma espécie de comissão de superintendência”⁵¹, da mesma forma que no FMI, daí a importância de o Brasil conseguir um assento permanente no Conselho Executivo. A experiência do FMI moldou, portanto, as predisposições cognitivas de Paranaguá para que o Brasil buscasse com afinco o objetivo.

Logo no início das negociações sobre o assento permanente, um problema grave apareceria: não era possível identificar, *a priori*, se o Brasil tinha chances de obter um lugar permanente; tudo parecia depender da tenacidade e da estratégia da Delegação nas barganhas entre os temas em negociação na Conferência. Esse problema era agravado pelo fato de a posição brasileira, desde o início, não ser guiada pelas instruções dadas pela Secretaria de Estado. Para suprir essa lacuna, decidiu-se preliminarmente

nas reuniões que o país deveria “manter uma linha coerente com a posição assumida em Londres e Genebra”, enquanto aguardava novas instruções.⁵²

Convém lembrar, portanto, como o Brasil se posicionou quando se havia discutido a questão em Genebra. Nessa ocasião, não se discutiu detidamente a idéia, mas há um episódio interessante. Em uma reunião com Clair Wilcox, chefe da Delegação norte-americana, Otávio Paranaguá e Ferreira Braga demonstraram preocupação com a questão dos assentos permanentes, afirmando que a melhor fórmula para o Brasil seria a de garantir um lugar permanente para o país e evitar que a Argentina o obtivesse também.⁵³ A discussão não foi adiante mas, em todo o caso, sem as atas das reuniões da Delegação brasileira em Genebra, é difícil saber como se posicionaram os delegados sobre o tema. A documentação norte-americana, no entanto, permite observar que já havia, naquele momento, um precedente para a defesa de um assento permanente.

Foi com base nesse precedente que o Brasil iniciou suas sondagens sobre a questão do assento permanente no início da Conferência de Havana. Os norte-americanos pareciam inicialmente ambíguos quanto a um possível apoio ao Brasil, já que em sua Delegação havia diferentes posições sobre o ponto. No dia 6 de janeiro de 1948, por exemplo, Ferreira Braga procuraria o Embaixador Nufer, que deu a garantia de que os EUA iriam ajudar o Brasil a conseguir o assento.⁵⁴ Essa garantia, no entanto, não podia ser considerada como algo certo, o que fica claro quando lembramos que Schaetzel, outro delegado americano, afirmava no mesmo dia ser impossível atender a demanda brasileira qualquer que fosse a fórmula negociada.⁵⁵

A origem do problema, naquele momento, eram os critérios que seriam utilizados para a seleção dos membros eleitos automaticamente: a participação do país no comércio internacional, o critério geográfico e tipos especiais de economia.⁵⁶ O Brasil, de acordo com esses critérios, seria preterido pela Argentina – a importância do comércio internacional era crucial, e o Brasil estava atrás da Argentina nesse indicador. Os delegados brasileiros estavam cientes do problema e acreditavam que, mesmo que o Brasil fosse selecionado entre os oito eleitos automaticamente, quando acontecesse a primeira renovação dos assentos, depois de três anos, o país perderia uma das oito vagas automáticas.

Clair Wilcox trazia justamente essa preocupação, quando, em reunião com Ferreira Braga, afirmava que não poderia garantir ao Brasil uma das oito vagas automáticas. Wilcox foi bem claro ao considerar que se a Argentina entrasse na OIC, devido aos critérios desenhados, ela iria bater o Brasil nos indicadores que davam acesso ao oitavo lugar automático no Conselho Executivo. Por isso, recomendou aos delegados brasileiros pensarem se não seria melhor reduzir o número de membros automáticos para sete, o que acabaria com as chances de o Brasil conseguir o assento, mas, ao mesmo tempo, evitaria que a Argentina o ocupasse em detrimento do Brasil. Ferreira Braga mostrou-se impressionado com essa possibilidade, afirmando que a ocorrência desse problema acarretaria efeitos desastrosos no Brasil.⁵⁷

O dilema da Delegação brasileira era, portanto, ao lutar pelo Conselho Executivo de oito lugares, acabar ajudando a Argentina na ocupação do oitavo assento. De acordo com Lima Campos, delegado brasileiro, a barganha era realmente arriscada, pois, enquanto o Brasil tinha $\frac{1}{4}$ de probabilidade de conseguir o lugar, a Argentina tinha $\frac{3}{4}$. O General Anápio Gomes, por sua vez, considerava que a escolha da Argentina não seria tolerada no Brasil e que a situação para a Delegação seria muito constrangedora caso isso ocorresse. Já Otávio Paranaguá acreditava que, para evitá-lo, era necessária a escolha de um critério de composição por eleição, o que aumentaria as chances de o Brasil conseguir o assento.⁵⁸

A Delegação, devido à falta de resposta adequada do Itamaraty às tentativas de consulta, cada vez mais se concentrava na discussão sobre o status brasileiro no Conselho. No dia 20 de janeiro, por exemplo, todos os membros da Delegação participaram de uma reunião em que se discutiu se o Brasil deveria apoiar a tese de Wilcox, de criar um Conselho Executivo com sete lugares, já que o oitavo correria o risco de ser ocupado pela Argentina. Na discussão, um importante problema relacionado ao processo decisório foi exposto pelo delegado Monteiro Barros:

1) Se a questão poderia ser apreciada pela Delegação por voto; (...) 3) Se não deve competir ao Chefe da Delegação uma parte predominante na orientação a ser seguida – a responder às mesmas.⁵⁹

Aqui, portanto, seria definido tanto se a Delegação tinha autonomia para já decidir um curso de ação como também qual seria a importância do

Chefe da Delegação, Ferreira Braga, nessa decisão. A maioria dos delegados tendeu, por um lado, para a tese de consulta ao Itamaraty, mas, por outro lado, para já ir apoiando a fórmula do oitavo lugar. Para isso concorreu a afirmação do delegado Dodsworth Martins de que a Argentina já não era mais ouvida “com o mesmo acatamento que antes” pelos outros delegados latino-americanos e o comentário de Paranaguá no sentido de que a economia argentina estava em franca crise.⁶⁰ Paranaguá, tranquilizando a Delegação ante uma possível decisão equivocada por ela tomada, dizia ainda que:

se o Brasil não ocupasse o oitavo lugar e se levantasse uma celeuma na imprensa brasileira, esta seria dirigida contra o Itamaraty e não contra a Delegação, pois o caso surgirá por ocasião da primeira Conferência e não agora [na Conferência de Havana].⁶¹

Ou seja, os delegados podiam ficar serenos, pois o peso da responsabilidade recairia no futuro sobre outros, e não sob a Delegação.

Com o andamento do debate, decidiu-se por realizar mais uma consulta ao Itamaraty e por não se tomar qualquer iniciativa contra os oito lugares no Conselho Executivo.⁶² Assim, a decisão de consultar o Itamaraty, a forma pela qual se realizaria a consulta e a posição preliminar do Brasil sobre o Conselho foram definidas no âmbito da própria Delegação, onde também definiu-se um rumo de atuação, excluindo aqueles que tornassem impossível conquistar um assento permanente para o Brasil.

Tendo em mente essa definição preliminar da posição brasileira, convém discutir como se deu o processo de subordinação de outros objetivos brasileiros na Conferência de Havana à busca do assento permanente. Pode-se dizer que essa definição decorreu da interação da Delegação brasileira com a norte-americana, em vários jogos de barganha. A documentação mostra que a estratégia norte-americana ao longo da Conferência era a seguinte: ao observarem a crescente oposição dos países latino-americanos àquilo que lhes era de interesse, trocavam, com países moderados como o Brasil, concessões que pudessem diminuir essa resistência latino-americana. De acordo com o Embaixador Nuffer, o tema do assento era uma peça nessa barganha, devido à centralidade que

a questão assumiu para os brasileiros. Para ele, se os EUA dessem algum apoio à pretensão brasileira, o Brasil os seguiria em quase tudo.⁶³

Para tentar ganhar o apoio norte-americano na busca do assento permanente, o Brasil alterou, por exemplo, sua posição com relação ao sistema de voto que a OIC teria. Consideramos esse episódio o mais grave de mudança de posição do Brasil na sua pretensão quanto ao Conselho Executivo. Em Genebra, enquanto os EUA apoiavam um sistema ponderado, com base nas estatísticas de comércio, de forma semelhante ao que já existia no FMI, os países em desenvolvimento apoiavam a tese de um voto para cada membro, como no sistema adotado para a Assembléia Geral da ONU. A instrução inicial para a Delegação brasileira era apoiar a tese de um voto por membro, mas, em Genebra, assim como em Havana, a Delegação poderia mudar de posição, mediante prévia autorização da Secretaria de Estado.⁶⁴ Os documentos norte-americanos mostram que, em Genebra, enquanto os delegados brasileiro faziam vigorosos discursos no Plenário contra o voto ponderado, na surdina, informavam aos delegados dos EUA que, se estes encontrassem uma maneira de assegurar um assento permanente do Conselho Executivo da OIC para o Brasil e de impedir que a Argentina conseguisse o mesmo, o Brasil votaria a favor da tese norte-americana de voto ponderado.⁶⁵

Em Havana, onde a comunicação com o Itamaraty ficou muito mais difícil, a Delegação teve que definir uma maneira prudente para lidar com o problema. Pelas atas de suas reuniões, é possível observar que a visão que mais se assemelhou à posição tomada foi a de Hélio Cabral, que pregava a indefinição e abstenção no início das negociações sobre a questão do voto na OIC. Para Cabral, a indefinição resultaria na possibilidade de extrair vantagens políticas, principalmente nas conversas com os norte-americanos e ingleses. Assim, com essa posição, o Brasil trocava sua aquiescência na questão do voto pela “simpatia à nossa pretensão no Conselho Permanente”.⁶⁶ Esta foi a decisão na Delegação: nas discussões sobre o desenho institucional da futura OIC, a posição brasileira era a de condicionar seus posicionamentos nos debates gerais ao apoio à sua posição com relação à composição do Conselho Executivo.⁶⁷

Outro caso do mesmo tipo de barganha ocorreu no final de janeiro de 1948. É um episódio interessante, pois demonstra como não era consensual a estratégia de subordinar interesses mais concretos ao assento permanente.

No dia 27 de janeiro, Clair Wilcox procurou Ferreira Braga para “historiar os esforços da Delegação norte-americana no sentido de incluir o Brasil entre os países de eleição automática do Conselho Executivo”. Wilcox queria, como contrapartida, apoio do Brasil na questão de subsídios, muito importante para o Brasil, principalmente pela política do trigo que o governo procurava implementar. (Pereira, 1946). A barganha foi discutida em reunião da Delegação brasileira. Para o General Anápio Gomes, o Brasil deveria pedir apoio, ainda, na questão de misturas – assim como o tópico dos subsídios, era considerado crucial o direito de misturar farinha de mandioca com o trigo para diminuir o preço do pão. Já Rômulo de Almeida achava que a questão de subsídios era estratégica para o Brasil, não devendo ser objeto de barganha. De acordo com Almeida,

não se deveria trocar uma vantagem concreta, como a proteção a um produto como o algodão, por uma vantagem decorativa, como certos cargos, na medida em que os obtemos mediante renúncia de interesses diretos [...]. Se tivéssemos que exercer alguma influência sobre os mesmos para sermos incluídos como membro permanente do Conselho Executivo, não seria com o nosso recuo no setor dos subsídios que conseguiríamos tal situação.⁶⁸

Rômulo de Almeida não era uma exceção, pois Alexandre Kafka, apoiando outros delegados, dias antes, reclamava sobre como a prioridade ao assento permanente estava afetando importantes interesses do país e afirmava que a Delegação brasileira não poderia “orientar toda a nossa política nesta Conferência em torno da especulação de um lugar no Conselho Executivo.”⁶⁹

Vê-se, assim, que a opção de subordinar vários interesses brasileiros à obtenção do assento permanente foi criticada por alguns delegados, o que mostra que a opção não era consensual. Desta forma, fica a questão: como a tese da busca do assento permanente saiu vitoriosa dos debates da Delegação? Parte da resposta está na forma pela qual o grupo que apoiava a proposta se esforçou para convencer seus colegas, com argumentos técnicos e políticos. A promessa norte-americana de apoiar o Brasil em sua pretensão, feita em janeiro de 1948, foi também importante para que se acreditasse que o objetivo era alcançável, ainda que se soubesse que o Brasil deveria fazer concessões em troca.⁷⁰

Além disso, há que se considerar três fatores relevantes. Primeiro: o chefe da Delegação, Ferreira Braga, era um grande entusiasta da fórmula, o que trouxe a maioria dos delegados oriundos do Itamaraty para a defesa da proposta. Segundo: vários delegados que representavam órgãos importantes do aparelho estatal apoiavam a tese, a exemplo do General Anápio Gomes e de Clóvis Washington.⁷¹ Terceiro: como já foi visto, Otávio Paranaguá, delegado que decidiria a questão do Conselho Executivo, influenciado pela analogia do FMI, apoiava irrestritamente a tese do assento permanente (ver Anexo 2).

O grupo que não concordava com a fórmula era menos numeroso. Além disso, contava com poucos membros de alta burocracia. Em sua maioria, eram representantes da sociedade civil, com status de assessores e não de delegados; não tinham grandes chances de reverter as diretrizes articuladas pelo núcleo de decisão da Delegação. Deixaram para a posteridade, no entanto, o registro de suas críticas.

Apoiado pelos membros mais importantes da Delegação, Ferreira Braga teve muita independência para tratar da questão, notadamente nas conversações com os norte-americanos. O diplomata, porém, não se sentiu à vontade para tomar, logo de início, atitudes independentes. No início de fevereiro, quando as importantes consultas feitas ao governo permaneciam sem resposta, Ferreira Braga continuava esperando receber novas instruções por via telegráfica.⁷² Ao não recebê-las, o Embaixador decidiu ligar para o Ministro Raul Fernandes. Ferreira Braga relata que não foi possível encontrá-lo e que tentou, então, contactar, em casa, o Secretário Geral do Itamaraty, Hildebrando Accioly. Foi somente nesse momento que foi enviado um telegrama da Chancelaria com instruções para a fase final de negociações, o que não resolveu os problemas da Delegação, pois as instruções eram excessivamente genéricas para lidar com os problemas pontuais e práticos que se enfrentavam.⁷³

Sem orientação específica, Ferreira Braga reuniu-se com um delegado norte-americano em 16 de fevereiro de 1948, quando o informou de que o Brasil provavelmente ficaria com um dos dez assentos não-automáticos, mas que se o país obtivesse um dos assentos automáticos (permanente), a Delegação se veria particularmente forte para apaziguar qualquer oposição à Carta. Braga pediu, inclusive, que os norte-americanos confirmassem por

escrito o apoio informal que já davam ao Brasil. No caso de não conseguir o assento automático, pelo menos os delegados poderiam apresentar ao governo uma prova de que, durante a Conferência, a Delegação teve o apoio norte-americano.⁷⁴

No dia 20 de fevereiro a última menção é feita na Delegação sobre uma nova tentativa de conseguir orientações precisas sobre a questão. Sem orientações mais precisas vindas do Brasil, adotou-se uma decisão instruída pelo próprio debate.⁷⁵ Como os delegados contrários à estratégia brasileira de busca de um assento permanente já tinham sido isolados, Ferreira Braga ficou livre para subordinar aspectos indefinidos da posição brasileira ao que lhe parecia mais representativo dos interesses do país – o assento permanente.

No mesmo dia, ele informou ao Embaixador Nufer que havia decidido, reverter a posição brasileira com relação a importante proposta de emenda sobre misturas, ignorando as instruções do governo brasileiro. Com isso, Ferreira Braga subordinou definitivamente a posição brasileira no importante tópico à busca pelo assento permanente.⁷⁶

A estratégia de Ferreira Braga de fazer concessões, mesmo em temas importantes para o país, na expectativa de conseguir o apoio americano à demanda de um assento permanente para o Brasil em detrimento da Argentina parecia estar dando certo. Isso fica claro quando observamos na documentação americana que Clair Wilcox já era de opinião que se devia evitar que a Argentina ocupasse a oitava vaga dos assentos automáticos no lugar da União Soviética.

A Delegação norte-americana passou a defender, então, que as estatísticas de comércio, sozinhas, não deveriam ser decisivas para a escolha da oitava vaga permanente no Conselho. Também acertaram com Ferreira Braga que ele iria procurar os delegados cubanos, chineses e peruanos, membros de um *Working Group* que estudava a questão do Conselho Executivo para pedir apoio à pretensão brasileira. Os delegados norte-americanos, por seu turno, pediram para os delegados cubanos e chineses o apoio à demanda brasileira, no que foram bem-sucedidos.⁷⁷

O fim melancólico da Conferência, no dia 24 de março, não colocaria um ponto final na questão da composição do Conselho Executivo (Brown, Jr., 1950: 146). O Artigo 78 e o Anexo “L” da Carta de Havana trouxeram

os critérios pelos quais seriam selecionados os membros automáticos e os rotativos do órgão. A falta de ratificação pelo Congresso norte-americano resultou no fim de toda arquitetura negociada em Havana, acarretando, inclusive, a impossibilidade da escolha dos membros do Conselho Executivo. Mesmo assim, não deixa de ser relevante a forma pela qual o Brasil, pouco a pouco, foi subordinando seu modesto capital de negociação para conseguir um assento automático no Conselho Executivo da OIC.

Conclusão

O período do governo Dutra foi bastante complexo. O Brasil retornava à vida democrática depois de vários anos de ditadura; sofria uma grande turbulência política e ideológica; tentava, também, desmobilizar sua economia e sociedade dos rumos que até então eram ditados pelo esforço de guerra; e, por fim, sofria toda a sorte de pressão e influência de um complexo contexto internacional. Apesar desse quadro, a historiografia, em geral, não foi benevolente em sua avaliação sobre os governantes e as políticas públicas da época – aduziu-lhes um ar ingênuo e perdulário, que teria advertido o país do desenvolvimento varguista para a estagnação liberal.

Nesse curso interpretativo, houve simplificações muito grandes, principalmente sobre as supostas idéias e percepções dos governantes do período. Demonstramos, ao longo da segunda seção, como as crenças desses agentes estavam longe da escravização ideológica imputada pela historiografia tradicional. Na verdade, as políticas liberais, pelo menos no domínio da política comercial, estavam intimamente ligadas ao problema inflacionário – e não a uma visão ingênua das relações econômicas internacionais. Também foi salientado que essa característica mais liberal foi progressivamente sendo descartada por um crescente viés protecionista do governo. O mais importante, no entanto, é que a ação desses homens, notadamente o Presidente Dutra e o Ministro Raul Fernandes, não teve impacto nas negociações da Conferência de Comércio e Emprego de Havana.

Utilizando-se de uma abordagem organizacional-burocrática modificada, buscou-se, aqui, compreender o processo decisório que definiu a posição brasileira em Havana, para entender como o Brasil, progressivamente, atrelou vários de seus objetivos à demanda do assento permanente no Conselho Executivo da OIC. Viu-se que instruções muito genéricas e falhas

na comunicação entre o Rio de Janeiro e Havana fizeram que as decisões acabassem sendo tomadas na própria Delegação brasileira na Conferência, favorecendo as posições defendidas por aqueles hierarquicamente superiores dentro dessa unidade decisória.

Deve-se colocar em perspectiva o papel do Itamaraty nesse processo, pois não se pode afirmar que não respondia aos pedidos de instruções por falta de interesse. Na verdade, o que existia era uma sobrecarga de demanda sobre o Ministério, o que não permitia uma preparação adequada para as Conferências internacionais do período. De acordo com um diplomata brasileiro, em 1947, ano em que se iniciou a Conferência, estavam programadas quarenta e três reuniões internacionais importantes das quais o Brasil deveria participar, uma demanda com a qual o aparelho governamental brasileiro não estava preparado para lidar.⁷⁸ Dessa forma, a falta de eficiência da diplomacia econômica ligava-se intimamente aos problemas organizacionais da administração pública brasileira.⁷⁹

A indefinição da política econômica era outro fator que dificultava o trabalho dos delegados.⁸⁰ Como foi assinalado no início do texto, o governo Dutra foi ambivalente e inconsistente na definição da política de comércio exterior, deixando os responsáveis pela condução das negociações externas em situação difícil nas reuniões internacionais. O resultado foi o que um observador identificou como “falta de objetivos firmes a defender [...] e a tomada de responsabilidades que se chocam com a política interna ou que o país não é capaz de cumprir” (Almeida, 1947: 48).⁸¹

Enfim, partindo-se para o exame da contribuição dos argumentos expostos para a literatura que busca refletir sobre os vários episódios de busca de postos de alto perfil internacional em que o governo brasileiro envolveu-se, tentando ocupar “assentos permanentes” em órgãos restritos de organizações internacionais, podemos destacar alguns aspectos importantes. O primeiro é a grande predisposição de, ao buscar tal objetivo, iniciar-se, no momento em que são necessárias barganhas com outros países, um processo de subordinação de outras metas da política externa brasileira à ambição procedimental de liderança. Isto é particularmente delicado se considerarmos que o capital de barganha de um país como o Brasil é bastante limitado, podendo as concessões que o país tenha que fazer para alcançar o apoio de outros países, muitas vezes, ferir interesses importantes.

Em segundo lugar, convém ressaltar que, enquanto as eventuais concessões são imediatas, o resultado da barganha projeta-se no futuro. Há, nessa dinâmica, portanto, um grande risco, já que o objetivo visado pode não ser alcançado por depender de fatores exógenos aos termos da negociação. Com esse processo de subordinação, com o passar do tempo, fica cada vez mais difícil demover os negociadores da busca do assento, pois, caso se desista da estratégia, as concessões já feitas em troca de apoio à pretensão serão associadas à “gratuidade” de uma tese fracassada.

Podemos falar também de um processo de fechamento cognitivo prematuro dos decisores. Robert Jervis analisa bem essa questão. De acordo com o autor, a organização inicial das crenças e estímulos tem papel importante na estruturação das percepções futuras nos decisores. A partir do momento em que uma crença é acomodada, há uma tendência de suprimir informações discrepantes e valorizar ou distorcer outras para acomodar as expectativas desse sistema de crenças “congelado”. Em um ambiente decisório, isso resulta em uma predisposição de evitar o reexame de objetivos, mesmo quando estes deixam de ser factíveis ou até mesmo já começam a se demonstrar deletérios (1976, 187-202). Foi o que ocorreu em Havana: depois que os principais delegados se convenceram de que o assento permanente era factível e necessário, o cálculo assento permanente/ outros interesses do Brasil não foi feito. Se, a princípio, o assento era um meio para se alcançarem objetivos claros e definidos, com o fechamento cognitivo prematuro, ele se transformou em um fim em si mesmo.

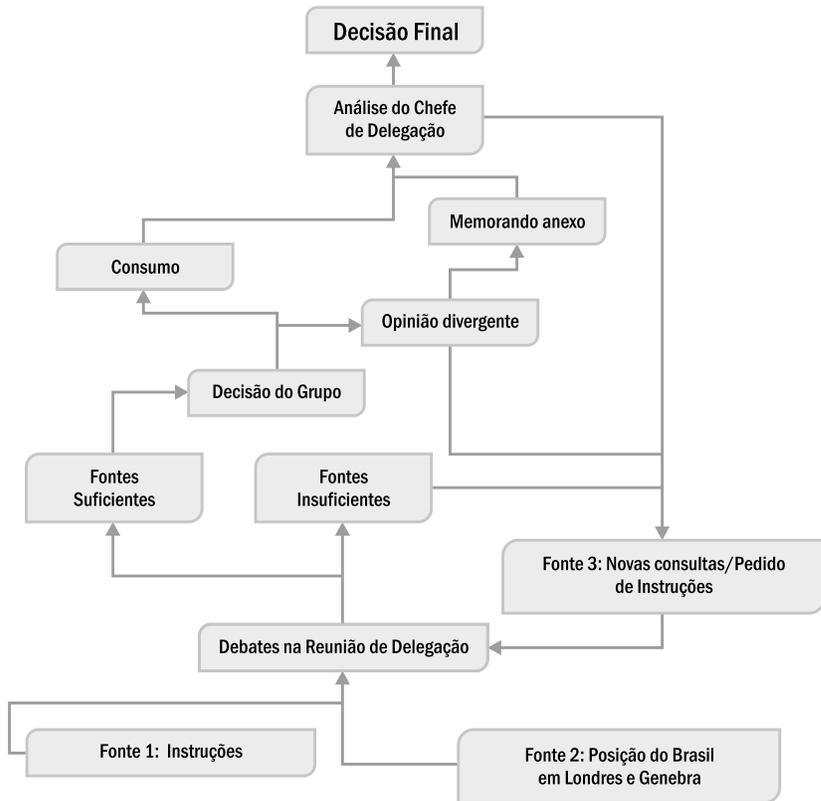
Um terceiro ponto relevante está em uma questão metodológica e teórica. Em qualquer trabalho acadêmico é sempre um pré-requisito fundamental o exame do que já foi discutido pela literatura. Na área de política externa brasileira, notadamente na literatura tradicional sobre o período Dutra, há um viés muito grande sobre o poder de agência do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores, tendo ambos grande poder na determinação externa do país. Deve-se, antes de já partir dessa premissa, realizar uma reflexão sobre como a atuação dos níveis executórios do processo decisório podem ter impacto na política externa brasileira e se a unidade decisória e a executória circunscrevem-se ao Itamaraty.

Por fim, entendemos que o caso estudado neste trabalho ilumina os perigos que o insulamento da unidade de decisão pode acarretar na formulação da política externa brasileira. Em Havana, dilemas importantes

ficaram circunscritos aos debates da Delegação. Sem uma participação mais ponderada do Parlamento e da sociedade, as decisões foram realizadas ao largo de uma definição mais sofisticada do interesse nacional e de qual seria a melhor estratégia para realizá-lo. Apesar da discordância de vários delegados, que apontavam os riscos da barganha estabelecida para alcançar o assento permanente no Conselho Executivo da OIC, a barganha prosseguiu. A opinião dos delegados mais bem posicionados na Delegação saiu vencedora.

ANEXO I

Esboço do Processo Decisório da Ação Brasileira na Conferência de Comércio e Emprego de Havana (1947-1948)



Fonte: Atas das reuniões de Delegação do Brasil em Havana.

ANEXO II

Delegados brasileiros:

Ministro Antônio de Vilhena Ferreira-Braga (MRE),
General Anápio Gomes (Coordenação de Mobilização Econômica),
Clóvis Washington (Ministério da Fazenda),
Aldo Batista Franco (Confederação Nacional do Comércio),
Secretário Octávio Dias Carneiro (MRE),
Secretário Antônio Francisco Azeredo da Silveira (MRE),
Cônsul Gil Guilherme de Moraes (MRE),
Cônsul Carlos dos Santos Veras (MRE),
Luís Dodsworth Martins (Diretor do Instituto Econômico do Rio de Janeiro),
Arthur Ferreira Reis (?),
Walter Blomyer (Ministério da Fazenda),
Humberto Bastos (Não era do MRE),
Secretário Roberto de Oliveira Campos (MRE),
Glycon de Paiva (Ministério da Agricultura),
Teotônio de Albuquerque (Professor da Faculdade de Direito de São Paulo),
Eduardo Lopes Rodrigues (Ministério da Fazenda),
Rômulo de Almeida (Confederação Nacional da Indústria),
Octávio Paranaguá (Diretor Executivo Suplente, FMI),
José Garrido Torres (Consulado Brasileiro em Nova York),
Aloísio Lima Campos (?),
Alexandre Kafka (Professor da Escola de Sociologia e Ciência Política de São Paulo),
Nunes Guimarães (Ministério da Fazenda)
Theofilo de Andrade (?).

Fonte: ARC, Cópia da correspondência oficial de Ferreira Braga para Secretaria de Estado relatando a primeira semana de atividades da Conferência. Havana, 28/11/1947, 7.10.10), Pasta 1.

Notas

- 1 Luiz Felipe Lampreia, “A Reforma do Conselho de Segurança”, *Folha de São Paulo*, 31/8/1997.
- 2 Para uma síntese sobre a questão na década de 90 até os dias atuais, ver Arraes, 2005.
- 3 “[...] a suposta deformação liberal, que muitos dos autores mencionados gostariam de ver confirmada na teoria e na prática da diplomacia econômica do governo Dutra, não encontra suportes muito visíveis na realidade” (Almeida, 1996: 193).

- 4 A política governamental seria entendida como uma analogia com “*intelligent, coordinated acts of individual human beings*” (Krasner, 1972: 159).
- 5 De acordo com Allison e Zelikow, “[to] explain why a particular formal governmental decision was made, or why one pattern of governmental behavior emerged, it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel of the confusion” (1999: 257). Esses autores apresentam as seguintes questões como centrais: “(1) Who plays? (2) What determines each player’s stand? (3) How are players’ stands aggregated to yield governmental decisions and actions?” (*ibid.*, 1999: 390). Christopher Hill, por seu turno, destaca a questão: “Who governs, in foreign policy?” (2003: 53).
- 6 A primeira foi realizada em Londres, entre outubro e novembro de 1946; a segunda, em Nova Iorque, entre janeiro e fevereiro de 1947; e a terceira, em Genebra, entre abril e outubro de 1947.
- 7 Algo comparável talvez sejam os painéis no início do funcionamento do GATT (Dam, 1970: 351-75; Hudec, 1975: 185-90, 1998).
- 8 É importante ressaltar que Gerson Moura considera que inicialmente houve no governo Dutra uma despersonalização do processo decisório, mas sua perspectiva ainda abraça uma perspectiva bastante calcada na unidade do Estado (Moura, 1990).
- 9 Estados Unidos, National Archives, College Park, Maryland (NA). Airgram from Lisbon to the Secretary of State, December 13, 1945, Records of the Dept. of State Political Relations, US & Brazil (1945-1959), Decimal File 711.322/4-2346 to File 611.324/4-650, Roll nº 1.
- 10 “Dutra Says Brazil Will Re-Establish Full Democracy”, *The New York Times* (NYT), December 30, 1945.
- 11 Brasil, *Diário do Congresso Nacional, Plenário*, 23/7/1948, p. 5989.
- 12 Brasil, Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (AHI-Rio), Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 4/1947/Anexo nº 1, Ata da reunião de 13/12/1947, Conferência de Comércio e Emprego (CCE), Ofícios 1947-1948.
- 13 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 10/1947/Anexo Único, Ata da Reunião de 16/12/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 14 “New Party in Brazil: Social Democrats Back Dutra and Liberal Program”, NYT, May 10, 1945, p. 5 (s/a). Falava-se que o governo vivia, em seu início, “a oscilar entre o liberalismo e os ensaios frustrados de economia dirigida.”
- 15 “Brazil Maps Price Curbs: President Revives Board to Stop Food Speculation”, NYT, March 8, 1947.
- 16 “Brazil Spurs Price Fight: May Permit Shoe Imports as Step to Cut High Profits”, NYT, April 23, 1947. Essas demandas eram feitas principalmente pelas classes comerciais. Ver também: “As Classes Produtoras e a Situação Econômico-Financeira do País”, *Jornal do Commercio* (JC), 19 e 20/5/1947.

- 17 “Dutra Warns Cabinet on Brazil’s Price Rise”, NYT, March 1, 1947. O tópico ocupava o lugar central da sua mensagem presidencial de 1946.
- 18 Ver o caso das indústrias têxteis em São Paulo em “A Situação Econômica de São Paulo”, AJC, 12 e 13/5/1947.
- 19 “Herança Trágica”, AJC, 20/6/1947.
- 20 “Brazilian Industry: Seeks Government Protection”, WSJ, March 26, 1945.
- 21 NA, Tel. 691, July 25 1947, Department of State to AmConsul, Geneva. (Secret), RG 43, RICCE, US Delegation File, Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Box nº 135.
- 22 “New Ministry Proposed: Brazilians Advocate Portfolio of National Economy”, NYT, June 22, 1947.
- 23 Jesus Soares Pereira fez parte do núcleo nacionalista que chegaria ao poder no segundo governo Vargas, por intermédio da Assessoria Econômica da Presidência. (Sola, 1998: 145).
- 24 Ver AJSL, “Acesso às máquinas (de um observador econômico)”, [1946?], PI.PE.1945/46.00.00/29, Pasta 1; “Realismo (de um observador econômico), 19/11/1946., PI.OE.1946.11.19, Pasta 2.
- 25 Ver, por exemplo, a atuação do deputado nas discussões sobre um empréstimo do Banco Mundial para a Light, *Diário do Congresso Nacional*, 9/7/1948, pp. 5440-5447.
- 26 “Foreign Plans Complicate Tariff-Cutting”, *The Washington Post*, September 16, 1946; Almeida, 1947: 36; Kafka, 1998: 53; Phillips, 1946: 92).
- 27 NA, “Analysis of Latin American Proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development”, Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948, Secret. March 30, 1948, RG 43 Records of International Conferences, Commissions, and Expositions (RICCE), Havana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Habana, Box nº 144.
- 28 “*For obvious reasons the Brazilians were constantly fearful of being accused of maintaining too friendly relations with the U.S.*”, Analysis of Latin American proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development, Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948, Secret. March 30, 1948, RG 43 RICCE, Habana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Havana, Box nº 144.
- 29 NA, Schaezel to Wilcox, “Brazilian Attitude and Tactics at the Conference”, January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan, Habana, Box nº 147.
- 30 “[...] *the ‘maker’ of government policy is not one calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government*” (Allison e Halperin: 1972, 42). Ver também Clifford (2004: 92-93).

- 31 Ver, sobre essa “centralidade”, Cheibub (1989: 127).
- 32 AHI-Rio, Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello (Chefe do Departamento Econômico e Consular), 27/11/1947, CCE, Ofícios, 1947-1948.
- 33 NA, Tel. 2750, Rio de Janeiro to Secretary of State, November 10, 1947, RG 43 RICCE, Pre-Havana Miscellaneous to Havana Conference (Publicity), Box nº 145.
- 34 A consequência específica desse problema está expressa no editorial do *Observador Econômico e Financeiro*: “desta confusão surge aquilo que constitui quase norma de nossas delegações no estrangeiro, a consideração apressada de problemas importantíssimos, o estudo aligeirado dos nossos interesses e a falta de fundo técnico disponível pelos delegados, de tal maneira que jamais obtemos quanto poderia o país obter se disciplinasse e investigasse previamente e por meios legítimos o objeto da discussão” (s/a, 1946: 3). Rômulo de Almeida reputaria à “anarquia administrativa” a responsabilidade pela falta de preparo da delegação brasileira em Londres e Genebra (Almeida, 1947: 43).
- 35 ARC, “Conferência de Comércio e de Emprego, Instruções”, 17/11/1947, 10.10
- 36 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 6 e último, Ata da reunião de 31/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 37 Convém notar que foi sugerida a constituição de uma comissão assessora, composta de representantes dos vários ministérios para auxiliar o Itamaraty no apoio à delegação. AHI-Rio, Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello (Chefe do Departamento Econômico e Consular), 27/11/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 38 AHI-Rio, Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello (Chefe do Departamento Econômico e Consular), 27/11/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 39 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1947/Anexo Único, Ata da reunião de 11/12/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 40 De acordo com o autor, “[the] ability of bureaucracies to independently establish policies is a function of Presidential attention” (Krasner, 1972: 168).
- 41 Morton Halperin, por exemplo, demonstra que instruções específicas para oficiais atuando sobre determinado assunto são comumente ignoradas e, por vezes, as decisões tomadas são contrárias as instruções específicas recebidas (1974: 270).
- 42 A idéia de “instruções reversas” está no trabalho de Ricardo Caldas (1998: 52-3).
- 43 ARC, CCE, Instruções. À delegação do Brasil junto à Conferência de Comércio e Emprego, em Havana, 17/11/1947, 47.10.10 d/md. Pasta I.
- 44 Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development (adopted by the Preparatory Committee 22 August 1947), E/PC/T/186, 10 September 1947.
- 45 NA, “Analysis of Latin American Proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development”, Habana (21 November 1947 to 24 March 1948), Secret, March 30, 1948, RG 43 RICCE, Habana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Habana, Box nº 144.

- 46 NA, Nufer to Clayton, Clair Wilcox, January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.
- 47 NA, Schaetzel to Wilcox, "Brazilian Attitude and Tactics at the Conference", January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.
- 48 AHI-Rio, Carta de Anápio Gomes, Arthur Cesar Ferreiras Reis e Clovis Washington. Havana, 4/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 49 NA, Memorandum of Conversation. Ferreira Braga, Octávio Paranaguá, Albert F. Nufer, "Brazil's desire to become a member of the executive board", January 3, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº. 147.
- 50 AHI-Rio, Anápio Gomes, Arthur Cesar Ferreiras Reis e Clovis Washington. Havana, 4/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 51 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 1/1947/Anexo nº 4, Ata da reunião de 27/12/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 52 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 2/1947/Anexo nº 1, Ata da reunião de 2/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 53 NA, Wilcox to Kellog, Leddy and Bronz, July 11, 1947. RG 43 RICCE, Subject file on the Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Charter, Miscellaneous to Memoranda, Box nº 133.
- 54 NA, Nufer to Clair Wilcox and J. Robert Schaetzel. January 5, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.
- 55 NA, Schaetzel to Wilcox, "Brazilian attitude and tactics at the Conference", January 6, 1948. RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box nº 147.
- 56 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/ nº 5/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 7/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 57 NA, Memorandum of Conversation, Ferreira Braga, Head of Brazilian Delegation, Wilcox, Ambassador Nufer, January 9, 1948 RG 43, RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 14.
- 58 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 5/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 7/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 59 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 20/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 60 O fim da liderança argentina sobre o bloco latino-americano também é informado por um relatório norte-americano: NA, "Analysis of Latin American Proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development" (Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948), Secret, March 30, 1948, RG 43 RICCE, Habana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Habana, Box nº 144.

- 61 A Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro notava, em 1947, como a Delegação Brasileira era sensível às possíveis críticas que poderia sofrer. NA, Tel. 985, July 29, Rio de Janeiro To Secretary of State, RG 43 RICCE, US Delegation File, Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Box n° 134.
- 62 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 9/1948/Anexo n° 1, Ata da reunião de 20/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 63 NA, Nufer to Clayton, Clair Wilcox, January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box n° 147.
- 64 ARC, “Conferência de Comércio e de Emprego. Instruções”, 17/11/1947, 47.10.10.
- 65 Minutes of General Staff Meeting. July 16, 1947. A posição brasileira foi reiterada várias vezes, como atestam as minutas da delegação norte-americana do dia 18 do mesmo mês. NA, RG 43 RICCE, US Delegation File-Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Box n° 133.
- 66 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 7/1947/Anexo único. Ata da reunião de 9/12/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 67 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 10/1947/Anexo único, Ata da reunião de 12/11/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 68 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 9/1948/Anexo n° 4, Ata da reunião de 27/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 69 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 5/1948/Anexo n° 2, Ata da reunião de 9/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 70 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 9/1948/Anexo n° 4, Ata da reunião de 27/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 71 AHI-Rio, Anápio Gomes, Arthur César Ferreiras Reis e Clovis Washington. Havana, 4/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 72 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 11/1948/Anexo n° 4, Ata da reunião de 6/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 73 É o que se pode deduzir pela falta de referências ao telegrama nos debates. AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 11/1948/Anexo n° 7, Ata da reunião de 13/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 74 NA, Nufer to Clayton, Wilcox and Kellog, February 16, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box n° 147.
- 75 AHI-Rio, CDO, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/n° 11/1948/Anexo n° 9, Ata da Reunião de 20/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.
- 76 NA, Nufer to Wilcox, “Conversation with Minister Braga”, February 20, 1948, RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box n° 147.
- 77 NA, Memorandum of Conversation, “Brazil and Argentina as Members of the Executive Board”, Annex of Memorandum from Nufer to Clayton, Wilcox and Kellog, February 16, 1948, RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box n° 147.

- 78 AHI-Rio, Alarico Silveira Júnior para o Chefe da Comissão de Organismos Internacionais. 13/2/1947, Comissão de Organismos Internacionais (COI), 1947.
- 79 Rômulo de Almeida utilizava o mote muito adequado de que “sem organização interna, não há diplomacia econômica” (Almeida, 1947: 48). Ver também AJSPS, Jesus Soares Pereira da Silva. Política econômica governamental. 27/9/1946. JSP.PI.OE.1947.12.17. Pasta 2.
- 80 Jesus Soares Pereira afirma que a deficiente preparação dos delegados em Londres era reflexo da “falta de conhecimento da política econômica que o governo do Brasil se propõe adotar, principalmente em matéria de comércio exterior”. AJSP, “Acesso às máquinas (de um observador econômico)”, [1946?], PI.PE.1945/46.00.00/29, Pasta 1.
- 81 *Idem*, (Anônimo, 1947).

Referências bibliográficas

Arquivos

Arquivo Azeredo da Silveira, CPDOC, Rio de Janeiro (AAS).
Arquivo Roberto Campos, CPDOC, Rio de Janeiro (ARC),
Arquivo Jesus Soares Pereira, CPDOC, Rio de Janeiro (AJSP),
Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (AHI-Rio),
GATT. Séries E/CONF.2 e ICITO, www.wto.org.
National Archives, College Park, Maryland, EUA (NA).

Jornais e Revistas:

Folha de São Paulo (FSP),
Jornal do Brasil, Rio de Janeiro (JB),
Jornal do Commercio, Rio de Janeiro (JC),
O Globo, Rio de Janeiro,
O Jornal, Rio de Janeiro,
O Observador Econômico e Financeiro, Rio de Janeiro,
The New York Times (NYT),
The Wall Street Journal, Nova Iorque (WSJ)

Livros, Artigos e Teses

AARONSON, Susan A. (1993), “For the People, but not by the People: a History of the International Trade Organization (ITO)”, (Ph.D. Dissertation). Baltimore, The Johns Hopkins University.

_____. (1996), *Trade and the American Dream: a Social History of Postwar Trade Policy*. Lexington, The University Press of Kentucky.

- ABREU, Marcelo Paiva de. (1996), "O Brasil e o GATT: 1947-1990", in Albuquerque, José Augusto Guilhon de. *Sessenta Anos de Política Externa. 1930-1990*. Volume II: *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo, Cultura Editores Associados, pp. 201-218.
- ALLISON, Graham T (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". in Viotti, Paul R. e Kauppi, Mark V (1999). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. New York, Macmillan Publishing Company, pp. 342-374.
- ALLISON, Graham T. e HALPERIN, Morton H. (1972), "Bureaucratic Politics: a Paradigm and Some Policy Implications". *World Politics*, vol. 24, n° Supplement: *Theory and Policy in International Relations*, p. 40-79.
- ALLISON, Graham T. e ZELIKOW, Philip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. (1996), "A Diplomacia do Liberalismo Econômico", in Albuquerque, José Augusto Guilhon de, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume I: *Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo, NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, pp. 173-210.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1999), *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- ALMEIDA, Rômulo de (1947). "O Brasil e a Conferência de Comércio". *Observador Econômico e Financeiro*, vol.XII, n° 132, pp. 34-48.
- Anônimo (1946), "Política externa". *O Observador Econômico e Financeiro*, vol. XI, n° 128, pp. 3-4.
- Anônimo (1947), "O Brasil no Exterior". *Observador Econômico e Financeiro*, vol. XII, n° 138, pp. 3-4.
- Anônimo (1948), "De Havana a Bogotá". *Observador Econômico e Financeiro*, vol. XIII, n° 146, pp. 5.
- ARRAES, Virgílio Caixeta (2005), "O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos Anos 90 a 2002". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n° 2, pp. 152-168.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2003), "O Presidente Desiludido: Pêndulo de Política Econômica no Governo Dutra (1946-1951)", *V Congresso Brasileiro de História Econômica. Caxambu, Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica*. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/abphe2003/066.htm>>. Acesso: 23 de agosto de 2006.
- BREDA DOS SANTOS, Norma (2003), "Diplomacia e Fiasco. Repensando a Participação Brasileira na Liga das Nações: Elementos para uma Nova Interpretação", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n° 2, pp. 87-112.

- BRONZ, George (1949), "The International Trade Organization Charter". *Harvard Law Review*, vol. 62, n° 7, pp. 1089-1126.
- BROWN JR, William Adams (1950), *The United States and the Restoration of World Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff (1998), *Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the Evolution of Brazil's Position in the Uruguay Round, with Emphasis on the Issue of Services*. Aldershot, Ashgate.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- CHEIBUB, Zairo Borges (1984), *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty* (Mestrado), Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- _____ (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *Dados*, vol. 28, n° 1, pp. 113-131.
- _____ (1989), "A Carreira Diplomática no Brasil: o Processo de Burocratização do Itamaraty". *Revista de Administração Pública*, n° 2, pp. 97-128.
- CLIFFORD, J. Garry (2004), "Bureaucratic Politics", in Hogan, Michael J. e Paterson, Thomas G. *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 91-102.
- CORTNEY, Philip (1949), *The Economic Munich. The ITO Charter, Inflation or Liberty? The 1929 Lesson*. New York, The Philosophical Library.
- DAM, Kenneth W (1970), *The GATT: Law and International Economic Organization*. Chicago and London, The University of Chicago Press.
- DIEBOLD JR, William (1952), *The end of the ITO*. Princeton, Department of Economics and Social Institutions (Princeton University).
- DRAIBE, Sônia (1985), *Rumos e Metamorfoses: um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DREZNER, Daniel W. (2000), "Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy". *International Organization*, vol. 44, n° 4, pp. 733-749.
- DUTRA, Eurico Gaspar (1978), "Mensagens Presidenciais de Eurico Gaspar Dutra", in Câmara dos Deputados, *Mensagens Presidenciais (1947-1964)*. Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 29-54.
- FONTAINE, Roger Warren (1970), "The Foreign Policy-Making Process in Brazil", (Ph. D. Dissertation). The Johns Hopkins University.
- GARCIA, Eugênio Vargas (2000), *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília, Ed. da Universidade (UFRGS) e Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

- ____ (2006), *Entre América e Europa: a Política Externa Brasileira na Década de 20*. Brasília, Editora Universidade de Brasília e FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão).
- GARDNER, Richard N. (1956), *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*. Oxford, Clarendon Press.
- GERSCHENKRON, Alexander (1947), "Russia and the International Trade Organization". *The American Economic Review*, vol. 37, n° 2, pp. 624-642.
- GORDON, Margaret S. (1949), "The Character and Significance of the General Commitments that Nations Will Make Under the ITO Charter". *The American Economic Review*, vol.39, n° 3, pp. 241-251.
- GRAZ, Jean-Christophe (1999), *Aux Sources de l'OMC la Charte de la Havane – 1941-1950*. Genève, Librairie Droz S.A.
- HALPERIN, Morton H (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. (1989), "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an Empirical Inquiry". *International Studies Quarterly*, vol. 33, n° 4, pp. 361-387.
- HILL, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York, Palgrave Macmillan.
- HOLLIS, Martin e SMITH, Steve (1986), "Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making". *British Journal of Political Science*, vol. 16, n° 3, pp. 269-286.
- HUDEC, Robert E (1975), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York, Praeger Publishers.
- ____ (1998), "The Role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure", in Bhagwati, Jagdish e Hirsch, Mathias, *The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel*. Heidelberg and New York, Springer-Verlag, pp. 101-120.
- JACKSON, John Howard (1969), *World Trade and the Law of GATT: a Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*. Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press.
- KAFKA, Alexandre (1998), *Depoimento*. Brasília, Secretaria de Relações Institucionais do Banco Central do Brasil.
- KNORR, K. E. (1947), "The functions of an International Trade Organization: Possibilities and Limitations". *The American Economic Review*, vol.37, n° 2, pp. 542-553.

- KRASNER, Stephen (1972), "Are Bureaucracies Important (or Allison Wonderland)?" *Foreign Policy*, vol.7, n° XXX, pp. 159-179.
- LANDAU, George D. (2003), "The Decision-Making Process in Foreign Policy: the Case of Brazil", *Policy Papers on the Americas*, vol. 14, Study 4.
- LEFF, Nataniel H. (1968), *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York, John Wiley & Sons, Inc.
- LINS, Álvaro (1996), *Rio-Branco: (o Barão do Rio Branco): Biografia Pessoal e História Política*. São Paulo, Editora Alfa Omega.
- LOFTUS, John A (1949), "Permanent Exceptions to the Commercial Policy Provisions of the ITO Charter". *The American Economic Review*, vol.39, n° 3, pp. 261-268.
- MARTINS, Luiz Dodsworth (1947), "O Brasil na Conferência Internacional de Comércio e Emprego". *Observador Econômico e Financeiro*, vol.XII, n° 134, pp. 138-144.
- ____ (1950), *A Carta de Havana e a Cooperação Interamericana*. Rio de Janeiro, Of. Gráfica do "Jornal do Brasil".
- MAY, Ernest R. (1984), "Writing Contemporary International History". *Diplomatic History*, vol. 8, n° 2, pp. 103-113.
- MILLER, James N. "Personality, Ideology and Interest in the Origins of the Modern World Trading System: the Case of Stafford Cripps and Will Clayton". (Paper presented to the Historical Society Annual Conference – "Historical Reconstructions". Atlanta, America). Disponível em: <<http://www.bu.edu/historic/abstracts/Miller.htm>>. Acesso: 20/8/2004.
- MOURA, Gerson (1990), *O Alinhamento sem Recompensa: a Política Externa do Governo Dutra*. Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.
- ____ (1991), *Sucessos e Ilusões: Relações Internacionais do Brasil Durante e Após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- PEREIRA, Jesus Soares (1946), " O Trigo: um Problema Nacional". *Observador Econômico e Financeiro*, vol.10, n° 123, pp. 66-76.
- PHILLIPS, Hudson (1946), "Conferência Mundial de Comércio". *Observador Econômico e Financeiro*, vol. XI, n° 130, pp. 91-99.
- SCHLESINGER, Stephen (2003), *Act of Creation: the Founding of the United Nations*. Cambridge (US), Westview Press.
- SILVA, Alberto da Costa e (2002), "O Barão do Rio Branco e a Modernização do Brasil", in Cardim, Carlos Henrique e Almino, João. *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*. Rio de Janeiro, EMC, pp. 281-288.

- SOLA, Lourdes (1998), *Idéias Econômicas, Decisões Políticas: Desenvolvimento, Estabilidade e Populismo*. São Paulo, FAPESP.
- STEVENS, David e WINTERS, Matthew S. (2006), “When the Means Become the Ends: Two Novel Pathways to Foreign Policy Failure”. *International Studies Association Annual Conference*. San Diego, California. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p99531_index.html>. Acesso: 11 de agosto de 2006.
- VIANNA, Sérgio Besserman (1999), “Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951”, in Abreu, Marcelo de Paiva, *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro, Campos, pp. 105-122.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes (2004), *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o Nacionalismo e a Política Externa Independente*. Petrópolis, Vozes.
- WILCOX, Clair (1949), *A Charter for World Trade*. New York, The Macmillan Company.
- WINHAM, Gilbert (1998), “The World Trade Organization: Institution-building in the Multilateral Trade System”. *The World Economy*, vol. 21, n° 3, pp. 349-368.
- ZEILER, Thomas W. (1998), “Managing Protectionism: American Trade Policy in the Early Cold War”. *Diplomatic History*, vol.22, n° 3, pp. 337-360.
- _____ (1999), *Free Trade free World: the Advent of GATT*. Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press.

Resumo

O artigo consiste na análise do processo decisório da política externa brasileira que envolveu as negociações para a criação da Organização Internacional do Comércio na Conferência de Havana, entre 1947 e 1948, durante o governo Dutra. Partindo de uma perspectiva organizacional-burocrática, busca-se demonstrar que a definição das posições negociadoras e das estratégias e objetivos da Delegação brasileira esteve insulada das orientações do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores, afastando-se, assim, da interpretação tradicional das condicionantes ideológicas sobre a ação externa do Brasil nesse período. Mais detidamente, a apresentação dos dilemas da subordinação da agenda externa a objetivos elusivos de obtenção de posições destacadas na estrutura decisória de organismos internacionais, o que então se traduziu na busca do assento permanente no Conselho Executivo da OIC, é base de reflexão para problemas persistentes de política externa quanto à transformação de meios e estratégias em fins e objetivos independentes.

Palavras-chave Organização Internacional do Comércio, Brasil, Governo Dutra, Política Externa

Abstract

The article comprises an analysis of the decision-making process in Brazilian foreign policy amidst negotiations for the creation of the International Trade Organization at the Havana Conference between 1947 and 1948, during the Dutra administration. From a bureaucratic-organizational perspective, we intend to show that the drafting of negotiation positions, strategies and objectives of the Brazilian delegation was not guided by Presidential or Ministerial directives. Thus distancing ourselves from the traditional interpretation on ideological influence over Brazilian foreign policy in this time period. In a circumscribed manner, the dilemma of a foreign agenda subordinated to elusive aims of acquiring a more central position in the decision-making structure of international organizations, which translated into attempts to secure a permanent seat in the ITO Executive Council, is the starting point for reflexion on lasting foreign policy problems with converting means and strategies into ends and independent goals.

Key-words: International Trade Organization, Brazil, President Dutra's Administration, Foreign Policy