

CELSO AMORIM: entre virtudes e vocações

2ª EDIÇÃO - REVISADA



**Carlos Enrique Ruiz Ferreira
Daniel Afonso da Silva
(Org.)**

Prefácio de Luiz Inácio Lula da Silva

 **eduepb**



Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*
Prof. Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano Nascimento Silva | *Diretor*
Antonio Roberto Faustino da Costa | *Editor Assistente*
Cidoval Moraes de Sousa | *Editor Assistente*

Conselho Científico

Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)
Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)
Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP)
Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)
Vincenzo Carbone (UNINT/IT)
Vincenzo Milittello (UNIPA / IT)
Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)
Eduardo Ramalho Rabenhorst (UEPB)
Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de M. Bandeira (IPCA/PT)
Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UEPB)
Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)
Glauber Salomão Leite (UEPB)
Germano Ramalho (UEPB)
Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN)

Conselho Editorial

Luciano do Nascimento Silva (UEPB)
Antônio Roberto Faustino (UEPB)
Cidoval Moraes de Sousa (UEPB)
José Luciano Albino Barbosa (UEPB)
Antônio Guedes Rangel Junior (UEPB)
Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Design Gráfico e Editoração

Erick Ferreira Cabral
Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes
Leonardo Ramos Araujo

Revisão Linguística

Elizete Amaral de Medeiros
Antonio de Brito Freire

Divulgação

Danielle Correia Gomes

Foto da Capa

Ricardo Stuckert



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

Carlos Enrique Ruiz Ferreira
Daniel Afonso da Silva
(Organizadores)

CELSO AMORIM: entre virtudes e vocações

2ª EDIÇÃO REVISADA

Prefácio de Luiz Inácio Lula da Silva



Campina Grande-PB
2019

SELO RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carlos Enrique Ruiz Ferreira | *Editor*

Conselho Científico

Antônio Jorge Ramalho	<i>Universidade de Brasília</i>
Celso Luiz Nunes Amorim	<i>Embaixador/MRE</i>
Henrique Altemani de Oliveira	<i>Universidade Estadual da Paraíba</i>
Iordan Barbulesco	<i>Școala Națională de Studii Politice și Administrative</i>
Maria Regina Soares de Lima	<i>Universidade Estadual do Rio de Janeiro</i>
Marcionila Fernandes	<i>Universidade Estadual da Paraíba</i>
Michael RedCliff	<i>King's College London</i>
Oliveiros S. Ferreira	<i>Universidade de São Paulo (in memoriam)</i>
Rubens Ricupero	<i>Embaixador/MRE</i>
Teivo Teivanen	<i>University of Helsinki</i>
Rafael Villa	<i>Universidade de São Paulo</i>

Conselho Editorial

Antônio Carlos Lessa	<i>Universidade de Brasília</i>
Carlos Enrique Ruiz Ferreira	<i>Universidade Estadual da Paraíba</i>
Filipe Reis Melo	<i>Universidade Estadual da Paraíba</i>
Jean François Germain Tible	<i>Universidade de São Paulo</i>
Silvia Garcia Nogueira	<i>Universidade Estadual da Paraíba</i>

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004

Ficha catalográfica elaborada por Heliane Maria Idalino Silva – CRB-15ª/368

327

C394 Celso Amorim: entre virtudes e vocações./Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Daniel Afonso da Silva (Organizadores). – Campina Grande: EDUEPB, 2019.
405 p.: il. color.

ISBN: 978-85-7879-557-3

1. Relações Internacionais. 2. Política Externa. 3. Multilateralismo. 4. Comércio Exterior - Brasil. 5. Relações Econômicas Internacionais. I. Ferreira, Carlos Enrique Ruiz (Org.). II. Silva, Daniel Afonso da (Org.).

21. ed. CDD 327

AGRADECIMENTOS

Malgrado seja uma reunião de textos, este livro contou com desmedidos esforços na identificação, localização e análise de praticamente toda a produção intelectual e funcional de Celso Luiz Nunes Amorim de 1965 a 2014. Nesse empreendimento foram acumuladas diversas dívidas impagáveis com variadas pessoas e instituições. A Universidade Estadual da Paraíba, seu departamento de Relações Internacionais e sua Editora ancoraram e respeitaram o projeto em todo o tempo. Diversos professores, alunos e funcionários incentivaram, de ponta a ponta, tudo que aqui se fez. Os senhores reitores Marlene Alves e Antonio Guedes Rangel Junior foram providenciais a todo instante. Cidoval Moraes, Luciano Nascimento, Filipe Reis Melo, Marcionila Fernandes e Monica Santana foram genuínos fiadores da empreitada. Henrique Altemani de Oliveira foi o maior encorajador discreto de tudo. Luiz Feldman, Ricardo Stuckert, Marco Aurélio Ribeiro, Claudia Troiano e Maria José Silveira deram seu auxílio preciso e decisivo em horas de precisão. Os integrantes do grupo “*O Brasil no Conselho de Segurança da ONU*” e “*A Política Externa Brasileira no Conselho de Segurança da ONU*” discutiram partes relevantes do projeto. O CNPq franqueou recursos imprescindíveis via Edital Universal-2013. As revistas e editoras *Política Externa*, *Contexto Internacional*, *Carta Capital*, *Campus*, *Sobbert* e *Alfa Omega* cederam gentilmente os direitos de republicação. A Fundação Alexandre de Gusmão também foi solícita e afável quando consultada. O cidadão e o alto funcionário público Celso Luiz Nunes Amorim foi presente e dedicado durante toda a confecção deste livro que, no fundo, é só dele.

SUMÁRIO

Prefácio – <i>Sobre Celso Amorim</i>	9
Apresentação – <i>O Brasil de Amorim</i>	13

Embaixador

1. O pano de fundo regional e global	27
2. O Brasil e a ordem internacional pós-Golfo	39
3. A economia mundial e a proteção do meio ambiente	55
4. Diretrizes e prioridades da política externa	61
5. Cooperação e conflito nas relações internacionais	77
6. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas	93
7. Os frágeis pilares da nova ordem	109
8. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade	123
9. A OMC pós-Seattle	137
10. Rumo a um mundo livre das armas nucleares	157
11. Multilateralismo acessório	183
12. Guerra contra o Iraque é evitável	191

Chanceler

13. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança	199
14. A lição de Cancún	217
15. Sobre o Haiti	233
16. Do comércio exterior	247

17. Brasil-Bolívia	269
18. Criação e inovação na política externa brasileira	289
19. A integração sul-americana	301

Radical Livre

20. Consequências de um voto	327
21. Ser radical é tomar as coisas	331
22. Quem matou o facínora?	335
23. O complexo de vira-lata	339
24. Diante da (des)ordem mundial	343
25. Itamar Franco (1930-2011)	347
26. Brazil and the Middle East	355
27. A era Lula	375
Referências	389
Sobre os autores	393
Índice remissivo	395

PREFÁCIO – SOBRE CELSO AMORIM

Conheci Celso Amorim logo depois de ter sido eleito Presidente da República, no pleito eleitoral de 2002, quando estava escolhendo meu Ministro de Relações Exteriores. Foi entendimento na primeira conversa. Encontrei em Celso o patriotismo e a afinidade necessários na concepção de um Projeto para o Brasil. E também vi nele a pessoa certa para exercer a diplomacia ativa e altiva, tão bem resumida pela genialidade do Chico Buarque ao indicar que fizemos, sob as minhas presidências de 2003 a 2010, “(...) *um governo que fala de igual para igual: não fala fino com Washington e não fala grosso com a Bolívia e o Paraguai e, por isso mesmo, é respeitado no mundo inteiro*”.

O Celso foi, assim, um grande protagonista daquele que provavelmente se configurou como o melhor momento da História Diplomática Brasileira.

Contei essa história muitas vezes. Mas é importante que ela fique registrada neste livro.

Em 1º de junho de 2003, o Brasil era convidado pela primeira vez a participar do encontro do G8, que reunia Estados Unidos, Alemanha, Rússia, França, Reino Unido, Canadá, Japão e Itália, na cidade de Evian, na França. Estávamos em uma antessala do encontro quando entrou o Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, e todos se levantaram, o que não tinha acontecido na chegada de nenhum outro presidente. Celso e eu ficamos sentados. Resultado: Bush veio até nós, sentou e ficou conversando justamente conosco.

Fica a lição da vida: “*ninguém respeita quem não se respeita*”. Ninguém respeita um país que se comporta como capacho.

Voltamos dessa viagem ainda mais decididos a articular um movimento para alterar a geografia comercial e diplomática do mundo.

Tivemos excelentes relações com os Estados Unidos durante as minhas presidências, um diálogo franco e sincero, sem alinhamento automático. Também mantivemos relações de alto nível com os países europeus e com o Japão, parceiros tradicionais. O Brasil deixou de dar as costas aos seus vizinhos na América do Sul. Voltou a enxergar a África

do outro lado do Atlântico – de onde veio grande parte da nossa população, cultura e história – e conseguimos realizar muitas parcerias para construir um futuro melhor para nós e nossos irmãos africanos. Além de intensificarmos as relações com grandes parceiros como Rússia, China e Índia.

Não há contradição entre se relacionar mais com as potências tradicionais ou com os países do Sul. Provamos que isso era bobagem. O Brasil nunca foi tão importante nos fóruns internacionais justamente por dialogar e, muitas vezes, representar os interesses dos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia.

A energia e o empenho de Celso Amorim foram fundamentais na criação do IBAS – reunindo Brasil, Índia e África do Sul –, dos BRICS, da UNASUL, e também para a resignificação do G20.

Entre 2003 e 2010, ampliamos decisivamente o fluxo comercial com todas as regiões do mundo. Por outro lado, tivemos uma atuação central durante todo esse período nas negociações sobre as mudanças climáticas, em especial na COP15, em Copenhague. Foi quando o Brasil teve sua melhor imagem no mundo. Elegemos o diretor-geral da FAO e da Organização Mundial do Comércio. Em 2009, a revista *Foreign Policy* elegeu Celso Amorim o melhor ministro de relações exteriores do planeta e muitos reconheceram a excelência do Itamaraty. Estávamos crescendo no mundo. E isso começou a incomodar.

Foi nos idos de 2010 que, talvez, alguns poderosos tenham achado que passamos dos limites quando, junto com a Turquia, negociamos com o Irã a aceitação de um acordo sobre seu programa nuclear (nos próprios termos que queria o governo dos Estados Unidos, expresso em carta do presidente Barack Obama). Uma ação para a promoção da paz mundial que achávamos que seria bem recebida. Ao contrário, foi rejeitada em troca de continuar com a política de sanções, tensão e hegemonismo norte-americano, que anos depois fechariam um acordo muito pior e que hoje já foi rompido por Donald Trump. Como depois vimos no ataque contra a Líbia e hoje na Venezuela, em especial onde existe petróleo, os conflitos são uma prática reiterada de algumas forças globais.

A cooperação Sul-Sul, pela qual tanto nos empenhamos, buscava algo diferente: compartilhar soluções de desenvolvimento e combate à pobreza pelo mundo, expandindo os mercados consumidores a partir da

inclusão social, dando dignidade aos que sofrem com a fome na África, na Ásia e nas Américas. Esse é o caminho contra a crise e a estagnação econômica. Mas ao invés disso, os países se fecham cada vez mais e ampliam tensões e disputas, aumentando a instabilidade, a pobreza, os conflitos, os refugiados e a xenofobia.

Hoje o Brasil infelizmente se desvia – tenho certeza que de forma apenas temporária – do seu rumo correto. Nas relações exteriores isso começa pelo desrespeito com o próprio Itamaraty promovido pelo atual governo. E a submissão da nossa política externa a uma pauta ideológica totalmente artificial contra os ideais de cooperação internacional, contra o respeito à autodeterminação dos povos, contra o respeito aos direitos dos imigrantes, contra o respeito ao meio ambiente e ao diálogo.

O que vemos agora é um governo que incita conflitos e escolhe neles lados de forma arbitrária e irresponsável, inclusive agindo contra os legítimos interesses brasileiros.

Estamos entrando em repetidas tensões com nossos vizinhos. Expulsamos médicos que vieram atender e cuidar das pessoas onde os nossos não queriam ir. E ainda querem trazer para nosso território bases militares e conflitos que não nos dizem respeito.

Por isso, eu quero cumprimentar os organizadores deste livro. O registro do pensamento e das ações de Celso Amorim será muito importante para a retomada de um autêntico projeto nacional de desenvolvimento, quando for reconquistada a plena democracia e o povo recuperar o direito de eleger livremente os seus governantes, sem exclusões nem manipulações.

Espero que os jovens diplomatas e todas as pessoas interessadas aprendam muito com este livro que relata a trajetória e o pensamento deste brilhante chanceler, Celso Amorim.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil de 2003 a 2010.

APRESENTAÇÃO – O BRASIL DE AMORIM

A deposição da Presidente Dilma Vana Rousseff em agosto de 2016, o encarceramento do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em abril de 2018 e o sucesso eleitoral do deputado Jair Messias Bolsonaro nas presidenciais de outubro de 2018 alteraram a qualidade, a tônica e a substância da ação exterior brasileira. O pacto subliminar não escrito sobre a presença do Brasil no mundo – gestado e tangido desde tempos brasileiros imemoriais, consolidado pela prática do Barão do Rio Branco e confirmado pela Constituição de 1988¹ – foi corroído, corrompido, esmagado e suplantado. Os princípios de discrição, moderação, independência e distinção da diplomacia brasileira esmaeceram cronicamente até entrarem em agonia. Os consensos tácitos do Brasil como indutor de solidariedade e cumplicidade entre povos – e notadamente entre os povos da América do Sul – foram humilhados, destratados, desgastados e esquecidos. Outro Brasil emergiu entre esse agosto de 2016 e outubro de 2018. Outra sensibilidade política e social da ação exterior do País foi implantada. Outra apreensão do meio e da vida internacionais começou a vigorar. Outra proposta de Política Externa Brasileira e outra visão majoritária da Política Internacional entraram em prática. Uma inflexão se produziu. Se para melhor ou seu contrário, o tempo vai mostrar. E ele, o tempo, também vai mostrar a gravidade e a profundidade dessa inflexão. Que, para muito além da ação exterior do País, se espraia gotejante por todos os poros do Estado e da nação brasileiros.

Quem no futuro se propuser a analisar a globalidade da complexidade desse período que abrange de agosto de 2016 e outubro de 2018, para fins de parâmetro e contexto, vai se impor como critério e medida incontornáveis de periodização a longa travessia da redemocratização brasileira iniciada com a eleição do Presidente Tancredo de Almeida

1 Para uma visão geral e completa da História Diplomática Brasileira das origens aos dias atuais, ver RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil – 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

Neves em 1985, avançada com a instauração da Assembleia Constituinte que consumaria a Constituição de 1988, referendada pelas eleições de 1989 que devolveriam ao povo a prerrogativa de escolher diretamente seus mandatários, corporificada pelo Plano Real que conduziria a estabilização financeira e psicológica da economia brasileira a partir de 1994 e consolidada pelas presidências de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) que reduziriam significativamente as desigualdades sociais estruturais e estruturantes deste País demasiado injusto e desigual. No escrutínio incessante dessa primeira fase da travessia da redemocratização brasileira, de 1985 a 2010, o atento observador do futuro vai, por certo, notar e anotar múltiplas tensões e contradições. Mas nenhuma comparável àquelas que ele encontrará na análise pausada da fase seguinte que entrelaça os anos de 2011 a 2016.

Nessa segunda fase da redemocratização brasileira, o País esteve sob as presidências de Dilma Vana Rousseff (2011–2016). E virou assente reconhecer que, nesse período, o Brasil, via instituições e segmentos sociais e de classe, promoveu um profundo exame interno de consciência. Como decorrência, nada do então vigente regime político urdido do Presidente Tancredo de Almeida Neves ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva passou incólume. Justo ou não, consequente ou não, o estilo e a moda antigos de se fazer e viver a política foram postos a prova. O dito “presidencialismo de coalizão” chegou a certo limite.² Os políticos todos se viram impotentes e desautorizados diante da urgência e da concretude do real. O resultado imediato foi a produção de vácuos e vazios imediatamente ocupados por agentes do judiciário, da polícia e da imprensa.³

2 ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão, Razões e Evolução do Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

3 Uma realidade, aliás, mundial. E, notadamente, após a crise financeira de 2008. Sobre a dimensão global desse processo, ver, entre outros, FERGUSON, Niall. *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. New York, Penguin Books, 2014. FUKUYAMA, Francis. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. London: Profile books, 2014. NAÍN, Moisés. *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*. New York: Basic books, 2014.

Por claro que as dimensões multidimensionais da hecatombe política, econômica e social vivenciadas sob a “era Dilma Rousseff” vinham subterrâneas e sorrateiras desde havia muito. Mas foi sob as presidências de Dilma Vana Rousseff, e notadamente em seu primeiro mandato, que todas as tensões e contradições chegaram à superfície, à luz do dia. As tardes e noites de junho de 2013, com seus protestos que tomaram de assalto toda a quietude do País, deixaram ainda mais evidente a complexidade de todos os problemas nacionais. As veias abertas e necrosadas da sociedade brasileira ficaram expostas e vulneráveis a quem quisesse ver. Parcelas importantes do povo nas ruas demandavam a manutenção dos melhoramentos econômicos e sociais dos últimos anos. Os anos da “era Lula da Silva”. Anos, inegavelmente, do povo.⁴ Mas o Estado, as instituições e os políticos brasileiros já não dispunham de recursos morais, espirituais e materiais para nutrir tais demandas. Essa insuficiência produziria consequências imediatas. Como o ato contínuo de protestos nas ruas antes, durante e depois das presidenciais de 2014. E, no médio prazo, lançaria as bases da inflexão a todos impingida de agosto de 2016 e outubro de 2018.

Dessa maneira, os protestos de junho de 2013 foram, em si e para si, espécie de aguarrás do tempo. Eles indicaram, por um lado, o início de novo tempo e momento brasileiros. No entanto, eles também exprimiram, por outro lado, as angústias e o desespero de segmentos sociais e de classe ancorados no País injusto e desigual de sempre.⁵

4 SADER, Emir (Org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

5 Sobre os protestos de junho de 2013 no Brasil, além do cotejamento da cobertura nacional e internacional de órgãos de imprensa tipo *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de S. Paulo*, *Valor*, *Le monde*, *Le Figaro*, *Liberation*, *The guardian*, *The New York Times*, *El país*, *La Vanguardia*, revistas *Veja*, *IstoÉ*, *Época*, *Le point*, *The new yorker*, *London review of books*, *The New York Times review of books* de 7 a 30 de junho de 2013, merecem destaque as impressões de ARANTES, Paulo Eduardo. *O novo tempo do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2014. CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. CHAUI, Marilena. O inferno urbano e a política do favor, tutela e cooperação. *Teoria e debate*, n. 113, jun. 2013. DOWBOR, Minika & SZWAKO, José. Respeitável público. *Novos estudos*, CEBRAP, 97, novembro de 2013. pp. 43-55. GALL, Norman. Tudo bem? *Braudel paper*, n. 49, 2014. NOBRE, Marcos. *Choque de democracia*. Razões

A avaliação ambiente produzida pelas autoridades políticas e decisórias reconhecia somente o caráter positivo de tudo que ocorria. Todos viam nas ruas e praças em chamas a natureza legítima da reivindicação de um povo desejoso de avanços e requerente de *mais*. Mais melhoramentos. Mais dignidade. Mais possibilidades. Mais estabilização.

O País, sim, evoluíra substancialmente, e em todas as direções e sob todos os ângulos, do Presidente Tancredo de Almeida Neves ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Isto é um fato. Nenhum indicador econômico ou social haverá de desmentir essa constatação. Milhões de famílias – para ficar apenas num exemplo – foram retiradas da indigência e da miséria extremas nessa fase primeira da redemocratização. Sobretudo sob a “era Lula da Silva”. Esse extraordinário melhoramento na qualidade do Brasil e dos brasileiros exerceu modificações decisivas na autoestima da nação. O pessimismo ululante deu lugar a algum entusiasmo. A autodepreciação, revestida em “*complexo de vira-lata*”, deu lugar atitudes positivas, afirmativas e condescendentes para consigo próprio e com o mundo.⁶ O futuro – sempre quimérico e distante – parecia ter virado presente imediato; aqui e agora. De modo que a máxima “*le Brésil est un pays d’avenir et le restera*”, de lavra do primeiro-ministro francês Georges Clemenceau às voltas com a Primeira Guerra Mundial, parecia totalmente subvertida, incorreta e anacrônica.

da revolta. São Paulo: Cia. das Letras, 2013. SILVA, Daniel Afonso da. Noites de junho (ou da rhetorical presidency da presidente Dilma Rousseff na gestão externa da apreensão dos acontecimentos brasileiros de junho de 2013). *Tla-Melaua, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / issn: 1870-6916 / Nueva Época*, año 12, núm. 44, pp. 6-29, abril-septiembre 2018. SINGER, André. “Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas”, *Novos estudos*, CEBRAP, 97, pp. 23-40, nov. 2013. TERRA, Cristina & RUEDIGER, Tatiana. “Brésil: retour vers le futur?”, *Politique étrangère*, pp. 97-101, 2013-2014.

- 6 Para uma leitura decisiva, abrangente e consistente sobre visão do brasileiro sobre si e sobre os outros, ver a obra do Professor Jessé Souza, especialmente SOUZA, Jessé. *Subcidadania brasileira – para entender o país além do jeitinho brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Leya, 2018 e SOUZA, Jessé. *A classe média no espelho – sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018. SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira. Quem é e como vive*. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2017. SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017. SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. Rio de Janeiro: LeYa, 2015.

Os protestos de junho de 2013 eclodiram justamente quando esse “Brasil novo” e vigoroso deu sinais de não passar de mero gigante de pés de barro.

Era a crise financeira mundial de 2007-2009, enfim, chegando ao País. Vinha tarde e para todos os *emerging countries*. Sim: nenhum país emergente – fosse dos BRICS ou daqueles que politizaram o G20 em 2008 sob a liderança irresistível do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁷ – passou despercebido à transformação da “*marolinha*” em “*tsunami*”. Ela – a crise mundial chegando – fora um fator decisivo dos protestos brasileiros de junho de 2013. Mas houve outros fatores. Dentre os quais – e talvez o mais importante –, as tensões e contradições político-partidárias sob o primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff.

Na imagem plástica de um atento observador político do presente, a Presidente da República teria “*cutucado onças com varas curtas*”.⁸ Verdade ou não, decisivo ou não, convincente ou não, o fato foi que a interiorização da crise financeiro-econômica internacional e o aprofundamento das crises político-partidárias nacionais deram vazão e razão ao que se viu naquelas tardes e noites de junho de 2013.

Ciente da importância desses eventos de junho para a compreensão da história contemporânea do País, o nosso sensato observador do futuro haverá também de perceber os usos e abusos daqueles protestos. Mais dia menos dia, de muito sondar a natureza da sociedade brasileira em questão, ele vai notar que a oposição à Presidência Dilma Rousseff capitaneou a força, a tensão e as contradições daqueles protestos de ruas contra o governo, contra o Partido dos Trabalhadores e contra as autoridades – petistas e não petistas – estabelecidas. Nenhuma autoridade política – e até ele no futuro vai se espantar – passou ao largo da desqualificação. Nenhum político deixou de ser desmoralizado. Estivesse ele no exercício de suas funções ou na entressafra do poder.

7 Sobre a proeminência internacional do Brasil e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nesse período, ver, entre outros, TRINKUNAS, Harold, *Brasil's rise: seeking influence on global governance*, Washington: Brookings Institution, 2014.

8 SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 34, n. 2, jul. 2015.

Esse processo de desvalorização do outro avançou e cresceu e saiu do controle. Sua resultante incontestável foi a deposição da Presidente Dilma Vana Rousseff em agosto de 2016. Mas no entremeio dessa ruidosa sanha contra o Partido dos Trabalhadores, esse processo também estraçalhou todo o sistema político-partidário que, bem ou mal, a primeira fase da redemocratização, de Tancredo Neves a Lula da Silva, criou. Desse modo, o que veio depois, a partir de agosto de 2016, foi, inegavelmente, uma profunda inflexão cosida em medo, dúvida, aflição e angústia.

Por estar do outro lado da colina, depois da Montanha Mágica, o nosso atento analista do futuro vai dispor de elementos precisos e abundantes para entender e avaliar mais e melhor todas as facetas desse momento brasileiro que o segundo decênio do século 21 legou. Mas, para completar a sua abordagem do período, mais cedo ou mais tarde, ele vai se debruçar exclusivamente sobre a Política Externa e a ação exterior do Brasil. E ao fazê-lo, tendo como suposto analítico a imensa inflexão que o período de agosto de 2016 a outubro de 2018 forjou, ele vai, mais uma vez como critério de periodização para fins de parâmetro e contexto, fixar as fases da redemocratização brasileira – 1985-2010, 2011-2016 e 2016-2018 – como suas balizas. E quando ele começar a estudar os gestores e atores da Política Internacional do País do Presidente Tancredo de Almeida Neves ao pleito presidencial de 2018, ele vai se deparar com notórios seguidores do Barão do Rio Branco. Mas poucos ou nenhum tão decisivo e notável quanto o embaixador Celso Luiz Nunes Amorim.

Celso Luiz Nunes Amorim honrou o Itamaraty, honrou o Estado brasileiro e honrou a ação exterior do País. Sua trajetória de quase cinquenta anos de serviços públicos prestados ao Brasil foi pouco a pouco se misturando à própria história do País e de sua redemocratização.

Foi no início da redemocratização brasileira e pelas mãos do Presidente José Sarney que o dedicado diplomata Celso Luiz Nunes Amorim virou embaixador – após amargar desmedidos impropérios durante o regime militar.⁹ E foi como embaixador que os seus predi-

9 Celso Luiz Nunes Amorim foi Diretor Geral da Embrafilme de 1979 a 1982. E foi demitido pelos militares após a liberação do filme *Pra frente Brasil* de Roberto Farias, que fazia críticas ao regime instaurado em 1964.

cados saíram do anonimato protocolar da função pública para ganhar notoriedade em todos os espaços públicos e privados nacionais e internacionais. Não tardou virar Ministro de Estado das Relações Exteriores do Presidente Itamar Franco (1993-1994), após ocupar a Secretaria Geral de Relações Exteriores do Itamaraty. Nessa função de Ministro de Estado ele estava a substituir ninguém menos que o futuro Presidente Fernando Henrique Cardoso – que, na ocasião, fora movido pelo Presidente Itamar Franco ao Ministério da Fazenda de onde se faria o Plano Real.

Por mérito e distinção, após ser Ministro de Estado das Relações Exteriores do Presidente Itamar Franco, o embaixador Celso Luiz Nunes Amorim serviria seu País notadamente como Representante Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas em Nova Iorque de 1995 a 1999, Representante Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais Organismos Internacionais em Genebra de 1999 a 2001, Presidente da Conferência sobre Desarmamento em 2000, Presidente do Conselho para o Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio em 2001 e Embaixador do Brasil em Londres de 2001 a 2002. Isto para mencionar apenas algumas de suas variadas outras funções no Brasil e no exterior nesse período.

Esses seus predicados todos eram uma evidência única e incontestável quando “*a esperança venceu o medo*” e o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva venceu as presidenciais de 2002. Dessa maneira, o seu convite a participar do novo governo foi um caminho quase natural.

Entrementes, nem ele, Celso Luiz Nunes Amorim, nem o Presidente da República eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, poderiam prever ou imaginar, naqueles idos de 2002 – quando o embaixador Amorim foi confirmado novamente Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil a partir de janeiro de 2003 – no que a ação exterior brasileira iria se transformar. Mas foi na sinergia deles dois – Presidente e chanceler – e de mais um e outro *compagnon de route* – notadamente do Professor Marco Aurélio Garcia como Assessor Especial da Presidência da República e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário Geral das Relações Exteriores do Itamaraty – que o Brasil praticou o melhor de sua Política Externa e de sua projeção

internacional. Foi o período do País ativo e altivo em sua relação com o mundo.¹⁰ Foi o momento, no dizer preciso de Alain Rouquié, da “*naissance d’un nouveau grand*”.¹¹ Quando o País passou a ter protagonismo no templo dos grandes deste mundo.

Nunca desde os tempos do Barão do Rio Branco que o Brasil fora tão respeitado e consultado mundo afora e nunca também desde os tempos do Barão do Rio Branco que um Ministro de Estado de Relações Exteriores fora tão proeminente, ativo e altivo. Porquanto, não foi ao acaso que ele, o embaixador-ministro Celso Luiz Nunes Amorim, seria considerado “*o melhor chanceler do mundo*” pela renomada *Foreign Policy* em 2009.¹²

Por essas e outras razões, a ação do embaixador e do Ministro de Estado Celso Luiz Nunes Amorim vai virar objeto imprescindível de análise do nosso observador do futuro. Que – com os olhos sempre fixados na inflexão da ação exterior brasileira de agosto de 2016 e outubro de 2018 e com o corpo e a alma entrincheirados na recomposição de passados da redemocratização – vai imediatamente compreender a Política Externa Brasileira guiada pelo Ministro de Estado Celso Luiz Nunes Amorim sob as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva como o ponto fora da curva de toda a história diplomática brasileira; e, nesse sentido, vai reconhecer o período 2003–2010 como o *momentum* Lula da Silva–Celso Amorim.

Tudo que veio depois do *momentum* Lula da Silva–Celso Amorim – entre 2011 e 2016 e notadamente entre 2016 e 2018 – veio esmaecido. Tímido. Controverso. Irrelevante. No mais das vezes, medíocre. E por apreender que tudo foi assim depois do *momentum* Lula da Silva–Celso Amorim que o nosso analista futuro de tudo fará para entrar com afinco no escrutínio da ação exterior brasileira anterior à Presidente Dilma Rousseff e posterior ao Presidente Tancredo de Almeida Neves. Tudo

10 AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

11 ROUQUIÉ, Alain. *Le Brésil au XXIeme siècle – Naissance d’un nouveau grand*. Paris : Fayard, 2006.

12 ROTHKOPF, David. The world’s Best foreign minister. *Foreign Policy*, 7 october 2019. [<https://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/>]

para entender a gravidade daquilo que se fizera com o País e com sua ação exterior entre agosto de 2016 a outubro de 2018. Nesse empenho de retornar ainda mais ao passado, o nosso homem do amanhã vai identificar vários guias e mentores de ontem e hoje. Mas poucos lhe serão tão úteis quanto, novamente, o próprio Celso Luiz Nunes Amorim.

Sim: além de agir, Celso Luiz Nunes Amorim refletiu longa e profundamente sobre a ação exterior brasileira contemporânea. Escreveu textos científicos e de divulgação. Foi ativo na imprensa escrita e *broadcasting*. Proferiu discursos, palestras e conferências. Falou de improviso. Debateu em público. Falou com diversos públicos. E compôs livros-referência como *Conversa com jovens diplomatas* (São Paulo: Benvirá, 2011), *Breves narrativas diplomáticas* (São Paulo: Benvirá, 2013), *Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva* (São Paulo: Benvirá, 2015) e *A grande estratégia do Brasil: Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)* (São Paulo: Unesp, 2016).

Esse material todo do engenho de Celso Luiz Nunes Amorim vai virar o pão de cada dia para o consumo do nosso escriba do futuro como já o é de nossos observadores atentos no presente.

Mas, conquanto vasto e consistente, todo esse material de Celso Luiz Nunes Amorim ainda pode ser completado e ampliado. E é justamente nesse empenho de completar e ampliar a sua já vasta obra que o presente livro se inscreve.

São vinte e sete os textos aqui reunidos. Vinte e sete textos demasiado lúcidos e atuais, feitos como que por mãos de oleiro por Celso Luiz Nunes Amorim entre 1991 a 2011. Vinte e sete textos ausentes de seus livros anteriores e, muita vez, esquecidos no tempo e dispersos em logradouros de difícil localização.

Para fins de organização, esses vinte e sete textos vão aqui distribuídos em três partes nominadas *Embaixador*, *Chanceler* e *Radical Livre*. A parte *Embaixador* contém reflexões sobre o Brasil e o mundo desde os impactos do desaparecimento do bloco soviético em 1989-1991 até as implicações da invasão do Iraque após os ataques de 11 de setembro de 2001. A parte *Chanceler* reproduz as intervenções mais marcantes e decisivas do embaixador Celso Luiz Nunes Amorim na condição de Ministro de Estado das Relações Exteriores do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A parte *Radical Livre* reúne as principais manifestações

do cidadão Celso Luiz Nunes Amorim no curto interregno de janeiro a agosto de 2011, quando ele ficou sem responsabilidade pública após se aposentar do Ministério das Relações Exteriores, onde ingressara em 1965.

Das múltiplas intervenções que ele praticou nessa condição de “radical livre”, a *Palestra para o Grupo de Análise de Política e Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba* no dia 05 de agosto de 2011 merece destaque especial por nela conter o embrião deste livro.

Nos dias 4 e 5 de agosto de 2011, o cidadão Celso Luiz Nunes Amorim foi convidado e aceitou participar de reuniões públicas e privadas na graciosa João Pessoa, capital da Paraíba. A iniciativa foi fomentada e organizada pela Universidade Estadual da Paraíba e pelo seu Grupo de Análise de Política e Relações Internacionais. Uma vez tudo preparado, Celso Luiz Nunes Amorim chegou à Paraíba no dia 4 de agosto de 2011 com o propósito de falar livre e abertamente sobre *momentum* Lula da Silva-Celso Amorim. Um pouco antes de sua manifestação inaugural no dia 5 de agosto, os seus telefones começaram a tocar de modo incontinente. As ligações tinham diversas origens e variadas razões. Seu nome havia sido indicado para o Ministério de Estado da Defesa em substituição ao Ministro demissionário Nelson Azevedo Jobim. As especulações sobre a sua nomeação imediata começaram e foram se avolumando desde os seus primeiros instantes na Paraíba. Órgãos de imprensa já expunham a sua nomeação como certa, mas o mandatário da nação, no caso, a Presidente Dilma Rousseff, ainda precisava se manifestar. E foi por alguma razão do destino que, em apreciando o majestoso cair de tarde paraibano e degustando dos suntuosos temperos e iguarias locais no emblemático estabelecimento *Olho de Lula*, que o cidadão Celso Luiz Nunes Amorim recebeu a ligação da Presidente da República confirmando a nomeação. Desde então, não apenas o Presidente Lula, mas também o paraibano *Olho de Lula* passou a compor a história de sua vida. Pois desde a Paraíba – e do *Olho de Lula* – ele retornaria ao honroso serviço público de seu País.

Com essa nomeação, toda a manifestação pública do agora não mais somente cidadão Celso Luiz Nunes Amorim foi modificada. Ele, o agora Ministro de Estado da Defesa do Brasil, poderia ter tudo na Paraíba cancelado e seguido imediatamente para Brasília, onde era

aguardado por ninguém menos que a Presidente da República. Mas não: ele ficou na terra nordestina para honrar a sua agenda paraibana. Mas em lugar de falar livre e abertamente, ele falou de modo contido e discreto; embora, como sempre, elegante e ricamente. Ele não mais falava para um público restrito de universitários e curiosos. Oficiais das Forças Armadas e autoridades públicas de todas as partes foram movidos às dependências da Universidade Estadual da Paraíba para contemplar as primeiras palavras do novo Ministro de Estado.

Vistos esses eventos em perspectiva, vai ficando progressivamente mais límpida a imagem de todos os seus gestos, palavras e olhares se remodelando de modo sutil e instantâneo naquelas horas todas do 4 ao 5 de agosto de 2011 na Paraíba.

Toda essa sutil – mas profunda – remodelagem de gestos, palavras e olhares passou e passa por muitos despercebida. Mas aos olhos e ouvidos puídos de análise política e internacional, essa sutil remodelagem de tom demonstra de modo acabado a força real do decoro. Sim: do decoro.

Um alto funcionário público da qualidade de Celso Luiz Nunes Amorim conhece e pratica o decoro como missão de vida. Como afirmação de sua devoção à imperiosidade das instituições públicas. E, numa dimensão mais íntima, como a demonstração de seu reconhecimento da força da razão do Estado.

A constatação dessa consciência e dessa reverência de Celso Luiz Nunes Amorim – demasiado raras ou completamente ausentes na prática dos agentes políticos que emergiram ao poder agosto de 2016 e outubro de 2018 – nos levou a perscrutar a dualidade entre o cidadão e o servidor público Celso Luiz Nunes Amorim. Mais precisamente entre o intelectual – aquele que pensa e fala livremente por *vocação* – e o alto funcionário do Estado – aquele que pensa e age francamente por *virtude*.¹³

Não foi ao acaso que se escolheu “*entre virtudes e vocações*” para título deste livro. No recolhimento de textos que o leitor tem aqui em mãos nada vai mais candente que as *virtudes* e *vocações* do intelectual livre e do

13 A inspiração evidente dessa abordagem parte de Max Weber e de suas notáveis conferências *Wissenschaft als Beruf* e *Politik als Beruf*, proferidas na Universidade de Munique em de 1917 e 1919.

servidor público contingente à razão de Estado que foi e é Celso Luiz Nunes Amorim.

Tudo que aqui vai publicado tem, no fundo, a pretensão de levar o leitor a refletir, conduzido pelas mãos seguras de Celso Luiz Nunes Amorim, sobre tudo o que o Brasil no mundo foi e tudo aquilo que poderia ter sido em sua redemocratização do Presidente Tancredo de Almeida Neves ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Presidente Dilma Vana Rousseff e aquilo que veio depois até as presidenciais de 2018.

Quem no presente por tudo isso se interessar vai aqui encontrar um excelente ponto inicial de *démarche* para a compreensão da ação exterior brasileira contemporânea. Quem no futuro quiser nesses temas navegar vai neste livro encontrar um testamento de tudo aquilo que aqui e agora, de 1985 a 2018, poderíamos ser e novamente não fomos.

São Paulo-João Pessoa, dezembro de 2018.

EMBAIXADOR

1. O PANO DE FUNDO REGIONAL E GLOBAL

Esta breve exposição sobre alguns aspectos da *Iniciativa para as Américas* divide-se em duas partes. Na primeira, mais conceitual, busca-se traçar em linhas gerais o perfil de dois aspectos da realidade latino-americana e mundial, que constituem, a meu ver, o pano de fundo em que a *Iniciativa* se desenvolve. Trata-se por um lado, do tipo de inserção da América Latina na economia internacional e suas características recentes e, por outro, da tendência à regionalização/globalização dessa mesma economia. A segunda parte lidará, de forma igualmente sucinta, com a reação de alguns países latino-americanos, nomeadamente os do Cone Sul, à proposta norte-americana. Propositadamente, deixo de tratar das motivações de Washington ao lançar a *Iniciativa*, pois o assunto será objeto de outro *paper*.¹

Não são poucos os estudos que nos últimos anos se têm detido na forma perversa que assumiu a inserção da América Latina na economia mundial.² O Brasil, embora talvez de maneira um pouco menos dramática, não constitui exceção a essa tendência geral, o que se expressa, entre outros fatos, na estagnação do PIB *per capita* ao longo da última década. Não seria o caso aqui de discorrer sobre as várias faces dessa integração desvirtuada na economia internacional, a mais “espetacular” das quais é sem dúvida a dívida externa, cuja “intratabilidade” tem, como é sabido, desafiado as mais variadas estratégias. Gostaria, entretanto, de chamar a atenção para alguns aspectos desse “modelo” que embora conhecidos individualmente, nem sempre têm sido vistos em sua inter-relação mútua. Penso que fenômenos como distribuição de

1 AZAMBUJA, Marcos. “Iniciativa para as Américas e integração latino-americana: convergência e divergência de interesses entre os EUA e a América Latina”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Brasil e o Plano Bush – oportunidades e riscos numa futura integração das Américas*. São Paulo: Nobel, 1991.

2 Seria ocioso enumerar esses estudos. Em ensaio do autor, publicado pela Cepal, algumas dessas abordagens são apresentadas de forma resumida. Ver: AMORIM, Celso. “Quem tem medo de Stefan Zweig?” In: *Reestruturação industrial: reflexos sobre autonomia tecnológica e relações econômicas internacionais*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1989.

renda, níveis de educação e baixo desenvolvimento tecnológico não são estranhos uns aos outros e muito provavelmente guardam relação com o pequeno dinamismo que tem caracterizado a participação da América Latina nas trocas internacionais.

Fernando Fajnzylber, em artigo publicado na revista *Pensamiento Iberoamericano*,³ compõe um interessante quadro que exprime, de maneira sintética, ainda que não necessariamente precisa, o que se poderia denominar de “frágil inserção” da América Latina na economia mundial. Embora não disponha de dados específicos sobre o Brasil, não tenho razões para supor que o resultado em relação ao nosso país fosse substancialmente diferente. Em essência, o quadro de Fajnzylber, combinando elementos aparentemente díspares, como população, produção industrial e números de cientistas, um pouco à moda de certas classificações que aparecem em novelas de Cortázar, nos faz ver que à medida que se sofisticam os indicadores decai a participação da América Latina. Sua análise que se baseia no estudo de experiências históricas bem-sucedidas (sobretudo dos chamados “Tigres Asiáticos” e do próprio Japão), nos revela que essa situação, que se caracteriza pela pequena contribuição da América Latina nos fatores que “puxam” o progresso, guarda estreita relação com o perfil de distribuição da renda interna, o que se espelha em atitudes distintas em matéria, por exemplo, de poupança e de destinação de recursos para educação (não só pelo Estado, mas pelas famílias).

Não se trata aqui de um exercício fútil de verificar quais os países com melhor posição no *ranking* mundial de certos índices (sabemos, de antemão, de nossa triste posição em muitos deles), como se participássemos de uma imaginária olimpíada, mas de constatar o impacto desses fatores em fenômenos muito concretos, como a evolução do comércio internacional. Conhecemos a perda da posição da América Latina nos últimos quarenta anos, durante os quais se registrou uma queda de 12 a 6% da participação do continente no comércio mundial. Essa tendência continua a se observar em anos recentes. O embaixador

3 FAJNZYLBBER, Fernando. “Las economías industriales en el sistema centro-periferia”. *Pensamiento Ibero-americano – Revista de Economía Política*, n. 11, pp. 125-173, jan./jun. de 1987.

Rubens Ricupero⁴ talvez tenha apontado o nó da questão ao assinalar que a América Latina se tem revelado mais competitiva nos produtos de comércio menos dinâmico e vice-versa. E como se pode deduzir a comparação entre esses produtos, a América Latina é mais forte nos produtos de baixo conteúdo tecnológico, em contraste justamente com o que vem ocorrendo na ala asiática da Bacia do Pacífico.

Ora, é mais que natural supor que essa baixa competitividade em setores onde a contribuição da ciência e tecnologia é maior esteja relacionada, embora não de forma exclusiva, naturalmente, a outros indicadores apontados acima. O que isso quer dizer muito claramente é que a busca da competitividade pela via de mão-de-obra barata e da matéria-prima abundante é um caminho que apenas reforçará o atual quadro de “inserção perversa”. Num quadro como esse, é compreensível, embora trágico, que algumas regiões tenham encontrado na produção e comercialização de drogas ilícitas, cujo consumo (ao contrário do que ocorre com outras mercadorias tradicionais como o café) não cessa de aumentar nos grandes centros, a forma de se inserir nas “correntes dinâmicas” da economia mundial.

Nesses últimos anos, muito se tem falado da falência do “modelo” latino-americano, e a referência implícita é a tradição do pensamento cepalino. A meu juízo, falta nessas abordagens uma análise crítica da prática desse suposto modelo. Obviamente não seria o caso de empreendê-la aqui. Mas com o risco de erro inerente a toda simplificação grosseira, arriscar-me-ia a dizer que a principal diferença entre o “modelo”⁵ da América Latina e o dos “tigres” é que aquele, ao contrário deste, confiou excessivamente na poupança externa e no mercado (i.é., consumo) interno. Isso sem proceder à reestruturação desse mercado, que só poderia ocorrer com mudanças profundas no perfil da distribuição da renda.

4 RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o futuro do comércio internacional*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 1988. (Conferência).

5 Falar em “modelo” no caso dos países latino-americanos, com situações tão diversas entre si, é uma violência conceitual só desculpável (se o for) pela necessária brevidade deste ensaio.

Em resumo, qualquer programa que vise ter efeitos profundos e duradouros no sentido de modificar o atual relacionamento da América Latina com o mundo exterior terá que ter presente esse conjunto de fatores (e outros que não foi possível abordar aqui) que têm a ver, de uma forma ou de outra, com seus padrões tecnológicos e seu nível de competitividade. Evidentemente não seria lícito esperar, de uma iniciativa externa à região, que atacasse todo esse tipo de problema (embora a Aliança para o Progresso tenha, a seu tempo, buscado algo nesse caminho). Mas saber como ela pode contribuir para a mudança do quadro geral é sem dúvida uma tarefa da qual não devem abdicar os analistas e estudiosos da América Latina. Em especial, a tentativa de, de alguma forma, incorporar a dimensão tecnológica à Iniciativa merecia, por tudo o que foi dito, uma atenção particular, caso se deseje fazer dela um instrumento na superação dos fatores estruturais que respondem pela “inserção precária” do nosso continente.

O outro aspecto da realidade internacional que merece ser analisado como parte do plano de fundo da *Iniciativa Bush* é o que diz respeito à tendência à regionalização/globalização da economia internacional. Regionalização e globalização são na verdade fenômenos que se desenvolvem paralelamente e que, embora assumam contornos contraditórios, têm uma raiz comum, a saber, o fato de que o estado-nação – base da evolução econômica e política dos últimos cinco séculos – já não constitui o espaço adequado para o desenvolvimento pleno das forças econômicas. Evidentemente tal tendência não é nova. As duas grandes guerras do nosso século – já ensinava Barraclough⁶ em meados da década de 60 – podem, em larga medida, ser interpretadas como tentativas de reorganizar a economia europeia, por cima dos limites estritamente nacionais, em torno de seu núcleo mais dinâmico: a Alemanha. O *affaire* Ridley, que culminou com a demissão daquele ministro britânico, apesar do elemento de gafê política que encerrava e de possíveis conotações jingoístas, não deixou de significar a retomada do raciocínio de Barraclough em um ponto essencial: sob muitos aspectos, a formação efetiva de um mercado comum europeu em 92 virá concretizar o

6 BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução à história contemporânea*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

que duas guerras não conseguiram: a organização econômica da Europa tendo a Alemanha no seu centro. Alemanha 90 e Europa 92 são assim epítomes de uma evolução histórica secular que só agora chega a seu termo.

A formação de um sólido conjunto econômico na Europa é, na realidade, o fato que tem estado na base da teoria dos “megabloços”. Subjacente a essa idéia (na verdade falar em teoria talvez seja exagerado) está a noção de que a economia mundial caminha para uma inevitável compartimentalização. Decorreria daí um sentido de necessidade e mesmo de urgência para que os diversos países e regiões se integrassem a um megabloço, sob pena de ficarem, no dizer de um embaixador brasileiro, “órfãos do mundo”.⁷ Tenho para mim que essa visão encerra alguma dose de falácia e, caso assumida de forma acrítica, poderá conduzir a decisões precipitadas, com consequências pouco desejáveis.

Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que, mesmo no caso europeu, a tendência ao fortalecimento da base regional não se dá necessariamente em detrimento de sua inserção num contexto mais amplo. Em que pese as fortes correntes protecionistas na Europa, sobretudo no que toca à agricultura, a CEE continua a ser um dinâmico ator das relações multilaterais e seu relacionamento com os Estados Unidos e o Japão, para não falar na América Latina e África, segue sendo rico e intenso. A participação ativa da CEE na Rodada Uruguai (com a ressalva já feita sobre agricultura) é um indicador seguro de que ela não busca o encapsulamento de sua economia por meio da integração, embora indiscutivelmente o alargamento da base econômica ao nível regional seja a plataforma para uma inserção internacional mais dinâmica, o que é visível não só na remoção de barreiras internas ao comércio, mas também nas iniciativas para adensar sua competitividade por meio de ações conjuntas em áreas como ciência e tecnologia (programas Eureka, Esprit, Brite etc.).

A idéia de que o mundo se estaria dividindo em “megabloços” estanques perde mais de sua credibilidade quando desviamos o olhar para a orla asiática do Pacífico. Nesse caso, embora a atração do Japão

7 MARQUES MOREIRA, Marcílio. O Brasil pode terminar órfão do mundo. *Jornal do Brasil*, 8. nov. 1987. [Entrevista].

sobre os demais países, quer como mercado, quer como investidor, seja grande, não se pode desconsiderar que parte importante do comércio da região (inclusive o dos “tigres” e o do próprio Japão) se dá com os Estados Unidos e com a Europa. Esse fato foi analisado em artigo recente, publicado pelo *Australian-Japan Research Centre*.⁸ Os múltiplos e profundos interesses comerciais e hoje também financeiros desses países em outros mercados, sobretudo o dos Estados Unidos, parecem indicar que a noção de que estariam em vias de formar um agrupamento compacto fechado ou semifechado ao exterior não é razoável.⁹ Na verdade, ela contraria o próprio modelo que esses países adotaram para o seu desenvolvimento, com o *targeting* de mercados para produtos e a absorção e/ou desenvolvimento da tecnologia correspondente.¹⁰

Quanto ao último “megabloco”, os Estados Unidos, acrescido agora do Canadá e México, vale notar inicialmente que o seu grande núcleo, a saber a economia norte-americana, já era, a rigor, um “megabloco” (no sentido que se procura dar ao termo), pelo menos desde início deste século, fato antevisto, aliás, desde as primeiras décadas do anterior, entre outros, pelo grande filósofo político francês Alexis de Tocqueville.¹¹ Por substancial que seja o aporte do Canadá e do México a um mercado unificado da América do Norte, tal aporte não altera as dimensões básicas da economia norte-americana. Por outro lado, mesmo considerado todo o peso desse conjunto, ele é ainda insuficiente para propiciar as

8 DRYSDALE, Peter & GARNAUT, Ross. “A Pacific free trade area?”, Working Paper, n. 25. In: *Working Paper Series, Center on Japanese Economy and Business*, Columbia University, jan. 1989.

9 Analisando a sugestão de uma área de livre comércio no Pacífico (que incluiria, ademais, os Estados Unidos), os autores citados afirmam: “*The importance of the European relationship, the delicate development of interdependence with China, the emergence of the Soviet bloc and the opportunity for the emergence of Vietnam and the DPRK from their past isolation are only some of the factors that extend East Asia’s “third country interests and commitments to the multilateral trade and economic system”*”. Ver: DRYSDALE, Peter & GARNAUT, Ross, *op. cit.*, p. 39.

10 No já citado trabalho do autor – AMORIM, Celso. “Quem tem medo de Stefan Zweig?” In: *Reestruturação industrial: reflexos sobre autonomia tecnológica e relações econômicas internacionais*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1989 – são referidas algumas análises dos “modelos” asiáticos que demonstram claramente sua vinculação extra-regional.

11 TOCQUEVILLE, Alexis De. *Democracy in America*. Nova York: Vintage Books, 1954.

economias de escala de que necessitam as indústrias norte-americanas, sobretudo as de tecnologia avançada. São inúmeros os estudos e relatórios sobre o tema,¹² o que nos dispensa de abordá-lo em pormenor. Mais uma vez a Rodada Uruguai e o esforço norte-americano de liberalizar o comércio em áreas como serviços e propriedade intelectual (obviamente ligados à alta tecnologia) são fatos que apontam para a prioridade do multilateral (ou, se preferirem, do global) sobre o regional na estratégia de política economia externa dos Estados Unidos.

Em suma, embora a regionalização surja em alguns casos como um momento da globalização, não parece válido supor que estejamos em face de uma tendência inexorável. Para muitos países ou sub-regiões¹³ subsiste claramente a possibilidade de uma integração por assim dizer “estelar”, com múltiplas direções. Isso obviamente não quer dizer que não se possam auferir benefícios de um relacionamento econômico ampliado com um dos grandes parceiros comerciais e econômicos, desde que esse relacionamento se processe em bases não discriminatórias e não excludentes.

É nesse contexto que se deve visualizar a *Iniciativa Bush* e seu impacto para os países da América do Sul e, em particular, para o Brasil.

O lançamento da *Enterprise for the Americas* pelo presidente norte-americano ocorreu num momento em que a diplomacia econômica do Brasil estava voltada principalmente para dois temas: a Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais e o processo de força de um mercado comum com a Argentina, posteriormente ampliado para Paraguai e Uruguai. Assim, a um empreendimento de caráter universal e outro de natureza sub-regional, em que o Brasil estava – e está – profundamente engajado e cujos parâmetros são bem definidos, veio somar-se uma iniciativa de âmbito continental cujos contornos estão ainda um tanto fluidos.

12 Para citar apenas um: “*International competition in advanced technology. A consensus statement prepared by the Panel on Advanced Technology Competition and the Industrialized Allies*”. Office of International Affairs. National Research Council Washington D.C., 1983.

13 Os países do sul da América do Sul podem ser considerados como uma sub região desse tipo. O aprofundamento do tema requereria outro *paper*. Ver também AMORIM, Celso. “Quem tem medo de Stefan Zweig?” In: *Reestruturação industrial: reflexos sobre autonomia tecnológica e relações econômicas internacionais*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1989.

A reação brasileira à *Iniciativa*, como a de outros países, teve, então, de partir dos processos negociadores em curso, ao mesmo tempo em que buscava esclarecer alguns aspectos da *Iniciativa para as Américas* que possivelmente não eram nítidos (e talvez não sejam até hoje) nem mesmo para os seus formuladores.

Era essencial, antes de mais nada, reconhecido o potencial de atrativos que contém a *Iniciativa*, evitar uma reação desordenada dos países envolvidos no processo de formação de mercado comum em nível sub-regional. Isso foi garantido em sucessivas reuniões, inicialmente entre Brasil e Argentina e posteriormente, também, Uruguai e Paraguai. O Chile, que chegou a participar de uma reunião sobre o tema ao nível ministerial, optou por não se integrar, neste momento, ao processo do Mercado Comum e, como consequência, preferiu seguir caminho individual nas negociações com os Estados Unidos, tendo assinado muito recentemente um acordo-quadro com esse país. Esse esforço de coordenação era tão mais importante quanto se tem presente que o processo de integração em que estão envolvidos os países do Cone Sul não se reduz a uma área de livre comércio, mas visa a um mercado comum que supõe a existência de tarifa externa comum, harmonização de políticas comerciais etc. A opção de um ou outro país por negociações individuais com Estados Unidos, sobretudo se tendessem à formação de áreas de livre comércio – ainda que em horizonte distante –, teria um efeito diluidor nos esforços de integração de grandes consequências. Assegurar que isso não ocorresse era um objetivo não desprezível ao se formular a estratégia negociadora brasileira.

Outro ponto importante dessa estratégia era garantir que o vínculo entre as três dimensões da *Iniciativa* – dívida, investimento e comércio (na verdade, a grande novidade conceitual do Plano) – pudesse ser preservado. É de se notar que, embora essa ligação tenha estado presente desde o início e haja sido reiterada pelo presidente no discurso que pronunciou ao enviar projeto de lei ao Congresso de forma bastante enfática (o presidente referiu-se às três dimensões do Plano como constituindo um esforço único – *a single endeavour*), o acordo-quadro proposto como modelo para assinatura é de natureza essencialmente comercial, contendo apenas uma referência muito superficial a investimento, no contexto de medidas protecionistas, e não aludindo em

momento algum a questões financeiras. Assim, a proposta que os quatro países levaram a Washington na reunião de 18 de setembro de 1994 tinha como um dos seus principais elementos a reintrodução do vínculo entre as três vertentes. Não se trata, evidentemente de eliminar a possibilidade de que temas como dívida e investimento sejam tratados em foros específicos, mas de garantir a existência de um foro (no caso, a comissão ou conselho proposto no acordo-quadro) que possa considerar os três aspectos em sua mútua inter-relação.

A proposta dos quatro países do Cone Sul contém ainda dois outros aspectos que merecem referência especial. Um deles diz respeito à natureza “bilateral” do acordo, que reuniria, de um lado, os Estados Unidos e, do outro, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai atuando como um único grupo. Embora o equacionamento prático de algumas questões estritamente bilaterais possa requerer grupos *ad hoc*, o que não está excluído, pensou-se que esse formato contribuiria para a coordenação de posições políticas dos países do Cone Sul e, na verdade, talvez, até para a aceleração da harmonização de práticas e políticas comerciais. Além disso, a existência de uma comissão em que as quatro nações do sul do continente atuassem com uma única voz serviria também para aumentar o poder de barganha nas negociações com os Estados Unidos. Mesmo reconhecendo as dificuldades práticas desse esquema, pareceu ser ele o modo mais conveniente de maximizar os benefícios da *Iniciativa*, sem prejuízo das metas de integração sub-regional.

O outro aspecto importante da proposta quadripartite consistiu na introdução do elemento de “acesso à tecnologia” como um aspecto adicional do acordo-quadro. Por tudo o que foi dito antes e em vista de importantes acontecimentos recentes, não é possível ter uma relação criativa e mutuamente benéfica e que abranja a globalidade do intercâmbio com os Estados Unidos, se a dimensão tecnológica não estiver presente. A forma de operacionalizar este elemento, entretanto, não chegou a ser desenvolvida e requereria estudos mais detidos.

Alguns outros princípios constantes da proposta do acordo-quadro diferem um pouco do modelo apresentado pelos Estados Unidos e incluem a renúncia ao uso de medidas unilaterais nas relações comerciais e a noção de tratamento diferenciado, dada a disparidade de graus de desenvolvimento entre as partes. Não se chegou, nesta fase, a propostas

concretas que poderiam constituir a chamada “agenda de ação imediata” constante de outros acordos. Dada a introdução de algumas importantes novidades conceituais em relação à sugestão básica norte-americana, pareceu lógico que a confecção de uma tal agenda deveria aguardar a reação dos Estados Unidos à proposta dos quatro países.

A *Iniciativa Bush* é uma importante mudança de atitude política dos Estados Unidos em relação à América Latina, embora a expressão quantitativa de suas vertentes financeira e de investimento seja modesta. Um funcionário do Tesouro norte-americano em conversa com delegações de países latino-americanos afirmou categoricamente que “não se trata de um plano Marshall para a América Latina”. Não estamos, tampouco, diante de uma solução para resgatar a região (ou pelo menos os países de maior peso dentro dela) de seus problemas de curto prazo. No que toca a dívida, por exemplo, embora os cálculos variem, no caso do Brasil, a redução proposta deve situar-se em torno de US\$ 300 milhões (dívida oficial, concessional e comercial). Há, além disso, perspectiva para a conversão de montante não definido de forma precisa em inversões (sobretudo conjugadas ao processo de privatização) e em projetos ambientais. Tais contribuições não devem ser desprezadas, e o governo brasileiro está empenhado em dar-lhes realidade da melhor forma possível. Não se pode, entretanto, superestimar seu significado para o encaminhamento da complexa problemática econômica nacional, principalmente a referente à dívida externa.

É a dimensão comercial que oferece, sem dúvida, as maiores oportunidades. O termo *oportunidade* deve ser lido em um sentido pleno que comporta benefícios e riscos. Estes decorreriam, sobretudo, de uma leitura inadequada das atuais tendências internacionais – como uma visão muito rígida dos “megabloques” – e da própria proposta norte-americana, tomando-a pelo que ela não é. Há, por exemplo, uma idéia que se generalizou de que os Estados Unidos estariam propondo uma zona de livre comércio como algo a ser concretizado a curto prazo, o que não é verdade. Embora o presidente Bush tenha-se referido à eventual formação de tal área como um objetivo a longo prazo, parece claro que essa possibilidade está sendo guardada como um trunfo para a hipótese de fracasso da Rodada Uruguaí. Por outro lado, as autoridades norte-americanas têm sido muito claras na afirmação de que antes de ter o

processo de negociação com o México firmemente estabelecido nos trilhos, não haverá condições para que a Casa Branca solicite ao Congresso autorização para outras iniciativas similares. Assim, o que as “agendas para ação imediata” têm assinalado é uma relação de temas menos ambiciosa, que, como o título do documento indica, podem ser objeto de negociação a curto prazo. Seja como for, é importante que o Brasil, em conjunto com seus três parceiros do Cone Sul, seja capaz de formular suas reivindicações de forma bem fundamentada e realista. A maior transparência e, se possível, rapidez na solução de controvérsias em ações de *dumping* e subsídios poderiam ser um ganho concreto. A redução, a ser garantida multilateralmente, de alguns “picos tarifários” que atingem produtos de nosso interesse seria outro. Entre outros aspectos, seria essa uma forma de obter compensações pelo muito que o Brasil tem feito, no atual governo, no sentido de liberalizar o seu comércio exterior e eliminar assim algumas das antigas pendências com os Estados Unidos.

Essas metas de curto prazo, associadas aos princípios descritos acima que constam da proposta quadripartite sobre o vínculo comércio-finanças e o acesso à tecnologia, poderiam oferecer uma base para as discussões sobre a concretização da *Iniciativa para as Américas*.

2. O BRASIL E A ORDEM INTERNACIONAL PÓS-GOLFO

Tornou-se moda nos últimos tempos, em função, sobretudo, dos trabalhos de Francis Fukuyama,¹ falar-se do fim da História. Mais recentemente, esta voga se tem traduzido na noção de que se criou ou estaria em via de se criar uma nova ordem internacional que, coincidindo com o fim do milênio, nos anuncia uma era de paz, estabilidade, ausência de conflitos e mudanças meramente incrementais. Antes de tratar de alguns aspectos da realidade internacional que, a meu ver, nos fazem considerar essa visão idílica, no mínimo *cum grano salis*, gostaria de lembrar uma passagem de Anatole France que nos pode ajudar a colocar em perspectiva algumas das afirmações mais retumbantes do jovem filósofo neo-hegeliano e consultor do Departamento de Estado americano.

Em um trecho do seu celebrado artigo,² Fukuyama nos diz que, ao falar do fim da História, ele tem presente as sociedades avançadas, o *mainstream* da civilização. Para ele, e creio citar quase textualmente, “o que um grupo de fanáticos ideológicos pode estar pensando em Burkina Faso ou na Albânia simplesmente não tem importância”. No conto “O Procurador da Judéia”, Anatole France reproduz uma longa conversa entre dois patrícios romanos que, já aposentados de suas atividades do Estado, frequentavam os mesmos banhos. Um deles, o interlocutor do Pôncio Pilatos, relembra episódio de sua passagem pela Galiléia, cujas mulheres tinham despertado a sua sensibilidade. Uma delas, diz ele, talvez mais ferosa e atraente, havia-se juntado a um bando de místicos, liderados por um fanático religioso. O interlocutor de Pôncio Pilatos procura estimular sua memória e refere-se nominalmente a Jesus de Nazaré. A tais invocações, Pôncio Pilatos responde de maneira simples e possivelmente

1 FUKUYAMA, Francis. “The End of History?“. *The National Interest*, n. 16, summer, 1989, pp. 3-18; “End of History: So Misunderstood by So Many”, *Herald Tribune*, 15/12/1989.

2 FUKUYAMA, Francis, *op. cit.*, p. 9.

decepcionante para seu interlocutor: “Jesus, Jesus de Nazaré? Não me recordo”. Para além do sentido cético e relativista, sob o ângulo individual, que tenha querido enfatizar Anatole France, essa pequena obra-prima nos chama a atenção, também, para outro relativismo de que os historiadores, sobretudo os filósofos da História, nem sempre se dão conta. Certamente, para um patrício romano vivendo no fastígio do império, a História havia acabado, e o que acontecia em longínquas províncias de Roma, como a Galiléia, não tinha a menor importância.

De uns anos para cá, um neologismo começou a aparecer nas reflexões sobre as relações internacionais. Trata-se do termo *decoupling*, que poderíamos traduzir, dependendo do nosso purismo, como desengajamento, desengatamento ou simplesmente, na forma provavelmente menos vernácula, “desacoplamento”. No final da década de 70 e início da de 80, esse termo foi empregado para definir uma visão estratégica que então se formava e que tinha como elemento central a separação dos efetivos militares europeus do equilíbrio global entre as superpotências. Sem pretender ser absolutamente original no uso da expressão, quero submeter à consideração dos leitores a ideia de que temos assistido nos últimos anos a uma série de “desacoplamentos” na estrutura internacional que poderão ser responsáveis pelo fortalecimento de tendências contrárias a uma ordem estável e ao mesmo tempo satisfatória para a maioria dos atores.

O primeiro desses desacoplamentos foi assinalado por Peter Drucker em importante artigo escrito em 1986,³ para a Revista *Foreign Affairs*, e diz respeito à progressiva separação do que denominou a economia simbólica da economia real. Talvez se possa dizer com maior propriedade que se trata aqui de ter presente o papel cada vez maior do conhecimento científico e tecnológico na produção, a tal ponto que o aumento do valor agregado de certos bens e serviços não acarreta, necessariamente (certamente não acarreta na mesma proporção), um aumento na demanda por recursos naturais e insumos industriais tradicionais.⁴ Não é à toa que a prioridade dos países mais avançados, especialmente

3 *Ibid*, p. 9.

4 *Ibid*, p. 9. Sobre esse ponto ver também AMORIM, Celso. “Quem tem medo de Stefan Zweig?”, *op. cit.*

os Estados Unidos, se deslocou, em matéria de negociações comerciais, intercâmbio de bens para o de serviços e, mais recentemente, e de forma cada vez mais acentuada, para a propriedade intelectual. Sem entrar no mérito das reformas que ora se propõem em vários países neste último campo, não há como desconhecer que elas se realizam no contexto de fortíssimas pressões dos países que já adotam padrões mais rígidos.⁵ Ninguém ignora, por outro lado, a ênfase posta na Rodada Uruguai do GATT no tema TRIPs (Trade Related Intellectual Property Rights).⁶

Um segundo desacoplamento, cujas causas não são totalmente estranhas ao primeiro, tem a ver com o fato de que, progressivamente, o crescimento das economias industriais ou pós-industriais, como se queira chamá-las, não se traduz em impulsos correspondentes para as economias dos países em desenvolvimento. Justamente porque tal crescimento ocorre em áreas que demandam pouca matéria-prima ou bens elaborados com mão-de-obra barata, quando não os substituem, os aumentos de intercâmbio tendem a ocorrer e a ter efeitos cumulativos preferencialmente entre os países desenvolvidos. Essa não é, evidentemente, uma regra universal. Alguns países em desenvolvimento, sobretudo na orla asiática do Pacífico, lograram de alguma forma “engatar-se” nas correntes dinâmicas do comércio internacional, o que lhes tem assegurado altas taxas de crescimento. Tal não foi o caso, porém,

5 São significativas as palavras de Jagdish Bhagwati sobre o modo pelo qual o tema propriedade intelectual foi incluído na Rodada Uruguai: “Nem a ausência de evidência empírica estabelecendo que a falta de proteção à propriedade intelectual afeta, efetivamente, de forma adversa, o progresso técnico, nem as conclusões da pesquisa teórica de que a proteção à propriedade intelectual pode prejudicar os países em desenvolvimento, mesmo quando aumente a eficiência global, não impediram que se incluíssem os TRIPs (Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) na agenda do comércio internacional. O porta-voz norte-americano, assim como os representantes – atual e anterior – do comércio dos Estados Unidos, Sra. Carla Hills e Clayton Yeutter, passaram de uma argumentação utilitarista, com base na eficiência e no ganho mútuo, subjacente ao GATT, para uma posição baseada em direitos que afirma que uma proteção inadequada dos direitos de propriedade intelectual significa pirataria ou roubo”. BHAGWATI, Jagdish. “Jumpstarting GATT”. *Foreign Policy*, n. 83, summer, 1991.

6 É bastante elucidativo a esse respeito o artigo do embaixador Sebastião do Rego Barros Netto: “O GATT de Havana a Punta del Este”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano II, n. 9, pp. 2-10, jan./fev. 1987.

da América Latina, para não falar da África, do Oriente Médio e da própria região central da Ásia.⁷

O êxito de alguns países e o fracasso de outros têm a ver com uma série de fatores que não caberia aqui analisar em profundidade.⁸ Destaco, entretanto, que em todos os casos bem-sucedidos até aqui, fez-se notar uma forte ênfase e um decidido apoio estatal aos setores de tecnologia avançada e que registravam altas taxas de consumo nos países desenvolvidos, em particular na eletrônica.

O terceiro nível dos mencionados desengajamentos refere-se à dissociação crescente entre o poder político e o poder econômico, o que se expressa no fato – sob todos os aspectos inéditos e até bizarros sob uma ótica tradicional das relações internacionais – de que duas grandes potências econômicas financiem as empreitadas militares de uma terceira. Voltarei a esse fato mais adiante, mas desde já quero assinalar que existe aí um elemento de instabilidade que pode ter consequências para a estrutura das relações internacionais como um todo.

Tem-se afirmado que o fim da Guerra Fria, com o colapso do comunismo na União Soviética e nos países do Leste Europeu, marcou o início de uma nova ordem mundial,⁹ que teria ganho contornos ainda mais definidos com a vitória das tropas aliadas na Guerra do Golfo.

7 Para se ter uma ideia de como o ritmo de crescimento das exportações tradicionais dos países em desenvolvimento contrastou com o de setores mais avançados tecnologicamente, basta examinar as tendências do comércio internacional no período de 1962 a 1985. Segundo relatório da CEPAL, “o dinamismo das exportações de produtos primários (1,6%) é inferior ao das manufaturas baseadas em recursos naturais (principalmente alimentos processados, que crescem a 3,7%); em seguida vêm as manufaturas tradicionais não baseadas em recursos naturais (principalmente bens de consumo intensivos em mão-de-obra, que crescem a 6,8%), correspondendo o maior dinamismo às manufaturas novas que fazem uso intensivo da Pesquisa & Desenvolvimento (microeletrônica, telemática, biotecnologia, engenharia genética, novos materiais), que crescem a 8,1%”. CEPAL. *Transformación, Productiva con Equidad*. Santiago: Cepal (relatório), 1990. p. 43.

8 Para isso são úteis os trabalhos de Fernando Fajnnzylber, notadamente: “Las economías industriales en el sistema centro-periferia”. *Pensamiento Ibero-americano – Revista de Economía Política*, n. 11, pp. 125-173, janeiro/junho de 1987.

9 A expressão foi utilizada pelo presidente Bush, em discurso pronunciado em 11 de setembro de 1990, em que explicava os motivos do conflito com o Iraque. A esse propósito, a *Harper's Magazine*, de maio de 1991, publicou três artigos de autores diferentes

Antes de analisar os fatores que contribuem para a eventual instabilidade dessa ordem, valeria a pena indicar ainda que muito brevemente, alguns dos seus aspectos mais marcantes.

Do ponto de vista político, são bem conhecidos os traços dessa nova estrutura de poder, cujas características principais são o fim da bipolaridade e a afirmação dos Estados Unidos como potência claramente hegemônica. Na verdade, a expressão corrente “fim da Guerra Fria” com que se designa essa realidade é um eufemismo para exprimir um quadro que se distingue menos pela suspensão de um embate do que pela vitória de um dos lados envolvidos. A hegemonia norte-americana chegou a tal ponto que os seus objetivos de política externa não só são alcançados – o que também ocorreu com outras potências hegemônicas no passado e é da própria essência da hegemonia –, como chegam a confundir-se com o próprio conceito de ordem e justiça internacionais. Nunca o famoso aforismo de Blaise Pascal, segundo o qual o homem, “não podendo fazer com que o justo fosse forte, fez com que o forte fosse justo”, foi tão válido quanto agora, e toda a discussão em torno da “doutrina da guerra justa”, nos termos em que foi colocada em debates recentes, vem demonstrar esse fato.¹⁰

Uma consequência importante dessa nova estrutura de poder prende-se à modificação do relacionamento entre os países em desenvolvimento e os países do Norte. O fim da bipolaridade retira daqueles países um elemento de barganha implícito e torna a ordem internacional muito mais rígida do ponto de vista dos países mais fracos. Note-se que a curto prazo, ao menos, a perda de poder da União Soviética não se fez acompanhar de um multipolarismo baseado nas nações desenvolvidas capitalistas, embora seja previsível que isso venha a ocorrer no futuro. Com efeito, o que se tem visto até aqui é um reagrupamento, um *resserrement* das nações industrializadas em busca de objetivos comuns, tanto em termos políticos quanto econômicos. As posições cada vez

– Owen Harries, Ian Buruma e Richard Barnet – sobre os possíveis significados do termo utilizado pelo presidente norte-americano.

10 Ver: BOBBIO, Norberto. *Una Guerra Giusta? Sul Conflitto del Golfo*. Veneza: Marsilio Editori, 1991. LAFER, Celso. “A guerra justa dos aliados”. *Jornal do Brasil* (Caderno Ideias), pp. 4-6, 3. Nov. 1991, .

mais coordenadas do Grupo dos Sete em matérias como comércio, finanças e tecnologia, sobretudo essas duas últimas,¹¹ reduz consideravelmente os espaços de manobra dos países em desenvolvimento. Vale a pena notar, nesse contexto, que a própria União Soviética tem sido progressivamente atraída a participar dos “clubes” que fazem as regras sobre os fluxos econômicos internacionais, principalmente no que diz respeito à tecnologia, (o Clube de Londres, o “Missile Technology Control Regime” etc.), o que limita ainda mais a existência de alternativas.

O Brasil tem sido alvo particular dessas novas restrições. Citaria duas áreas nas quais esse fenômeno se manifesta. A primeira refere-se à aquisição de tecnologia avançada, muito especialmente, mas não exclusivamente, na área espacial. Creio desnecessário recapitular aqui os vários episódios sobejamente refletidos na imprensa em que dificuldades com a importação de certos equipamentos – notadamente supercomputadores – se manifestaram.¹² É preciso ter presente, ao falar-se em restrições ao acesso à tecnologia, que grande parte das novas tecnologias é considerada de duplo uso (civil e militar), o que faz com que tais restrições sejam muito mais amplas que suas finalidades declaradas fariam supor. A segunda área de dificuldades diz respeito à obtenção de empréstimos de instituições financeiras internacionais. Todos acompanharam a evolução do caso recente no BID, em que os países industrializados revelaram total unidade, sob o comando da potência líder, ao negarem ao Brasil um empréstimo de US\$350 milhões para a área social, vinculando sua concessão à conclusão das negociações sobre a dívida com os bancos privados. É significativo, nesse contexto, que os governos de alguns desses países, que, no passado, procuraram demonstrar maior flexibilidade para com os países em desenvolvimento, ao serem interpellados pelo Brasil, escudaram-se no fato de que se tratava de uma decisão do Grupo dos Sete.

11 Nada mais ilustrativo dessa tendência do que a afirmação do semanário *The Economist*, de 13 de julho de 1991, p. 13, segundo a qual “Eles (o G7) são o comitê executivo do mundo, seu grupo dirigente”.

12 O caso mais notório, embora não único, é o dos processadores vetoriais para um computador de grande porte da Embraer. Apesar das promessas feitas por ocasião da visita do presidente Bush ao Brasil, até o momento não foi possível realizar a importação, em função sobretudo das rígidas condições impostas.

Embora esses traços que viemos de descrever da realidade atual – fim da bipolaridade, hegemonia norte-americana e perda do poder de barganha dos países em desenvolvimento – sejam inequívocos, contribuindo para a impressão de que vivemos sob uma nova ordem, seria falso imaginar que estamos diante de uma estrutura de poder estática. Na realidade, há razões para crer – e voltaremos a algumas delas adiante – que estamos passando por um período de transição cuja duração é impossível precisar. Vivemos um momento em que a União Soviética deixou de ser uma superpotência e, por outro lado, os rivais potenciais dos Estados Unidos ainda não foram capazes de traduzir no plano político a sua crescente preeminência no plano econômico. Tanto no caso do Japão quanto no da Alemanha, as inibições decorrentes da Segunda Guerra Mundial têm contribuído para essa situação anômala. No caso específico da Alemanha, a situação é ainda mais complexa, em virtude dos problemas conjunturais resultantes da incorporação da Alemanha Oriental. É inevitável, entretanto, que a nova estrutura econômica desses países termine por refletir-se em ações de crescente independência. O próprio descrédito da ameaça comunista, na medida em que torna menos obrigatória a presença do “guarda-chuva” nuclear norte-americano, contribui para isso.

Por outro lado, a União Soviética, ou o que dela restar em torno do núcleo russo, uma vez vencido o atual período de turbulência, certamente voltará a ser um ator importante no cenário internacional. Países com grandes massas continentais, como a China e a Índia, para não falar do próprio Brasil, ainda não encontraram os meios de encetarem um processo de crescimento realmente dinâmico, mas, quando isso ocorrer, certamente o impacto se fará sentir na estrutura internacional, contribuindo para desfazer a impressão de estabilidade ou mesmo estagnação que se formou na atualidade. Finalmente, embora seja uma evolução complexa e marcada por avanços e recuos, a conformação da Comunidade Europeia não pode ser desprezada quando se analisa a estrutura internacional, mesmo do ponto de vista político. A reunião de Bruxelas, de dezembro de 1990, quando se deveria ter encerrado a Rodada Uruguai, demonstrou claramente a capacidade da CEE de resistir a pressões e manter-se unida (contrariando inclusive a tendência natural de alguns países membros) em assunto que, embora econômico

no seu conteúdo, não deixava de ter repercussões políticas importantes. Mais que a uma nova ordem, portanto, assiste-se, no presente, ao fim da ordem antiga e à transição para uma nova cujas características ainda não podemos identificar totalmente. Desde logo fica claro que o fim do embate ideológico capitalismo *versus* comunismo não exclui a possibilidade de outros conflitos de extensão e contornos ainda não definidos. As próprias dificuldades do processo de transição para a democracia no Leste Europeu, sobretudo na URSS, fazem antever, pelo menos como uma possibilidade, que ressurjam regimes autoritários com base em estruturas militares e apelos ao nacionalismo. Esta é apenas uma das muitas interrogações que ainda não foram respondidas.¹³

Do ponto de vista econômico, os traços marcantes desse novo estado de coisas que começa a se delinear são o declínio relativo da hegemonia dos Estados Unidos, o deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial para a orla do Pacífico e, finalmente, a formação de “megabloco”, tendo como pano de fundo comum os desacoplamentos a que me referi no início deste trabalho.

Pode-se dizer que a tecnologia, o modo como ela é criada, apropriada e disseminada tem um papel fundamental nessas transformações.¹⁴ O processo de inovação tecnológica, com a descoberta de produção, de novos produtos e de novos materiais, está tornando rapidamente obsoleta a estrutura de produção que orientou a Segunda Revolução Industrial, baseada no modelo “fordista” e na organização “taylorista” do trabalho. No cenário emergente, o fator tecnológico torna-se mais que nunca fundamental, na medida em que P&D passa a ser o componente principal nos custos de produção, em detrimento dos fatores mão-de-obra e matéria-prima, contrariando, inclusive, as previsões sombrias do Clube de Roma. Da mesma forma, P&D tornaram-se cada vez mais definidores do poder dos Estados.

13 Algumas características desse período de transição entre duas estruturas de poder mundial podem ser encontradas em: KRAUTHAMMER, Charles – The Unipolar Moment e PFAFF, William, Redefining World Power. Ambos artigos *in: Foreign Affairs*, vol. 70, n. 1, 1991, respectivamente pp. 23-33 e pp. 34-48. Apesar de terem visões diferentes sobre o *status* dos EUA nesse período específico, ambos os autores oferecem análises interessantes dos traços da estrutura de poder vigente.

14 Esse aspecto foi desenvolvido em AMORIM, *op. cit.*

Nesse quadro de mudanças engendradas pela tecnologia, a perda de poder relativo da economia norte-americana pode ser expressa pelos seus índices de produtividade: entre 1900 e 1970 a relação produto/trabalhador na economia norte-americana cresceu a uma taxa média de 2,3% a.a., e entre 1950 e 1960, essa razão chegou a 2,8%. A partir dos anos 70, entretanto, baixou para 1,2%.¹⁵ A título de comparação, no período 1945-70, a taxa média anual de crescimento da produtividade da economia japonesa foi de 7%.¹⁶

A origem das dificuldades da economia norte-americana parece, sem dúvida, residir na maior capacidade da indústria japonesa de transformar descobertas científicas ou inovações tecnológicas em ganhos reais de produtividade, quer mediante a melhoria dos processos, quer por meio da antecipação no lançamento de novos produtos. Explica-se, assim, por que entre os anos de 1965 a 1980, enquanto os EUA cresciam a uma taxa média anual de 2,7%, o Japão crescia a 6,3%. Nos anos 80, esse padrão é mantido, embora de forma atenuada, tendo os EUA crescido a uma média de 3% e o Japão, de 4,1%.¹⁷

A revolução tecnológica implica, também, uma reestruturação da economia mundial a partir de duas tendências concomitantes e até certo ponto contraditórias, a globalização e a regionalização. A regionalização corresponde, entre outros fatores, à necessidade de investimentos cada vez maiores em P&D, com cujo ônus cada país não pode arcar isoladamente, e força, por conseguinte, a uma organização da produção em escala crescente. A globalização, do mesmo modo, decorre da necessidade, cada vez mais presente, da busca de mercados em escala mundial para a amortização dos pesados investimentos em novos processos e produtos, ao mesmo tempo em que as novas tecnologias tornam possível a prestação de serviços transfronteiras em tempo real.

Regionalização e globalização são, na verdade, fenômenos que se desenvolvem paralelamente e que, embora assumam contornos contraditórios, têm uma raiz comum, a saber, o fato de que o Estado-nação

15 KRUGMAN, Paul R. *The Age of Diminished Expectations*. Cambridge: MIT Press, 1990, p. 12.

16 *Idem, ibidem*.

17 Book of the Vital World Statistics. Londres: The Economist Books, 1990, p.44.

– base da evolução econômica e política dos últimos cinco séculos – já não constitui o espaço adequado para o desenvolvimento pleno das forças econômicas.

Muito se tem ouvido ultimamente sobre a tendência inevitável à regionalização em detrimento da globalização, o que implicaria uma progressiva compartimentação do mundo. Decorreria daí um sentido de necessidade e de urgência para que os diversos países e regiões se integrassem a um “megabloco”, sob pena de ficarem, no dizer de um embaixador brasileiro, “órfãos do mundo”.¹⁸ Essa visão encerra alguma dose de falácia. A rigor, somente a CEE se enquadraria na definição de “megabloco”, entendido como um fenômeno novo. Mesmo no caso europeu, a tendência ao fortalecimento da base regional não se dá em prejuízo de sua inserção num contexto mais amplo. Em que pese as fortes correntes protecionistas na Europa, sobretudo no que toca à agricultura, a CEE continua a ser um dinâmico ator das relações multilaterais (é o nosso principal parceiro comercial) e seu relacionamento com os Estados Unidos e o Japão segue sendo rico e intenso. Não há razão para crer que a CEE busque um encapsulamento de sua economia por meio da integração. Na verdade, o alargamento da sua base econômica é a plataforma para uma inserção internacional mais dinâmica, tornando-se visível não só na remoção de barreiras internas ao comércio, mas também nas iniciativas para adensar a competitividade de suas indústrias por meio de ações conjuntas em áreas como ciência e tecnologia (programas Eureka, Esprit, Brite etc.).¹⁹ O relativo desencanto com as perspectivas de curto prazo das economias do Leste Europeu certamente contribuirá para esfriar as expectativas em torno de uma “casa europeia” fechada para o mundo.

A ideia de que o mundo estaria dividindo-se em “megablocos” estanques perde credibilidade quando desviamos o olhar para a orla asiática do Pacífico. Nesse caso, embora a atração do Japão sobre os

18 MARQUES MOREIRA, Marcílio. O Brasil pode terminar órfão do mundo. *Jornal do Brasil*, 8. nov. 1987. [Entrevista].

19 Maiores dados sobre a importância desses programas podem ser encontrados em AMORIM, Celso, “Quem tem medo de ...”, *op. cit.*, p. 73 e RUSHING, Francis W. Rushing & BROWN, Carole Ganz (eds.). *National Policies for Developing High Technology Industries*. Boulder: Westview Press, 1986, p.78-80.

demais Estados, quer como mercado quer como investidor, seja grande, e o comércio recíproco entre os países da região tenha aumentado muito na última década, não se pode desconsiderar que parte importante do seu comércio (inclusive o dos “tigres” e o do próprio Japão) se dá com os Estados Unidos e com a Europa. Os múltiplos e profundos interesses comerciais desses países em outros mercados, sobretudo o dos Estados Unidos, parecem indicar que a noção de que estariam em vias de formar um agrupamento compacto, fechado ou semifechado ao exterior, não é razoável. Na verdade, ela contraria o próprio modelo que adotaram para o seu desenvolvimento, com o *targeting* de mercados para produtos e a absorção e/ou desenvolvimento da tecnologia correspondente.²⁰

Quanto ao terceiro “megabloco”, os Estados Unidos, acrescidos agora do Canadá e do México, vale notar, inicialmente, que o seu grande núcleo, a saber, a economia norte-americana, já era, a rigor, um “megabloco”, pelo menos desde o início deste século. Por mais substancial que seja o aporte do Canadá e do México a um mercado unificado da América do Norte, tal contribuição não altera as dimensões básicas da economia norte-americana.²¹ Por outro lado, mesmo considerado todo o peso desse conjunto, ele é ainda insuficiente para propiciar as economias de escala de que necessitam as indústrias norte-americanas, particularmente as de tecnologia avançada. A ênfase que a diplomacia econômica dos Estados Unidos vem dando à abertura global de mercados no âmbito da Rodada Uruguai, sobretudo nos chamados “temas novos”, que tem maiores implicações para os setores de tecnologia avançada, demonstra, claramente, que a globalização e não a regionalização é a prioridade norte-americana.²² Nesse sentido, a *Iniciativa Bush* (e refiro-me, aqui,

20 Alguns elementos interessantes para a análise da inserção global dos países da orla asiática do Pacífico são encontráveis em DRYSDALE, Peter e GARNAUT, Ross, “A Pacific Free Trade Area?”. In: SCHOTT, Jeffrey (ed). *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1989.

21 Os PIBs do Canadá (488, 75 bilhões de dólares) e do México (173, 93 bilhões de dólares) somados não chegam a constituir 15% do PIB norte-americano (4,881 trilhões de dólares), dados de 1988. *Book of the Vital World Statistics*. Londres: The Economist Books, p.32-33.

22 É indicativo da prioridade do globalismo sobre o regionalismo para a política comercial norte-americana trecho do informe que o Executivo norte-americano preparou para

apenas à sua vertente comercial) deve ser vista, sobretudo, como uma “ação preventiva”, que teria por objetivo contra-arrestar possíveis tentativas macroisolacionistas da Europa.²³

Paralelamente ao debate sobre o futuro dos “megablocos” – se serão estanques ou não – explicita-se a discussão a respeito do futuro dos países em desenvolvimento e, no nosso caso, dos países latino-americanos em face dos fenômenos de regionalização e globalização da economia. Embora a regionalização surja como um momento da globalização, como se viu, não parece válido supor que estejamos diante de uma tendência inexorável. Para muitos países ou sub-regiões, dentre os quais eu citaria o Brasil e os países do Cone Sul, subsiste claramente a possibilidade de uma integração por assim dizer “estelar”, em múltiplas direções. Isso, obviamente, não quer dizer que não se possam auferir benefícios de um relacionamento econômico ampliado com um dos grandes parceiros comerciais e econômicos, desde que esse relacionamento se processe em bases não discriminatórias e não excludentes.

A combinação das transformações políticas e econômicas aqui analisadas conduz a uma situação peculiar, jamais vivida anteriormente, de descompasso entre a ordem política e a ordem econômica e que procurei caracterizar como o terceiro nível de desacoplamento da realidade atual.

Enquanto o Japão e a Comunidade Europeia (em torno do núcleo alemão) despontam como potências econômicas dominantes, suas atuações políticas são ainda tímidas e não condizem com o poder econômico que detêm. A atuação de ambos durante o conflito do Golfo

o Congresso tendo em vista a aprovação do *fast track* para a negociação da Rodada Uruguai, do “North American Free Trade Agreement” (NAFTA) e da Iniciativa para as Américas, em que se afirma que “Os Estados Unidos têm um enorme interesse no futuro do sistema de comércio internacional. Exportações se tornaram uma fonte vital de poder para a economia dos Estados Unidos. Em 1990, os quase 8,5% do crescimento das exportações foram responsáveis por 88% do crescimento do GNP norte-americano. Com o objetivo de sustentar a expansão das exportações e o crescimento resultante, devemos continuar com nossos esforços para abrir os mercados mundiais. Devemos manter nosso papel de liderança ativa. Sem uma extensão do *fast track* esses esforços e esse papel serão postos em questão”. Relatório para o Congresso sobre a Extensão dos Procedimentos do *Fast Track* Submetidos ao Presidente, 1/3/1991, p.V.

23 AMORIM, Celso. “O Pano de Fundo Regional e Global”. In: *O Brasil e o Plano Bush. Oportunidades e Riscos numa Futura integração das Américas*. São Paulo: Nobel, 1991.

veio reforçar essa dicotomia. Os Estados Unidos, após o colapso soviético, são o único país capaz de defender seus interesses político-militares no âmbito mundial, e, nesse sentido, podem legitimamente ser considerados como potência hegemônica. Essa situação paradoxal, em que as principais potências econômicas chegam a financiar os objetivos político-militares da potência hegemônica era inconcebível, por exemplo, na Europa do século XIX. De fato, seria difícil imaginar o Império Austro-Húngaro ou a Prússia financiando a *Pax Britannica*. A esse respeito, o semanário *The Economist*, de 9 de março de 1991, comentou: “Os Estados Unidos teriam podido, escassamente, sustentar a guerra sem o fornecimento livre de petróleo, ienes ou D-marcos. Para defender um país com o produto nacional de Portugal, foi necessário o emprego de 75% da força aérea norte-americana e 40% de seus tanques. Alguma canhoneira unipolar”.

Não me parece viável que um estado de coisas como esse possa durar por muito tempo. Com efeito, a peculiaridade maior do período que estamos vivendo consiste no fato de que ao fim da Guerra Fria não sucedeu ainda uma mudança nas atitudes básicas dos principais atores. A memória das crises passadas, em que o “guarda-chuva” americano protegia a Europa e o Japão dos arreganhos do Kremlin, está ainda muito próxima para que as consequências do declínio relativo da URSS e do fim do confronto ideológico se façam sentir plenamente. As discussões sobre o futuro da OTAN e a segurança da Comunidade Europeia demonstram, entretanto, que um processo de revisão está em marcha.²⁴ Tudo indica, assim, que estejamos vivendo não sob o signo de uma nova ordem, mas sim o rito de passagem entre duas estruturas.

Embora não haja lugar para uma visão fatalista da História, as perspectivas para países como o Brasil, no curto prazo, não são brilhantes. A ordem internacional que se vem delineando deixa antever pouca margem de manobra para as nações em desenvolvimento que, além de enfrentarem problemas como os da perda de dinamismo das exportações de produtos primários e de manufaturados tradicionais, baseados seja em recursos naturais seja em mão-de-obra barata, sofrem ainda com

24 Ver a esse respeito a cogitada criação de uma força europeia de segurança: HOFFMANN, Stanley, *The Case for Leadership. Foreign Policy, winter*, pp. 20-38, 1990-91.

a redução dos fluxos financeiros internacionais e têm seu acesso cada vez mais restrito a tecnologias de ponta.

Os dados relativos à posição da América Latina no comércio internacional indicam que os países da região se especializaram na exportação dos bens menos dinâmicos e não souberam adaptar-se ao novo padrão de competitividade internacional via incorporação de tecnologia.²⁵ Para citar apenas algumas cifras, enquanto o comércio mundial cresceu no período 1980-1987 à taxa de 3% e de 16,5% em 1987, a América Latina apresentou taxas de -7 e 8%, respectivamente.²⁶

Ao examinarmos a experiência dos países que conseguiram ultrapassar a barreira do subdesenvolvimento – países da orla asiática da Bacia do Pacífico – podemos tirar algumas lições. Embora não caiba aqui uma análise pormenorizada dos processos de desenvolvimento de tais nações, valeria salientar certos aspectos: em primeiro lugar, a inserção competitiva no mercado internacional exige progressiva incorporação de tecnologia ao processo produtivo, e isso não pode ocorrer sem um grande esforço endógeno, em que a ação do Estado tem um papel crucial. Em segundo lugar, a experiência dessas nações demonstra igualmente que, embora o capital estrangeiro possa ter importante papel no financiamento do desenvolvimento, não se pode confiar exclusivamente ou predominantemente em fontes externas de poupança. Ao contrário, foi com base no binômio poupança interna-mercado externo, que aqueles países lograram obter altas taxas de crescimento.²⁷

Por fim, as novas formas de competição no mercado internacional exigem, em lugar da mão-de-obra barata, força de trabalho qualificada, o que, por sua vez, pressupõe mudanças nos níveis de educação e nos padrões de distribuição de renda. Nesse sentido, a experiência daqueles países indica que padrões mais razoáveis de equidade se têm revelado

25 RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1988.

26 *Idem*, p. 22.

27 CEPAL/ONUDI, "Microelectrônica en la Corea del Sur". *Relatório CEPAL*. Santiago: Chile, 1985; KUZNETS, Paul W. *An East Asian Model of Economic Development*. Japan: Taiwan and South Korea; *Economic Development and Cultural Change*, v. 36, n. 3, set. 1988.

mais propícios à incorporação de progressos tecnológicos. Aqui, também, encontramos-nos distantes do modelo ideal.

O Brasil, que teve altas taxas de crescimento no passado, precisa redescobrir o “motor interno” do desenvolvimento. Quando isso ocorrer, os investimentos estrangeiros afluirão normalmente, sem que seja necessário um esforço maior de adaptação de nossa legislação e de nossos regulamentos às exigências dos grandes parceiros comerciais. A esse respeito, ouvimos recentemente que o capital estrangeiro tem-se dirigido para outras regiões, como o Leste Europeu, em detrimento da América Latina, porque esta última estaria “fora de moda”.²⁸ Implicitamente nos está sendo indicado que deveríamos adaptar nossos hábitos e comportamentos aos padrões tidos como “da moda”. O progresso se seguiria. Minha visão é diferente. Como as quatro décadas de crescimento contínuo do Brasil apontam, não é o progresso que segue a moda, e sim a moda que segue o progresso.

28 A declaração, que teve ampla repercussão na imprensa, foi feita pelo brasileiro Riordan Roett, por ocasião do *World Economic Forum*, realizado em abril de 1991 em São Paulo.

3. A ECONOMIA MUNDIAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A relação entre a Conferência do Rio, a proteção ao meio ambiente e a economia mundial deve ser vista em seu próprio contexto. A Cúpula da Terra foi a primeira grande conferência internacional após o fim da Guerra Fria. Foi também o primeiro foro em que a agenda da paz foi discutida, num período da História que muitos analistas denominam de “nova ordem mundial”. Quando se fala de ordem mundial somos levados a pensar em distribuição de poder, desarmamento, paz. O Papa Paulo VI costumava dizer que o desenvolvimento era o novo nome da paz. Poder-se-ia dizer, após o Rio de Janeiro, que o desenvolvimento sustentável é o novo nome da paz.

É fácil notar que a problemática do desenvolvimento parecia ter-se tornado quase irrelevante, ou, pelo menos, secundária, após o fim da Guerra Fria. Para isso, certamente, contribuiu, entre outros fatores, a diminuição do poder de barganha dos países do Terceiro Mundo, como resultado do fim das rivalidades entre as duas superpotências. Há outras razões que não caberia aqui desenvolver. Quaisquer que tenham sido os motivos, o fato é que o desenvolvimento deixou de ser um tema de interesse em foros internacionais, cedendo lugar a questões como segurança, não proliferação, direitos humanos, refugiados. Nesse sentido, um dos aspectos mais importantes da Conferência do Rio foi o de trazer a questão do desenvolvimento novamente para a agenda internacional.

Há ainda outra característica do processo do Rio que cumpre ter em mente: de florestas a atmosfera, de finanças a tecnologia, a UNCED tratou de todos, ou quase todos, os temas de maior importância para o mundo. Foi uma conferência global em todos os seus aspectos.

Em muitos sentidos, o que resultou da Conferência do Rio não correspondeu às nossas expectativas: compromissos apenas morais, decisões não obrigatórias, instrumentos jurídicos vagos em alguns casos. Entretanto, podemos ainda dizer que um conjunto importante de resultados foi alcançado. Entre estes, para nossos propósitos aqui, gostaria de mencionar a Declaração do Rio e a Agenda 21, que, apesar de não

terem caráter obrigatório, estabelecem princípios a serem seguidos pelos governos no campo do meio ambiente, comércio e desenvolvimento sustentável.

Gostaria de tratar das implicações práticas da Conferência do Rio, não sob um ângulo puramente organizacional ou burocrático, mas de uma perspectiva mais ampla e de um ponto de vista filosófico. Acima de tudo, a Conferência do Rio, no que se refere tanto a sua preparação quanto a seus desdobramentos, possibilitou uma crescente conscientização mundial sobre o desenvolvimento e o meio ambiente. Foi um processo educativo que mudou a maneira como eram considerados os vínculos entre os dois temas. Na verdade, o meio ambiente tornou-se uma preocupação de homens públicos e da sociedade como um todo.

Ao comparar-se a UNCED com a Conferência de Estocolmo (1972), verifica-se que alguns conceitos foram ampliados. Tal é o caso do conceito de “ecologia”, comparado ao de “desenvolvimento sustentável”. Estabeleceu-se claramente uma relação entre meio ambiente e temas como pobreza e desenvolvimento, que estavam longe de ser o centro das preocupações internacionais no final dos anos oitenta. Ao mesmo tempo, o conceito de desenvolvimento sustentável foi alargado de modo a incluir os padrões de crescimento e de organização industrial dos países desenvolvidos. A problemática do meio ambiente passou a ser vista como uma responsabilidade global.

Outro importante aspecto do processo do Rio foi o entendimento de que os fluxos financeiros direcionados aos países em desenvolvimento com o objetivo de proteger o meio ambiente devem ser considerados não como “ajuda”, mas como pagamento por serviços prestados, cujo cálculo deve basear-se no custo de oportunidade derivado da não exploração (ou da exploração limitada) dos recursos naturais. Além disso, após a “ressaca” do liberalismo, foi finalmente reconhecido que o mercado não é a panacéia e pode não ser suficiente na busca de soluções para questões complexas como as do desenvolvimento sustentável. Viu-se que os governos têm um papel a cumprir. Michel Camdessus, Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional, em seu discurso durante a Conferência do Rio, assinalou que “Os governos também têm o papel de assegurar que os recursos estão sendo canalizados para os usos mais produtivos e eficientes, priorizando o investimento no ser humano”.

Tornou-se claro durante o processo do Rio que os países em desenvolvimento não poderiam enfrentar suas necessidades ambientais sem recursos financeiros adicionais. Referi-me à noção de pagamento por serviços prestados, que é uma inovação e que constitui uma das facetas da questão financeira. A ideia subjacente à Conferência foi a de que fundos adicionais aos já destinados aos países em desenvolvimento eram necessários para fazer frente aos desafios da sustentabilidade. Isso implica uma reversão na maneira de encarar as condicionalidades no que se refere a empréstimos que envolvam aspectos ambientais, em favor de países em desenvolvimento. A dificuldade é como traduzir esses importantes princípios em prática. A título de exemplo, desde 1990, o Brasil vem tentando desenvolver um ambicioso projeto ambiental que objetiva proteger a floresta amazônica (Projeto Piloto da Amazônia), financiado pelo Banco Mundial e pela Comunidade Econômica Europeia, que receberia US\$ 1,5 bilhão. Essa quantia baixou para US\$ 250 milhões e, posteriormente, terminamos por solicitar a liberação de US\$ 50 milhões durante a UNCED, que até agora não foram autorizados pelos países doadores.

O relato das negociações sobre o Capítulo 33 da Agenda 21 ilustra o quão difícil foi a questão do financiamento da implementação dos resultados da Conferência do Rio e como será incerta, caso mecanismos de monitoramento não funcionem eficazmente. Em virtude da falta de consenso sobre a quantia a que devia chegar a ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), alguns países desenvolvidos comprometeram-se a alcançar a meta de 0,7% do PNB para a ODA no ano 2000, enquanto outros, e talvez os mais afluentes, concordaram em “esforçarem-se para aumentar seus níveis de ODA” de acordo “com seu apoio a esforços de reforma nos países em desenvolvimento” (parágrafo 33.15). Essa cifra contrasta com aquela relativa à atual ajuda ao desenvolvimento dos países da OCDE, que chega a 0,35%. Alguns países, como os Estados Unidos, dedicam apenas 0,15% de seu PNB para aquele fim.

Com relação à tecnologia, a Cúpula da Terra produziu algumas ideias novas e importantes do ponto de vista dos países em desenvolvimento. A Agenda 21, de uma perspectiva mais geral e mais ampla, e a Convenção sobre a Biodiversidade, de modo específico, apresentam a noção de que a proteção do meio ambiente está relacionada à

questão do acesso à tecnologia. Um elo foi estabelecido entre acesso a tecnologia e sua transferência e o compromisso de parte dos países em desenvolvimento com o crescimento ambientalmente saudável (*friendly*). A necessidade de cooperação tecnológica é reconhecida (Agenda 21, capítulo 34, parágrafo 34.4) e o papel do governo, juntamente com o setor privado e com estabelecimentos de pesquisa e desenvolvimento, foi mais uma vez enfatizado com o fim de “assegurar os melhores resultados da transferência de tecnologia”.

Os documentos mais diretamente relacionados a comércio (a Declaração do Rio e a Agenda 21) refletem discussões mantidas na UNCTAD e no GATT e constituem importante conjunto de princípios sobre o inter-relacionamento entre comércio, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A importância de se promover “um sistema econômico favorável e aberto” é amplamente reconhecida como o caminho para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável, e os Estados devem cooperar para a consecução daquele fim, de modo a resolverem da melhor maneira os problemas da degradação ambiental (Declaração do Rio, princípio 12). Comércio mais livre e meio ambiente são vistos como mutuamente sustentáveis, na medida em que o primeiro propicia uma alocação mais racional de recursos. A prática de subsídios em setores como agricultura, levada a cabo por alguns países desenvolvidos, provoca o uso exacerbado do solo e de outros recursos naturais, o emprego excessivo de pesticidas e de fertilizantes químicos e induz regiões mais pobres do mundo a recorrerem a meios predatórios de cultivo. O Capítulo 2 da Agenda 21 apresenta uma visão clara sobre essa questão e conclama a uma “Redução substancial e progressiva no apoio e proteção à agricultura - que cubra regimes internos, acesso a mercados e subsídios à exportação - assim como à indústria e outros setores, de modo que se evite infligir grandes perdas a produtores mais eficientes, especialmente aos países em desenvolvimento (item 2.7).” Maior acesso a mercado para as exportações dos países em desenvolvimento é reconhecido como fator decisivo para o objetivo último da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Tanto a Agenda 21 quanto a Declaração do Rio condenam de maneira inequívoca o unilateralismo. O Princípio 12 da Declaração do Rio afirma que “ações unilaterais para lidar com problemas ambientais

fora da jurisdição dos países importadores devem ser evitadas”. A mesma referência aparece na parte B da Agenda 21. Além disso, medidas unilaterais com propósitos meramente comerciais, assim como pressões protecionistas são apontadas como ameaças para o “funcionamento de um sistema multilateral de comércio aberto e multilateral que afetam particularmente os interesses de exportação dos países em desenvolvimento” (Agenda 21, Parte A, parágrafo 2.8), com todos os efeitos perniciosos sobre o meio ambiente.

A criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável foi um passo muito importante para o seguimento e, sobretudo, para o monitoramento dos compromissos emanados da Conferência do Rio, inclusive aqueles relativos a finanças e a transferência de tecnologia. É função da Comissão, por exemplo, o exame da “adequação do financiamento e seus mecanismos, incluindo esforços para atingir objetivos estabelecidos pelo Capítulo 33 da Agenda 21, inclusive metas, quando isso for aplicável” (Resolução nº 191/92).

Há todo um capítulo na Agenda 21 (Capítulo 27) dedicado ao fortalecimento do papel das organizações não governamentais e dos movimentos de base. Trata-se de um aspecto que não deve ser menosprezado. Durante séculos os Estados foram os únicos protagonistas das relações internacionais. A Agenda 21 inova, quando conclama a uma parceria entre governos e organizações não governamentais não só na implementação dos programas nela estabelecidos, mas também “no processo de desenvolvimento sadio e sustentável” (Capítulo 27, parágrafo 27.5). Deve-se notar, no entanto, que o Estado, representado pelo Governo, permanece como o ator mais importante nesse processo, na medida em que é capaz de canalizar as aspirações e as demandas dos vários grupos de interesse na sociedade, em contraste com a natureza necessariamente fragmentária das organizações não governamentais.

A Conferência do Rio deve afetar o processo decisório das instituições de Bretton Woods no sentido de sua democratização. O *Global Environmental Facility* (GEF), administrado pelo Banco Mundial, PNUD e PNUMA, por exemplo, deve ser reestruturado, de acordo com o Capítulo 33 da Agenda 21, “de maneira que, *inter alia*, (...) assegure uma administração transparente e democrática (...), inclusive em termos de processo decisório e de operações, ao garantir uma representação de

interesses dos países em desenvolvimento equilibrada e equitativa e dar o devido peso aos esforços de financiamento dos países doadores.”

Após a Cúpula da Terra, tornou-se claro que o meio ambiente e o desenvolvimento não podem ser dissociados. São problemas globais e, como tais, constituem um tema para a agenda internacional. Como salientou o Professor Ignacy Sachs, Assessor Especial do Secretário-Geral da UNCED, o objetivo da Declaração do Rio, e eu acrescentaria, da Conferência do Rio, é traduzir “os princípios éticos fundamentais da solidariedade sincrônica e diacrônica entre os povos em critérios de ação de equidade social e prudência ecológica”. A consecução desse objetivo requer um esforço global para a cooperação internacional, mudanças nos padrões de crescimento econômico, em processos e métodos de produção e em estilos de vida.

4. DIRETRIZES E PRIORIDADES DA POLÍTICA EXTERNA

Senhoras e Senhores,

É com grande satisfação que transmito aos novos alunos do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco as minhas saudações mais calorosas. Após passarem por concurso de seleção dos mais exigentes, começam agora as senhoras e senhores a preparar-se para uma carreira de serviço ao Brasil. Tendo eu mesmo passado pela grata experiência da formação profissional do Instituto Rio Branco do ano de 1994 (creio que sou o primeiro Chanceler egresso do CPCD), posso bem avaliar em que medida este momento representa, para os jovens alunos e para suas famílias, motivo de justo orgulho.

É minha intenção oferecer aos futuros colegas um panorama, necessariamente genérico, das diretrizes e prioridades da política externa do Governo Itamar Franco. Pretendo, igualmente, dirigir aos meus jovens colegas algumas palavras inspiradas na minha própria experiência como profissional da diplomacia, que espero possam ser de alguma utilidade.

A diplomacia é uma profissão plena de fascínio e de atrativos, mas também de dificuldades. Em suas funções, dos Senhores serão invariavelmente requeridas qualidades de dedicação ao serviço público, de disciplina e entrega pessoal, de criatividade intelectual, de capacidade de adaptação a outros costumes e modos de vida. O diplomata encarna no Brasil o perfil daquilo que a cultura anglo-saxã define como *civil servant* e que não tem outros equivalentes em nosso país.

Nossa vocação impõe-nos muitas vezes sacrifícios, no Brasil ou no exterior. Em muitas oportunidades, diante dos desafios que culturas estranhas acarretam para nós e nossas famílias, precisamos valer-nos de reservas insuspeitadas de intuição e de boa medida de renúncia pessoal.

O diplomata se situa na intercessão de dois universos: o nacional e o internacional. Cabe-lhe, em seu papel de interface dos interesses do Estado brasileiro com a realidade externa, desempenhar função política essencial e insubstituível, em suas três vertentes clássicas: informação, representação e negociação. Agente político por excelência, o diplomata

continua a ser imprescindível para levar a cabo a tarefa de negociação no plano externo, dele se exigindo versatilidade crescente e conhecimentos sempre mais variados, na medida em que se amplia e se diversifica seu campo de atuação.

Ao diplomata incumbe a missão de estar atento ao mundo e de interpretar seus mais leves matizes. Devemos habituar-nos a informar com precisão, procurando evitar que a carga emocional inerente às relações humanas interfira de forma a distorcer a visão do nosso próprio país em relação a fatos externos. A propósito, me ocorre, uma citação de Montaigne relativa à inibição de certos Embaixadores em transmitir informações que pudessem desagradar ao Príncipe: *“Et m'eut semblé l'office du serviteur est ce de fidèlement représenter les choses en leur entier, comme elles sont advenues, affin que la liberté d'ordonner, juger et choisir demeurent au maistre.”* O “senhor”, no caso, é o país. Ao mesmo tempo, ser diplomata é ter como tarefa a representação do Brasil no exterior. Em muitos casos, será o intérprete quase único e certamente o mais qualificado da nossa realidade, de nossos valores e de nossa cultura.

A diplomacia é atividade baseada, por um lado, no profissionalismo, na hierarquia e na disciplina e, por outro, na capacidade de iniciativa, imaginação e flexibilidade necessários para responder com agilidade aos desafios decorrentes do aumento da projeção e da inserção internacionais do país numa realidade internacional em constante e rápida mutação. Talvez a característica mais saliente do perfil do diplomata brasileiro seja a sua aguda sensibilidade política para discernir, em cada instância concreta, independentemente do grau de complexidade ou de detalhamento técnico do tema que esteja tratando, a estratégia de negociação e a linha de argumentação mais adequada à defesa do interesse nacional. Sobre a necessária capacidade de iniciativa dos diplomatas, recorro de novo a Montaigne: *“Les ambassadeurs [mas isso se estende aos diplomatas] on une charge plus libre, qui, en plusieurs parties, dépend souverainement de leur disposition; ils n'exécutent pas simplement, mais forment aussi et dressent par leur conseil la volonté du maitre”.*

Os quadros funcionais do Itamaraty constituem exemplo incontroverso de qualidade e profissionalismo. Pauta-se esta Casa pela busca sem tréguas da excelência como parâmetro para o ingresso na carreira e para aferição do desempenho de nossas atividades. Como demonstração do alto

conceito em que são havidos os diplomatas brasileiros, há várias décadas o Itamaraty se vê requisitado a fornecer contingentes expressivos de funcionários para outros setores da vida pública e mesmo para a iniciativa privada. Ao mesmo tempo, outros países, inclusive alguns razoavelmente desenvolvidos, buscam no Instituto Rio Branco a complementação de sua formação profissional. A lisonja não é retórica. Ela se expressa em atitudes práticas. Constituímos uma carreira cujo sistema de mérito devemos estimular e aperfeiçoar, para garantir os padrões de excelência que têm sido a marca desta Casa, assegurados pela manutenção de regras objetivas, democráticas e transparentes de admissão, formação e seleção de diplomatas.

Por isso, o Itamaraty é infenso a fórmulas que, sob o pretexto de um equivocado igualitarismo (e não do autêntico, que é o da igualdade de oportunidades) levariam a uma progressiva mediocrização dos seus quadros. Ressalvados casos muitos excepcionais, vinculados a situações políticas felizmente passageiras, a justiça sempre se faz, ainda que isso só se revele no longo prazo. E a maior parte de nós, afortunadamente, ao contrário do aforismo de Lord Keynes, vive o suficiente para desfrutar dessa justiça por vezes dilatada no tempo. Faço essa observação, pois bem conheço as angústias e incertezas que cada um de nós experimenta no início e mesmo ao longo da vida profissional.

Lembro-me das previsões apocalípticas que alguns colegas costumavam fazer sobre as condições de acesso e progressão funcional. Nenhuma delas se realizou. A Casa sempre soube desenvolver métodos e mecanismos de autocorreção que impediram sua concretização. Os funcionários competentes e dedicados sempre chegaram, mesmo com percalços eventuais, aos níveis mais altos da carreira, ainda que a *virtú* e a *fortuna*, de que falava Maquiavel, se tenham mostrado mais generosas com este ou aquele.

Senhoras e Senhores,

Dentro de poucos meses, daremos início às comemorações do Sesquicentenário de nascimento do Barão Rio Branco, evento que coincidirá com a passagem do 50º aniversário da fundação do Instituto Rio Branco. José Maria da Silva Paranhos desenhou o mapa definitivo do Brasil, estabelecendo, por via diplomática, como negociador ou como Chanceler, as fronteiras que nos unem a nossos vizinhos. O Brasil deve ao

Barão do Rio Branco, Patrono de nossa Diplomacia, além da solução da maior parte das questões de limites que, em seu conjunto, legaram ao País praticamente sua conformação física atual, as bases de uma nova política externa para o Brasil.

A atualidade da obra do Barão do Rio Branco, que preparou o terreno para uma aproximação mais estreita com os países latino-americanos e acentuou os laços de amizade e de cooperação com os EUA, sem descuidar do nosso relacionamento com as grandes potências europeias, reside na conciliação da busca incansável (o adjetivo é apropriado) do interesse nacional com a negociação como meio de persuasão e com a defesa da convivência pacífica entre as nações, tarefas que constituíram e constituem a essência mesma da ação do diplomata.

Na obra de nosso Patrono haveremos de encontrar sempre o exemplo e a inspiração correta. Caberá à geração que hoje inicia sua trajetória no Itamaraty e que, valendo-me de uma frase conhecida do saudoso Chanceler Azeredo da Silveira, fornecerá os “Embaixadores do Século XXI”, formular as bases da diplomacia brasileira para esse novo tempo, em que o próprio conceito de fronteiras passa a assumir novas características, deixando de representar simples referenciais geográficos a separar as nações para caracterizar-se crescentemente como horizonte, nos planos econômico, tecnológico e sócio-cultural.

Dos ilustres precursores da diplomacia brasileira recolhemos princípios permanentes que podem ser resumidos em alguns enunciados fundamentais: a solução pacífica de controvérsias, a igualdade soberana dos Estados, a autodeterminação dos povos, a não-ingerência e o respeito às normas do Direito Internacional. A eles se juntam, hoje, o apego a formas democráticas de convivência e a promoção dos Direitos Humanos, que reconhecemos universais e que incluem, na nossa visão, o Direito ao Desenvolvimento. A diplomacia brasileira está ancorada, em boa medida, na história, nutrindo-se dos ensinamentos e da experiência de tantos servidores, muitos deles eminentes estadistas, que deixaram profunda marca na vida brasileira. Rio Branco, Nabuco, Ruy, Osvaldo Aranha, San Tiago Dantas, para mencionar apenas alguns, são nomes que se associaram à História Diplomática do Brasil.

Embora a experiência e a tradição constituam valores inerentes ao nosso trabalho, não deixamos de executá-lo também sob o signo

permanente da modernidade e da renovação. Renovação, porque a diplomacia cresce também na passagem das gerações e deve sempre incorporar a perspectiva do futuro. Cumpre a esta Casa, que tem sabido manter-se sempre em sintonia com seu tempo, ajustar a preciosa herança de Rio Branco às concepções que refletem um país que se transforma a cada momento e a uma conjuntura internacional em mudança acelerada. O atual momento requer, portanto, uma cuidadosa combinação de tradição, adaptação e inovação, evitando-se o cômodo recurso à rigidez e ao imobilismo.

A formulação e execução de um conjunto abrangente e coeso de diretrizes de ação externa constituem tarefa complexa no atual contexto de mudanças nas esferas políticas interna e internacional.

A diplomacia brasileira integra-se em um todo coerente, pautado por doutrinas e princípios permanentes, de resto consagrados no próprio texto constitucional. As características centrais da atuação externa permanecem as mesmas e também permanecem os mesmos seus objetivos primordiais: a busca do desenvolvimento do País, a afirmação dos valores democráticos, a defesa da paz e da segurança internacionais e a luta em favor de uma ordem global econômica e politicamente mais justa. As diretrizes de ação poderão ser variáveis, em função das mutações do cenário internacional. Sua execução, contudo, deve gozar sempre de alta credibilidade. Para tanto, é fundamental o apoio interno, lastreado na legitimidade democrática do Governo e na contínua interação do Itamaraty com os segmentos mais representativos da sociedade brasileira, em especial com o Congresso Nacional.

A política externa se reveste de crescente importância na ação global do Governo. No contexto de plena vigência das instituições democráticas que hoje prevalece no Brasil, a diplomacia deve, a partir da adequada percepção dos interesses nacionais, refletir os diferentes valores e aspirações da cidadania. Deve considerar também que, embora seja essencialmente tarefa do Estado, a diplomacia moderna é exercida em um contexto em que se multiplicaram os agentes internacionais, todos reclamando para si títulos de legitimidade iguais ou superiores aos do próprio Estado. Por mais discutível que seja a base real e filosófica dessa reivindicação, este é um fato que não se pode ignorar.

Senhoras e Senhores,

A diplomacia brasileira deve agir com espírito crítico e capacidade de adaptação e de iniciativa. Deve identificar as necessidades internas, projetá-las no plano externo. Necessita, sobretudo, evitar sucumbir à tentação de orientar-se por programas de ação rígidos e incompatíveis com o atual quadro de mudanças aceleradas que atravessamos tanto no plano interno quanto no campo externo. Karl Mannheim costumava dizer que a ideologia é essencialmente um paradigma mental cujos pressupostos, na realidade, deixaram de existir. Nesse sentido, o decantado fim das ideologias libera a ação diplomática da rigidez de conceitos apriorísticos, vale dizer, de preconceitos (pré-conceitos). Isso não significa ou não deve significar o abandono de posturas éticas e filosóficas, que, lastreadas no humanismo, são a única base legítima da ação política, tanto interna quanto internacionalmente.

É uma ilusão que, felizmente, já se começou a abandonar, supor que se formou uma nova ordem após a Guerra Fria. A tese do fim da História, que empolgou alguns espíritos superficiais, não era ela própria mais do que uma ideologia, no melhor (ou talvez no pior) sentido mannheimiano, sem sustentação na realidade. Estamos passando por um período de transição entre duas estruturas, como tantos outros na História, e cuja duração é impossível prever. Essa transição caracteriza-se, entre outros elementos, pelo descompasso entre a hegemonia política, hoje concentrada em um único pólo, e a hegemonia econômica, detida não por um único centro de poder, mas por pelo menos três. Por outro lado, o ressurgimento de conflitos radicados em particularismos culturais e étnicos que se supunham superados desfez ilusões quanto ao enunciado “fim da História” e deixou patente que a “nova ordem” em muitas regiões mais se assemelha a uma grande desordem. Como me disse certa vez um experiente diplomata, de um país que não mais existe, referindo-se à sua região, o período que vivíamos era de grande transformação, mas o que ele previa, infelizmente com razão, ao final do processo, era não a modernidade, mas a Idade Média. Assistimos, mesmo no nosso continente, a surtos de rebelião que, mais que um modelo político específico, questionam a validade de receitas simplistas e homogeneizantes, em que o homem aparecia como variável secundária.

Nesse cenário cambiante, caracterizado por indefinições e incertezas, a agenda diplomática deve mesclar de forma cuidadosa elementos de continuidade e de inovação e evitar as guinadas abruptas, ditadas por conversões precipitadas ou descabidos sentimentos de rejeição, que por vezes chegam até à auto-rejeição. Sem assumir o que de fato somos – país em desenvolvimento, plurirracial e com enormes desafios a vencer, nos planos social, econômico e tecnológico – não lograremos alcançar as condições e os instrumentos necessários à superação de nossos problemas e a uma inserção internacional adequada.

As transformações da ordem internacional trazem, com o é sabido, riscos e oportunidades. Na nova ordem internacional *in fieri*, devemos procurar encontrar o papel do Brasil. Em face das dicotomias frequentemente ouvidas entre globalismo e regionalismo, temos que partir de um pressuposto básico: o Brasil, por suas dimensões, por sua complexidade, pelo seu tecido social, pela composição étnica e cultural de sua população, pela diversidade de seus parceiros comerciais, deve executar uma política externa de cunho universalista, descartando a opção por vertentes exclusivas. Isso evidentemente não impede que haja prioridades ou ênfases, e vou referir-me a algumas.

É evidente que a primeira prioridade que vem à mente é a América do Sul, onde assistimos a um notável adensamento dos contatos com nossos vizinhos, multiplicando-se em nível exponencial, na região, o número de visitas de Presidentes e de Chanceleres. A consolidação da democracia no continente facilitou a emergência de mecanismos informais de consulta política, a exemplo do Grupo do Rio, e estimulou a adoção de medidas direcionadas à superação de antigas suspicácias e rivalidades. Neste sentido, a evolução das relações com a Argentina nos últimos dez anos é exemplar. O rival de outrora (real ou imaginário, pouco importa) é o parceiro privilegiado de hoje.

No âmbito regional, estamos decididamente empenhados em levar adiante o ambicioso projeto de integração, consubstanciado no MERCOSUL, com as correções que eventualmente se façam necessárias. O projeto de liberalização no âmbito do MERCOSUL segue avançando como previsto, com forte impacto positivo no intercâmbio comercial entre os quatro países, que virtualmente triplicou desde

a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Mas o MERCOSUL, com seus quatro sócios de hoje, só se tornou viável em função de um laborioso e criativo trabalho prévio entre Brasil e Argentina em busca da cooperação e do entendimento.

A prioridade ao MERCOSUL se complementa com duas iniciativas lançadas já no Governo Itamar Franco: a negociação de um conjunto de Acordos de Complementação Econômica com os países amazônicos e a proposta de conformação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que congregará os países integrantes do MERCOSUL, do Grupo Andino e da Iniciativa Amazônica, além do Chile, com a formação de uma zona de livre comércio na América do Sul até o ano 2005. Essas iniciativas, que foram recebidas de forma positiva por nossos principais parceiros regionais, configuram alternativas realistas para melhorar a competitividade de nossas indústrias, de forma não contraditória com a meta de liberalização do comércio global e sem excluir a possibilidade de que se venha a considerar, no momento oportuno, a convergência dos diferentes processos de integração no Hemisfério.

Para o Brasil, com seu perfil comercial diversificado, adquire especial importância o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, em moldes abertos e flexíveis. A conclusão da Rodada Uruguai do GATT, cuja Ata Final será assinada em poucas semanas, abriu ao Brasil, em que pese os resultados não inteiramente satisfatórios registrados em algumas áreas, perspectivas auspiciosas, sobretudo na medida em que as decisões alcançadas em matéria normativa, como salvaguardas, solução de controvérsias e medidas *antidumping* deverão reduzir sensivelmente a margem para surtos protecionistas e medidas unilaterais. Esse aspecto é particularmente importante no caso do Brasil, cujo comércio exterior se distribui de forma quase homogênea pelas várias regiões e áreas econômicas do mundo e que, por conseguinte, possui um marcado interesse no fortalecimento do sistema multilateral.

A política externa do Governo Itamar Franco obviamente não pode descurar das nossas relações com os países desenvolvidos. Intensificar e diversificar nossas relações com esses países - Estados Unidos, União Europeia, Japão - constitui evidentemente um ponto de grande importância. Representam fontes inestimáveis de investimentos e de

conhecimentos tecnológicos, assim como mercados expressivos para nossos produtos. A palavra-chave nesse contexto é negociação. Para um país como o nosso, a mera subscrição de “contratos de adesão” está *a priori* excluída.

Especificamente em relação aos EUA, deveremos buscar estabelecer uma “parceria madura” e resolver, pelo diálogo, as divergências que eventualmente surjam, de resto inevitáveis em relacionamentos caracterizados pela amplitude de interesses. O encaminhamento favorável das conversações que vimos mantendo com Washington a respeito de propriedade intelectual terá reflexos benéficos - na verdade já está tendo - em uma ampla gama de temas do nosso relacionamento bilateral. O fato de que esses entendimentos tenham sido em muito facilitados pelos resultados da Rodada Uruguai testemunha, por outro lado, que a via multilateral, sem ser excluída, é, em geral, a melhor para o tratamento de temas que, por sua natureza, requerem disciplinas que transcendem o âmbito do relacionamento com este ou aquele país.

O atual cenário internacional apresenta claramente para o Brasil a possibilidade de relacionamentos novos e renovados. A atualização de nossa política em matérias de alta sensibilidade e de interesse global permite que a nossa cooperação com a Alemanha, um dos mais importantes e tradicionais parceiros do País, venha elevar-se a novos patamares, desobstruindo entendimentos em áreas de tecnologia de ponta, essenciais ao nosso progresso econômico e à nossa inserção competitiva no mercado mundial. Não é preciso estender-me sobre o que representa, também, o extraordinário crescimento dos países asiáticos da Bacia do Pacífico, em especial o Japão, com os quais temos que intensificar nossas relações. Devemos também estreitar nossos vínculos com países que, por suas dimensões e peculiaridades, da mesma forma que o Brasil, não cabem em nenhuma área de influência. Nosso relacionamento com a China, com a Rússia, com a Índia, terá que merecer especial atenção. No primeiro destes casos, já logramos estabelecer as bases de uma “parceria estratégica”, que já trouxe frutos positivos, sobretudo no terreno da alta tecnologia. Entretanto, seria impróprio reduzir o valor dessas relações aos campos econômico e comercial. Para um país que quer e deve projetar sua ação globalmente, a aproximação com essas nações tem um valor político que não se pode subestimar.

Temos conferido ênfase crescente a nossa participação em novos agrupamentos e coalizões constituídos em função dos objetivos e interesses diferenciados e que proporcionam canais eficazes para a concertação de posições em torno de temas de interesse para a política externa brasileira. Entre esses foros, que configuram o que se convencionou denominar de “coalizões de geometria variável”, caberia ressaltar a Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Ibero-Americanos - cuja última reunião tivemos a honra de sediar em Salvador - e o Grupo dos 15, que reúne os mais importantes países do mundo em desenvolvimento e com os quais temos - é forçoso reconhecer - tantos problemas em comum.

A iniciativa de institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa constitui, além da reafirmação da importância de nossas relações com Portugal, desdobramento natural da prioridade que sempre atribuímos ao continente africano. A recente realização, em Brasília, da primeira reunião dos Chanceleres dos sete países de expressão comum, representou passo decisivo para a formalização da iniciativa. A partir da Comunidade e do elo geográfico que nos une aos países africanos de língua portuguesa, o Atlântico Sul, pretende a diplomacia brasileira conferir atenção especial aos demais Estados que conformam a África Meridional, onde se concentra grande parte dos recursos econômicos, comerciais e financeiros do Continente.

Como parte das oportunidades abertas por esse quadro de profundas mudanças, devemos estar atentos e atuantes no que tange à participação do Brasil na formulação de uma nova ordem internacional. O Brasil tem certamente um papel a desempenhar na construção dessa nova ordem, através da defesa de uma efetiva democratização das relações internacionais, da prevalência do multilateralismo nas esferas política e econômica, do legítimo direito dos países em desenvolvimento de acesso para fins pacíficos às tecnologias de ponta ditas “sensíveis” e da reinserção do direito ao desenvolvimento como lema prioritário na agenda internacional. Para isso, é fundamental que não nos limitemos a adotar atitude meramente reativa a uma agenda traçada de fora, mas que estejamos em condições de definir a nossa própria agenda externa.

Por determinação do Presidente Itamar Franco, o Itamaraty vem buscando traduzir em iniciativas concretas esse elenco de

prioridades. No âmbito regional, a par do empenho na consolidação do MERCOSUL, em cujo contexto o principal desafio residirá na conclusão das negociações referentes à Tarifa Comum, buscaremos concentrar nossos esforços na implementação da ALCSA, cujos termos de referência foram analisados e recebidos de forma favorável em reunião que manteve na última semana, em Buenos Aires, com os demais Chanceleres dos países do MERCOSUL. No âmbito da promoção do comércio e do fortalecimento da democracia no Hemisfério, continuamos a emprestar firme apoio às iniciativas empreendidas pela ALADI e à preservação do Tratado de Montevideu, marco jurídico essencial de nossos processos de integração. No decorrer de 1994, sediaremos, em Belém, a Assembleia-Geral da OEA e, em Brasília, a reunião de cúpula do Grupo do Rio.

No plano multilateral, voltamos a ocupar assento não-permanente no Conselho de Segurança da ONU. Continuamos a defender vigorosamente a necessidade de reformar a Carta da Organização e de ampliar a composição do Conselho de Segurança, a fim de garantir-lhe, sem prejuízo de sua eficiência, maior representatividade e legitimidade, diminuindo-se o atual desequilíbrio nele registrado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil, que tem sido frequentemente apontado, por suas dimensões e peso específico nos cenários regional e global, como candidato natural a ocupar eventual assento permanente adicional no Conselho, tem participado ativamente das discussões e entendimentos sobre a matéria, tanto no âmbito específico da Organização quanto em contatos políticos bilaterais com nossos principais parceiros. Aqui, também, valem as lições do passado. A experiência da Liga das Nações, em que tivemos frustrado o nosso objetivo legítimo a um assento permanente no Conselho da Liga, deve inspirar ação firme e politicamente consistente, em tema que desperta tão profundas e até certo ponto justificadas sensibilidades.

No tratamento dos chamados “novos temas globais”, adquirem especial relevância os esforços do Governo brasileiro com vistas a implementar as decisões tomadas durante a Rio-92, quando se obteve grande avanço conceitual sobre a matéria, ao vincular-se a problemática do meio ambiente à disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos e ao substituir-se a preocupação preservacionista pela noção mais dinâmica e

condizente com nossas necessidades de progresso social, de desenvolvimento sustentável. Tivemos também participação essencial para que se alcançasse o consenso indispensável à aprovação dos documentos emanados da Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos.

No campo da manutenção da paz e da segurança internacionais, o Brasil tem dado, junto com seus vizinhos, em especial com a Argentina, especial contribuição à causa da desnuclearização e da proscricção das armas de destruição em massa na América Latina. A adoção de um histórico conjunto de medidas de reforço da confiança com nossos parceiros regionais (Acordo Quadripartite de Salvaguardas, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, negociação de conjunto de emendas ao Tratado de Tlatelolco, ora em fase final de apreciação pelo Poder Legislativo, e entrada em operação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares - ABAGC) oferece à comunidade internacional garantias irretorquíveis do compromisso do Governo brasileiro de dar cumprimento ao preceito constitucional que preconiza a utilização exclusivamente pacífica da energia nuclear. Esses passos, de grande significado em si mesmos, valem também como passaporte para a obtenção, por via de negociação, das tecnologias ao nosso desenvolvimento e para reforçar as nossas credenciais para uma participação crescente nas negociações com vistas ao desarmamento, em todos os níveis.

Os desafios decorrentes, por um lado, do aumento da projeção externa do Brasil, e, por outro, da constante e rápida mutação da realidade nacional e da conjuntura internacional, põem em evidência a necessidade da permanente valorização do nosso mais precioso patrimônio, o corpo de funcionários do Itamaraty. Com a perspectiva que os 50 anos de atividades do Instituto Rio Branco permitem configurar, não há como deixar de ressaltar o excelente conceito de que há décadas desfruta, tanto no Brasil como no exterior, o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata ministrado pelo Instituto. Resultados altamente positivos já vêm sendo também alcançados pelo Curso de Altos Estudos e pelo Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas no que concerne ao aprimoramento e reciclagem dos funcionários diplomáticos brasileiros. Como sempre, há lugar aqui também para alguma reflexão crítica, não para alterar a essência do que já se alcançou, mas para aperfeiçoar

métodos e critérios, de forma compatível com o momento brasileiro e as necessidades da instituição.

O Itamaraty vem-se empenhando em aperfeiçoar continuamente os métodos de trabalho da Casa, assegurando a adequada velocidade na captação, processamento e transmissão das informações e realocando recursos humanos e materiais para fazer face às novas prioridades e desafios da política externa brasileira.

Entre esses novos desafios, mencionaria o sensível aumento dos fluxos emigratórios. A intensificação desse fenômeno fez com que o aprimoramento da assistência e da proteção aos nossos compatriotas no exterior, mediante o reaparelhamento e a expansão da rede consular brasileira, passasse a figurar entre as prioridades mais altas do Itamaraty. Nesse contexto, decidimos criar um Grupo de Acompanhamento de Crises, com a finalidade de atender a situações de emergência que afetem nossos interesses e exijam pronta e eficaz resposta do Governo brasileiro.

Da mesma forma, estamos firmemente empenhados na defesa do bom nome do Brasil e da recuperação de nossa imagem no exterior. Embora a palavra imagem traga embutidas conotações herdadas do período autoritário, não se pode desconhecer que o descompasso entre a realidade do País e a visão que dele se tem no exterior gera problemas para o nosso relacionamento. A criação do Núcleo de Divulgação e a coordenação estreita com outros órgãos da Administração Federal visam a fornecer ao Itamaraty os meios para atuar eficazmente na promoção da imagem brasileira no exterior. Minha preocupação como responsável pela condução da política externa brasileira é que haja por parte de nossos interlocutores uma percepção do Brasil real, com seus problemas, que não negamos e que queremos resolver, mas também com seus esforços para solucioná-los democraticamente, sem a tentação simplista das fórmulas tecnocráticas. Nesse trabalho de construção de uma percepção mais precisa do Brasil, o Itamaraty pode e deve ajudar muito, buscando traduzir nosso acervo de experiência diplomática em uma prática consistente de aproximação e contato de nossos postos no exterior com os meios de comunicação e com os agentes formadores de opinião. A divulgação de nossa cultura, rica e multifacetada, é instrumento de ação diplomática dos mais relevantes. Nossa música, nosso

cinema, nossa literatura são verdadeiras Embaixadas do Brasil, que contribuem a uma melhor visão do nosso país. Numa economia mundial em que os serviços e a criatividade desempenham papel de crescente importância, temos aí uma "vantagem comparativa" cujo potencial deve ser plenamente explorado não só política como economicamente.

Desde que regressei de Genebra para assumir então a Secretaria-Geral do Itamaraty, em junho último, verifiquei, com satisfação, não haver maiores questionamentos quanto às grandes linhas de nossa política exterior. Há naturalmente nuanças e ênfases distintas, percepções diferentes sobre o momento para certas decisões, mas há um amplo consenso (que é diferente de unanimidade) sobre a posição que o Brasil deveria adotar diante dos grandes temas da política internacional. Esse fato reflete, a meu ver, um amadurecimento progressivo da nossa ação diplomática, cujas linhas mestras têm sido preservadas dos solavancos por vezes bruscos do nosso quadro político. Dado o livre e despreconceituoso debate que hoje se trava na sociedade brasileira sobre todos os problemas nacionais, é fundamental que a elaboração das linhas de ação do Itamaraty procure alicerçar-se cada vez mais nas instituições internas características da ordem democrática, a começar pelo Congresso Nacional, em ampla e aberta discussão com os diversos setores da sociedade civil.

Senhores alunos do Instituto Rio Branco,

O diplomata brasileiro, na antevéspera do terceiro milênio, terá que ser universal em seus conhecimentos e nacional em sua visão e em sua prática; utópico em seus projetos e realista na avaliação dos meios para implementá-los.

Ao longo do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, os futuros colegas terão a oportunidade de aprofundar o exame das grandes questões das relações internacionais contemporâneas e da realidade brasileira, além de familiarizar-se com diversos tópicos de cunho profissionalizante, como o domínio da chamada "linguagem diplomática", indispensável à execução das complexas e variadas atividades que inexoravelmente serão chamados a desempenhar desde cedo em suas carreiras. Costumava dizer o Ministro Silveira que o diplomata já começa como Chefe. Sua capacidade de iniciativa, sua criatividade são logo postos

à prova. E é com orgulho que constato nas novas gerações o mesmo desempenho profissional de seus antecessores. Não faltam exemplos de jovens secretários chamados a atuar, de forma quase independente, em importantes e complexas negociações, muitas vezes contracenando com experientes Embaixadores de outros países. Não é raro, inclusive, que assumam posições de liderança, coordenando e presidindo grupos, em que seus pares estão uma ou duas gerações a sua frente. É esta uma prova da vitalidade sempre renovada da nossa diplomacia e motivo de autêntica admiração de nossos parceiros.

Mais do que conhecimentos factuais, o Instituto Rio Branco introduzirá os jovens alunos aos *mores* e à cultura próprios da Casa, incutir-lhes-á saudável hábito de manter uma atitude crítica diante da realidade e de buscar apreender o novo, em face da evolução das condições concretas do exercício da diplomacia.

Gostaria de conclamar os futuros colegas a abraçar de corpo inteiro a carreira cujos primeiros passos começam hoje a percorrer. Cabe-lhes o duplo privilégio de iniciarem-se na diplomacia quando ela enfrenta grandes desafios e quando o Brasil se prepara para assumir um papel de relevo cada vez maior num cenário internacional extremamente fluido e em rápida evolução.

Dos diplomatas se exige elevada cota de abnegação e sacrifício e vocação para suportar, sem a contrapartida de ganhos materiais ou financeiros expressivos, prolongados períodos de separação dos familiares e da terra natal. A dedicação e a noção do dever com que vários colegas e funcionários, às vezes com risco de sua própria segurança pessoal, enfrentam duros momentos de dificuldades em países em conjunturas delicadas constituem exemplos para todos nós e permitem ao Itamaraty fortalecer o alto conceito em que é tido no Serviço Público brasileiro. Fazemos parte, com indisfarçável orgulho, de uma grande instituição, cuja pujança está, sobretudo, no patriotismo e no sentido de dever daqueles que a integram. Posso assegurar, e aqui me permito falar em nome de todos os integrantes do Serviço Exterior brasileiro, que alimentamos, em nosso íntimo, a convicção de que o destino nos oferece a mais confortadora das recompensas: a de bem servir, com empenho e dedicação, a grandeza da Nação brasileira.

5. COOPERAÇÃO E CONFLITO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Como lembrou nas suas generosas palavras o Professor Luiz Pedone, tenho já uma longa, por vezes interrompida trajetória no Departamento de Relações Internacionais e tive experiências diversas, tanto com a graduação, quanto com a pós-graduação e devo dizer que sinto sempre uma alegria renovada, quando tenho oportunidade de me dirigir às platéias mais jovens, aquelas em que a curiosidade intelectual em descobrir as coisas faz parte do seu estado de espírito.

O tema que me foi oferecido, que é “Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais”, é, sem dúvida alguma, um tema da maior importância. Na realidade, não creio que se possa encontrar um tema mais adequado para uma visão geral das relações internacionais. A história das relações internacionais, pode-se dizer, é uma história da dialética entre a cooperação e o conflito. Essa relação dialética apresentou momentos distintos, ênfases diferenciadas. Ao longo da História e até os dias de hoje, embora a cooperação sempre de alguma maneira tenha existido, ainda que de forma inconsciente, não explícita, o conflito sempre predominou. A cooperação existia quer através do comércio espontâneo que se realizou desde os mais remotos tempos entre os habitantes de vários países, quer sob a forma de alianças ocasionais entre impérios ou entre cidades-estado na Antiguidade. Mas, sem dúvida alguma, se formos aferir nesses períodos históricos a existência do conflito e da cooperação, verificaremos que o conflito era efetivamente dominante. A cooperação existia talvez subjacente, um pouco imperceptível ou esporadicamente de forma explícita.

Na Antiguidade não se conhecem alianças duradouras. A aliança sempre foi exceção, sempre foi formada em função de algum perigo externo. Normalmente, desaparecida a ameaça de fora, voltava a relação conflituosa, ainda que o conflito muitas vezes existisse de forma mais latente que efetiva. A frase célebre de Hobbes, a que voltarei mais tarde, de que nas relações internacionais, onde não existe um Leviatã, onde não existe o monopólio legítimo da violência, a situação é similar à da

sociedade primitiva, a da “guerra de todos contra todos”, corresponde à situação que assistimos na maior parte da História.

Na Grécia clássica, onde pela primeira vez as ideias sobre teorias políticas se formam e se desenvolvem, as relações internacionais não chegaram a ser propriamente um tema de estudo. O próprio nome de “relações internacionais” só surge muito mais tarde, no fim do século XVIII e início do século XIX. O conceito da relação entre Estados, ou entre nações, é um conceito que nunca se chega a aprofundar. Evidentemente, encontramos em escritos de Platão e Aristóteles algumas referências a essa ideia das relações internacionais, mas a preocupação dos teóricos que se dedicaram à política nessa época – e como o nome política indica – era com a organização da vida dentro da cidade-estado – da *polis*. Só ocasionalmente vemos em Platão e Aristóteles referências ao relacionamento de uma unidade política com outra. A presunção, como disse, subjacente a essas relações é de que o estado normal é o estado de guerra, o estado de conflito, aberto ou não.

É curioso notar que na Antiguidade pela primeira vez se faz uma distinção entre os tipos de relacionamento entre as várias comunidades. Os gregos fazem pela primeira vez de forma conceitual uma diferença entre a guerra entre gregos, que Platão chega a condenar, e a guerra com os bárbaros, essa aceitável em tese. Mas a verdade é que mesmo entre as cidades-estado da Grécia Antiga a forma dominante de relacionamento é quase sempre o conflito. A exceção era dada pelos momentos em que a ameaça externa impunha alianças e confederações, que logo se desmanchavam quando a ameaça externa, no caso proveniente, sobretudo, do Império Persa, desaparecia.

Não creio que seja aqui e agora o momento de recapitular como evoluíram os vários sistemas políticos internacionais ao longo da História, mas valeria uma breve nota para assinalar que o conceito de relações internacionais, que já era frágil na Antiguidade, na Grécia, sobretudo, torna-se ainda mais débil a partir do Império Romano e por toda a Idade Média.

No Império Romano, porque a vocação dos impérios é não reconhecer a existência de outra soberania. O império se estende até onde a força permite, onde a força e o poder permitem levá-lo. Talvez a melhor definição disso, a expressão mais sintética dessa visão seja o

próprio nome da China. Como sabem, o nome da China é composto por um ideograma: os dois sinais significam o “Império do Meio”, e isto expressa a ideia básica, que é verdadeira para todos os impérios, de que, na realidade, o império não reconhece outras soberanias, um relacionamento com outros iguais.

A ideia chinesa do Império do Meio ficou muito patente na tentativa de apresentação de credenciais do primeiro Embaixador inglês para lá enviado, que teve dificuldades em fazê-lo, porque era esta uma concepção estranha ao imperador e à própria ideia do sistema político chinês, que não admitia outros “soberanos”. Essencialmente, a relação com o império era ou de vassalagem ou de hostilidade ou de indiferença (no caso de uma unidade distante do centro do poder) mas não havia a ideia de um relacionamento que não fosse necessariamente de domínio ou de conflito.

Usei o exemplo chinês para ilustrar a situação de todos os impérios. Era talvez, com outras conotações, a mesma do Império Romano.

A Idade Média assistiu ao esfacelamento do poder político, com a predominância de chefes guerreiros. Chefes que se transformaram também em senhores feudais, que são chefes basicamente locais. A Idade Média, apesar dessa profunda modificação social e econômica, conserva curiosamente essa ideia do império no sentido do relacionamento, da ausência da concepção de um relacionamento externo com outras entidades. Até mesmo escritores como Santo Agostinho, quando trata do problema da guerra, distingue profundamente, e aí reproduzindo, de certa maneira, o pensamento grego, a guerra entre cristãos, que não se justificaria, e a guerra com os outros povos, esta sim, justificada.

Nota-se aí já também o embrião de um novo conceito que estará presente nos conflitos mais contemporâneos, que é a ideia da “guerra justa”. Os senhores terão acompanhado, por ocasião da Guerra do Golfo, a grande polêmica que então se desenvolveu em torno desse conceito, o conceito da guerra justa, a guerra que encontra sua razão, que se explica e se justifica moral e eticamente, seja por motivos religiosos, seja por motivos ideológicos. É um conceito que permeia uma grande parte da História com maior ou menor intensidade. Seja como for, persiste, durante todo esse período, no centro das preocupações com aquilo que pudesse ser identificado com relações internacionais a ideia de que

essas relações são essencialmente relações de conflito. A cooperação ou não é percebida, no sentido de que se dá apenas de forma espontânea entre os indivíduos, e não de forma organizada, ou não é valorizada conceitualmente.

Essa é a situação que vemos quando emerge o Estado moderno. O Estado moderno, simplificando um pouco as coisas, surge primeiro através das cidades-estado da península italiana no período da Renascença, logo vai aparecer como Estado-nação nos séculos XVI e XVII, especialmente na Europa. O Estado moderno nasce essencialmente no centro de dois conflitos. A ideia do Estado moderno é inerente à ideia de conflito, porque nasce no fulcro de duas oposições. A primeira era a oposição ao poder do Imperador ou ao que havia restado como noção de império e que havia sido absorvida pelo Sacro Império Romano-Germânico, um império que sob muitos aspectos era uma ficção, mas que, de alguma forma, interferia com a vida e com a atividade dos outros centros do poder. Portanto, havia uma oposição “para cima” em direção ao imperador, mas havia também uma oposição “para baixo”, em relação aos outros níveis do poder que estava concentrado nos Barões e outros senhores do feudalismo.

A soberania é o conceito central que surge e que se afirma conjuntamente com o Estado moderno. É um conceito justamente de que não há poder que contraste com o poder do soberano, nem o poder do imperador. E a famosa frase do Jean Bodin, que também cunhou, ou pelo menos consagrou o conceito de soberania, de que “o Rei é o Imperador no seu Reino”, tem duplo sentido: o sentido de que o soberano não deve nenhuma obrigação ou explicação ao imperador, e, por outro lado, os seus súditos devem a ele obediência absoluta.

Esse conceito evidentemente se forma não de maneira imediata, mas à medida que se desenvolve a própria realidade sócio-política. Inicialmente, como referi, as cidades-estado da Itália – se formos considerar a coisas de maneira muito abstrata – de alguma forma retomam o modelo de relacionamento que existia entre as cidades da Grécia clássica.

O conceito de soberania depois vai ser consagrado, como disse, nos Estados nacionais, e o grandes teóricos desse processo, como alguns dos senhores seguramente já terão estudado, são Maquiavel, do ponto de vista da *realpolitik*, da razão de Estado, a razão que predomina sobre

razões individuais, sobre outras razões morais, e Hobbes, com sua célebre teoria do Leviatã, em que claramente se afirma, de um lado, o poder absoluto do soberano em relação aos seus súditos, e em segundo lugar, como decorrência do próprio contrato social de que o Estado resulta, de que o Leviatã resulta, uma total independência em relação a qualquer tipo de critério moral ou ético no seu relacionamento externo.

É verdade que Hobbes, de alguma forma, matizou o próprio conceito da guerra de todos contra todos, e havia nele já a percepção de que, ainda que de forma limitada, algum modo de cooperação internacional teria que existir. Mas é apenas aquele resíduo de cooperação indispensável que decorre do próprio exercício do bom senso pelo Estado. Isto é: o Estado luta no plano internacional de forma total e absoluta e sem nenhuma obrigação moral, sem nenhum outro limite que não seja a autocontenção natural que evite a sua própria destruição.

Mas o que é interessante notar, entre outros aspectos desse período histórico, é que, mais uma vez, a questão do conflito predomina sobre a questão da cooperação. Era essa a ideia subjacente aos pensadores que escreveram sobre o relacionamento entre as cidades-Estado italianas, embora se possa perceber, sobretudo em Maquiavel, a ideia de que a guerra entre os italianos é um fator de enfraquecimento - o que ele, obviamente, deplora. Curiosamente, *O Príncipe*, que é tido como um livro aético e amoral, na realidade, além de ser um manual da realidade política, é também uma conclamação aos italianos a se unirem. O mesmo conceito, que, de alguma forma, está presente em Platão e Aristóteles e que é retomado, em grande parte, pela filosofia cristã, reaparece de forma totalmente leiga, de forma totalmente desprovida de qualquer outro sentido ideológico, em Maquiavel. Então, a ideia de que a obra seja amoral e aética é, sob muitos aspectos, uma ideia simplista.

Também, se me permitem apenas *en passant* fazer um comentário sobre esse problema da Ética em Maquiavel, a ideia de que, para Maquiavel, os fins justificam os meios, que é uma frase que aparece em *O Príncipe* de alguma forma, mas que aparece de forma qualificada, foi também frequentemente mal interpretada, entendida de maneira errônea. Em primeiro lugar, ela é uma frase que não se aplica ao comportamento individual. Se bem me recordo, o Embaixador Sérgio Bath me corrigirá, a passagem em que a frase aparece - e não é exatamente com

essa formulação – refere-se aos temas em que a majestade do Estado, está presente. É preciso ter a finalidade, ter o fim da ação sempre em vista dos meios de que se vale o príncipe, e é essa ideia, na realidade, que exprime o conceito de razão de Estado, que é um conceito que se desenvolve nessa época no pensamento italiano não só em Maquiavel, mas em vários outros, e que vai, de alguma forma, estar presente durante as relações internacionais, já em outro nível, durante pelo menos três séculos.

Apenas para fazer referência a um outro tema que surge, ainda nesse período da História moderna, nesse ensaio da História moderna que é o relacionamento entre as próprias cidades-estado da península italiana, o outro conceito que surge aí de forma talvez embrionária é o conceito de equilíbrio de poder, que será o conceito-chave, o princípio ordenador fundamental do relacionamento internacional, seguramente até o início da Primeira Guerra e, de certa forma, até hoje. Depois vou referir-me a isso.

Esse conceito surge nos historiadores italianos, nos cronistas políticos italianos de uma forma curiosa: ele é apresentado como “o equilíbrio de egoísmos”. A ideia central é a de que o Estado visa, seja ele cidade-estado, estado nacional, o que for, nas suas relações com outros estados, a objetivos essencialmente egoístas. Ao Estado não cabe aplicar os princípios da moral individual. Ao Estado, o que Hobbes depois explicitará, cabe agir de forma egoísta. É moral agir de forma egoísta, porque é ao agir de forma egoísta que ele presta conta aos seus súditos, que, no pacto de formação do Estado, abrem mão de sua liberdade para que o Estado exista. Então, essencialmente a relação internacional é entendida como a relação entre as cidades-estado e é entendida como um equilíbrio de egoísmos. O que se percebe nessa preocupação, em que o egoísmo é reafirmado, é o reconhecimento do fato essencial de que a Razão do Estado se sobrepõe a outras razões, não se subordina a outras razões. Noto, de passagem, um outro conflito que está também presente no momento em que o Estado moderno se afirma, que é o conflito em relação ao ordenamento religioso, conflito este que já data da própria Idade Média.

Se a razão do Estado é uma razão que não aceita nenhuma outra subordinação, é preciso organizar o conflito, é preciso que o conflito não seja de tal ordem que inviabilize a própria existência da ordem internacional e, com isso, inviabilize a existência e a autonomia dos próprios

personagens dessa ordem que são os Estados. E essa ideia do equilíbrio de poder, que surge, como disse, de forma embrionária na Itália, vai ser o grande princípio ordenador de todas as relações internacionais no período desde a formação dos Estados nacionais até a Segunda Guerra Mundial, ou até a Primeira Guerra Mundial pelo menos, com algumas interrupções a que me referirei.

Essencialmente o que se procura com esse princípio de equilíbrio do poder? O conceito foi estudado pela primeira vez de maneira mais sistemática por um filósofo inglês do século XVIII, David Hume, que fez um primeiro ensaio famoso chamado "*Of the Balance of Power*". A ideia justamente era estudar na Europa dos séculos XVII e XVIII – a Europa que vem depois das guerras religiosas, a Europa onde existem várias potências que atuam de forma independente, formam alianças ocasionais, mas em que as alianças não têm necessariamente um caráter ideológico ou religioso, mas têm, sobretudo, o sentido de permitir que os Estados continuem a existir como entidades autônomas – nessa Europa, o princípio ordenador fundamental, que de alguma maneira foi, inclusive, consagrado em tratados internacionais, como o Tratado de Westfália.

O princípio do equilíbrio do poder, como tem sido destacado por vários analistas, visa essencialmente a preservar a ordem internacional e a autonomia dos atores. É interessante, os senhores notarão, que já no século XX, depois da Primeira Guerra Mundial, ou até um pouco antes da Primeira Guerra Mundial, como prelúdio dos esforços que levaram à formação da Liga das Nações, discutiu-se muito o princípio do equilíbrio de poder, e muitos cientistas políticos, sociólogos, juristas, o atacavam como se o princípio do equilíbrio de poder tivesse sido responsável por um longo período de guerras e conflitos. Os defensores desse princípio respondiam dizendo que a crítica não era válida, porque, na realidade, esse princípio nunca visou à paz. Visava essencialmente à preservação da ordem e da autonomia, mas a ordem não era nessa época sinônimo de paz, era sim sinônimo de evitar-se a formação de um novo império, formação de uma nova potência que dominasse absolutamente as demais e também sinônimo de evitar que os conflitos chegassem a um ponto tal que tornasse todo o relacionamento internacional e a própria ordem interna dos Estados imanejáveis.

Não quero estender-me excessivamente sobre isso, porque os Senhores farão vários cursos em que esses temas serão aprofundados.

Parece importante reter a ideia de que durante toda a História - estamos aí praticamente chegando no limiar do século XX - o tema fundamental das relações internacionais é o conflito. Isso não quer dizer que o tema da cooperação não tenha surgido e não tenha sido objeto de alguma preocupação, a partir, sobretudo, do século XVIII com o Iluminismo. Há dois nomes que se ligam especialmente a essa linha de preocupação, que reconheciam no equilíbrio de poder algo que apenas preservava a ordem e a autonomia dos atores, mas que estavam preocupados com a questão da paz. Um desses pensadores é o Abade de Saint-Pierre e, de certa forma também seus críticos, que começam a preocupar-se com a organização sistemática da cooperação internacional. E é aí que surge pela primeira vez - ainda que se possam buscar antecedentes históricos mais antigos desde a Grécia - a ideia da organização internacional, com Saint-Pierre e, sobretudo, com Kant, a partir de seu célebre estudo sobre a paz perpétua. A questão de como organizar as relações internacionais de forma que elas sejam não só preservadas de um conflito que destrua todo o tecido internacional, mas que se mantenha a paz efetivamente passa a ser uma ideia central. Seguramente estes pensadores, entre outros, são as fontes de inspiração que mais tarde vão buscar os pensadores da época moderna.

Eu havia dito que a ideia de poder havia dominado as relações internacionais até o limiar do século XX e preciso apenas fazer uma pequena qualificação nisso. Já no final do século XVIII, mas ao longo do século XIX, além dessa ideia precursora de Saint-Pierre e, sobretudo, de Kant, ideia que vai ficar um pouco na prateleira, digamos, aguardando o momento de ser realizada, surgem também outras forças, que de alguma maneira agredem esse princípio ordenador do equilíbrio do poder. Essas forças são principalmente o nacionalismo e o imperialismo. São formas novas de pensar a realidade social e a relação internacional e que trazem embutidas outras formas de conflitos, conflitos que ou contestam o Soberano de dentro - é o caso do nacionalismo, sobretudo nos grandes impérios que ainda subsistem no século XIX, Império Otomano, Império Austro-Húngaro e, até certo ponto, o Império Russo - ou o agredem, de alguma forma, de fora, através do imperialismo. Não

quero estender-me sobre isto, mas creio que seria uma omissão inadequada não mencionar que o imperialismo, por um lado, o nacionalismo, por outro, são fatores que contribuem de alguma maneira para a erosão desse sistema baseado no equilíbrio do poder que se havia estabelecido na Idade Moderna.

Há outros pensadores também que se dedicam ao problema da Paz encarando-a como relacionada diretamente com o comércio. Isso se desenvolve sobretudo na Inglaterra. É natural: a Inglaterra tem um interesse muito forte no livre comércio, e vários pensadores, entre eles Richard Cobden, defendem a tese de que, com a liberdade de comércio, naturalmente a paz surgirá, a paz se manterá.

O que quero mostrar é que ao longo desse período, já nos séculos XVIII e XIX, a preocupação não só com a ordem mas também com a paz é uma preocupação constante. Mas, de certa forma, aquela antiga ideia grega e medieval, retomada na Itália, de que quando se fala de paz, é da paz entre gregos, quer dizer, paz entre os membros de uma mesma civilização, continua presente. Mesmo os pensadores que se dedicam a esse tema de maneira mais atenta não estão em geral preocupados com a paz em relação às áreas que se situam fora do contexto do que poderia ser chamado civilização europeia, ou mais amplamente civilização ocidental.

Bem, sem me estender muito, a verdade é que esse sistema, por uma razão ou por outra, ou por várias delas, entra em colapso com a Primeira Guerra Mundial. E então surge um movimento para dar concretude, tornar realidade uma das ideias que haviam sido exploradas por alguns filósofos anteriormente. E, pela primeira vez, há uma tentativa efetiva de se organizar o relacionamento internacional, sobretudo o relacionamento político internacional, de acordo com preceitos que não sejam exclusivamente os do equilíbrio do poder.

E é nesse contexto que surge a Liga da Nações, na qual aparece também o conceito, que será muito importante para a época contemporânea, da segurança coletiva. De certa maneira, pode-se fazer uma oposição entre a ideia de segurança coletiva, que a Liga ensaiou, mas não conseguiu realizar e que as Nações Unidas, ainda que de forma limitada, hoje realizam, uma contraposição entre este conceito e o conceito do equilíbrio do poder. A ordem internacional deixa de ser objeto

apenas do jogo de equilíbrio entre as potências, ela passa a ser também preocupação de uma organização internacional, onde evidentemente as questões de poder não estão ausentes. Ela não é uma organização autônoma. É uma organização dirigida, na realidade, pelos Estados. Mas, seja como for, surge uma organização que, de alguma forma, é um novo elemento de erosão da ideia de que o Estado tem uma soberania absoluta, e o Rei, o Soberano, o Príncipe, ou seja, quem for que esteja no poder, é “o Imperador no seu Reino”.

No plano político, a ideia de segurança coletiva é a forma pela qual a tendência à cooperação internacional se expressa em contraposição à ideia do equilíbrio de poder.

Não é o caso de recapitularmos aqui as razões do fracasso da Liga das Nações e que levaram à Segunda Guerra Mundial, mas não se pode deixar de mencionar, numa visão geral sobre conflito e cooperação, que esses dois conceitos sempre presentes se redefinem no mundo que emerge depois da Segunda Guerra, que é um mundo bipolar. Um mundo em que, de um lado, nós temos algo que foi raro na História – não único, porém raro na História – isto é: a ideia de que em vez de vários centros de poder, ou de um império central, há essencialmente dois grandes centros de poder, no caso os Estados Unidos e a União Soviética. Não só isso, mas dois centros de poder, ambos imbuídos do sentido de missão, ambos imbuídos de alguma forma daquela velha ideia, presente em vários momentos da História, da “guerra justa”. Tanto a União Soviética achava justo perseguir a expansão do comunismo (achava ou usava isto como justificativa para suas ações, pouco importa), como, por outro lado, também os Estados Unidos tinham como missão a expansão do horizonte da liberdade na sua visão, e portanto a contenção e, se possível, a eliminação do comunismo. Então tínhamos aí uma situação especialmente explosiva, não só porque a bipolaridade é em si mesma uma situação de grande tensão – a existência de dois poderes dificulta naturalmente a formação de alianças que normalmente contribuem para manter certo equilíbrio – mas também porque essa bipolaridade vem acompanhada de um cunho ideológico que a torna ainda mais imanejável.

Como todos sabem, o fim do comunismo de certa maneira desmanchou esse sistema. Vivemos hoje sob um outro sistema que ainda

está por definir, um sistema no qual o conflito seguramente não desapareceu; até, de alguma forma, reaparece reavivado por antigas forças que se supunham já superadas, como certos nacionalismos exacerbados. O conflito tampouco desapareceu de outras esferas, como a esfera econômica. É, sem dúvida alguma, um mundo novo. Mas seguramente não é o fim da História. A História continua a desenvolver-se (*unfold*), modificando-se, apresentando desafios novos a todos.

É um mundo que tem características diferentes. E se eu tivesse que resumir numa aula como esta introdutória a principal característica do sistema político internacional de hoje em relação aos sistemas políticos que existiram no passado eu diria que a grande diferença que se percebe no sistema atual é um desacoplamento (perdoem-me a palavra um pouco rebarbativa) entre o poder político e o poder econômico. Nunca houve um momento na História em que a grande potência econômica não fosse também a grande potência política. Essa é uma situação que gera uma instabilidade que nós não sabemos ainda como se resolverá. Para dar um exemplo: quando houve a Guerra do Golfo, a Alemanha e o Japão, que não participaram, até por restrições constitucionais ou por outros motivos, das operações militares, ajudaram a financiar uma ação que foi indiscutivelmente legitimada pela comunidade internacional, mas que foi basicamente conduzida por uma superpotência. Seria absolutamente impensável que, digamos, o Império Austro-Húngaro financiasse uma operação semelhante da Inglaterra no século XIX, só para dar uma ideia da peculiaridade do momento em que vivemos.

Existe uma “semi-unipolaridade” política (não uma unipolaridade total, evidentemente, e nós já estamos assistindo o desmentido na prática das teses do Fukuyama com as novas atitudes da Rússia e com a emergência dos conflitos nacionais, etc.) e existe uma tendência clara, senão a uma multipolaridade (também é uma outra contradição em termos), digamos, a uma “tripolaridade” na área econômica, com a Comunidade Europeia, o Japão e os Estados Unidos. Como se vai resolver essa dicotomia é algo ainda difícil de prever. Alguém mencionou aqui a minha participação no GATT.

Queria lembrar que talvez um momento em que essa contradição se mostrou e em que o poder econômico se revelou de maneira bastante clara foi quando da tentativa de terminar a Rodada Uruguai ainda no

ano de 90. Na ocasião, a Comunidade Europeia vetou o final das negociações, porque não queria um acordo na área agrícola. Isso em contraste com um mundo que se dizia na época unipolar. No passado isso nunca existiu. A grande potência afirmava, se necessário pela força militar, os seus interesses econômicos e isso hoje em dia já não ocorre, não pode ocorrer por várias razões.

Configura-se, assim, uma situação nova.

No plano também da ação política, creio que o novo papel das Nações Unidas, a presença crescente de ações determinadas pelo Conselho de Segurança com o fim da bipolaridade demonstra também que, pela primeira vez, de um modo mais efetivo, nós começamos a viver uma era em que a ideia da segurança coletiva, que foi uma ideia inspiradora da Liga das Nações mas que não pôde ser realizada naquele momento, começa a estar mais presente e a ser mais efetiva.

Como se situa o Brasil nesse conflito? Esta seria provavelmente matéria para uma outra aula e eu não quero ir muito profundamente nisso. Nesse contexto de conflito e cooperação a que nós assistimos, deixei de mencionar várias formas de cooperação internacional em termos econômicos, comerciais, técnicos, científicos, etc. A cooperação, embora se estenda crescentemente em variadas esferas, não elimina, mas apenas modera, de alguma forma, o conflito.

Nesse novo mundo qual a situação do Brasil? Eu diria que o Brasil, comparativamente, é um país com um baixo índice de conflito na sua inserção internacional. Evidentemente que existem contenciosos, sobretudo de natureza econômica, comercial, com os países com os quais temos relações mais intensas, mas estes contenciosos não geraram um conflito político mais profundo. Eles têm sido em geral resolvidos pela negociação, pela própria evolução do cenário internacional multilateral.

O Brasil é o país do mundo, depois da Rússia, que tem o maior número de fronteiras (o Brasil tem fronteiras com 10 vizinhos) e tem relações pacíficas e harmônicas com todos eles. Isso é uma coisa absolutamente rara nas Relações Internacionais. É algo absolutamente excepcional, extraordinário, que foi resultado de uma ação diplomática coerente e consistente. Poder-se-á até dizer: bom nós temos aqui ou ali alguns problemas com garimpeiros. Valendo-me da expressão de um

colega meu, um colaborador meu, eu diria que o Brasil por vezes tem até problemas na “fronteira”, mas não tem problemas com “fronteira”.

É muito importante não termos zonas de litígio, não termos pretensões territoriais sobre outros Estados, como nenhum outro Estado vizinho tem pretensão territorial em relação a nós. Isto é absolutamente fundamental. E não só isso: o Brasil tem com todos os seus vizinhos uma rede de acordos de cooperação nos mais variados níveis. O mais importante deles seguramente é o acordo do MERCOSUL. Mas há inúmeros outros. Há inclusive agora a proposta da Área de Livre Comercio Sul-Americana (ALCSA). De modo que, no plano regional, o elemento cooperativo seguramente predomina sobre o elemento de conflito. O Brasil é, seguramente, inclusive em comparação com os seus vizinhos, que têm muitos deles sérios problemas entre si, um país com um baixo índice de conflito. Por outro lado, no plano mundial, nós temos, como disse, esses contenciosos comerciais que são normais num relacionamento intenso, mas nenhum conflito efetivamente importante. E diria que a nossa atitude em relação à nova ordem internacional que se forma é uma atitude que também contribui para o reforço dessa vertente de cooperação em relação à vertente conflitiva.

Não é o momento aqui de estar expandindo sobre temas da política externa brasileira, o que nos levaria muito longe. Eu queria apenas dizer o seguinte: tradicionalmente o Brasil tem uma política no que diz respeito às relações globais (as regionais eu já mencionei) que favorece o reforço do multilateralismo. O Brasil acha que os grandes temas internacionais encontrarão o seu desaguadouro natural nos foros multilaterais. Em geral, mesmo temas complexos - como foi a nossa dificuldade sobre propriedade intelectual com os Estados Unidos, temas como o meio ambiente, que durante muito tempo foi um tema de conflito, temas como direitos humanos, temas como a segurança internacional, a questão do desarmamento, da não proliferação - esses temas se resolvem muito melhor no âmbito multilateral, do que no âmbito exclusivo da relação bilateral seja com que país for. É claro que esses três âmbitos (o bilateral, o regional e o multilateral) não são excludentes. Eles existem ao mesmo tempo e talvez nada mais patente a este respeito, sem fazer trocadilho, do que a nossa negociação sobre propriedade industrial com os Estados Unidos, em que as duas relações, a multilateral e a bilateral,

permitiram a solução de um antigo contencioso. Houve, é claro, intensas negociações bilaterais, mas só foi possível resolver o contencioso porque temos agora um parâmetro internacional, um parâmetro que havia sido negociado multilateralmente e que, por isso mesmo, tinha que ser aceito pelas partes.

O mesmo se poderia dizer com relação a meio ambiente, onde a Conferência do Rio permitiu a evolução, inclusive conceitual, passando-se da ideia puramente estática de preservação para a ideia dinâmica de desenvolvimento sustentável. O mesmo se pode dizer, ainda, em relação aos direitos humanos, em que, nos foros internacionais, não só agimos com transparência e aceitamos o caráter universal dos direitos humanos - e, portanto, a legitimidade da ação internacional nesse âmbito - mas também procuramos dar à noção de direitos humanos, a essa noção que é tão importante, um conteúdo econômico-social, de modo que o conceito possa abrigar aspectos até então não contidos nele e que permita inclusive uma maior cooperação internacional.

Então eu diria que tanto do ponto de vista regional ou bilateral quanto do multilateral, o Brasil é um país em que, em sua História recente, a cooperação tem predominado claramente sobre o conflito. Isto não quer dizer que nós estamos pintando um mundo de cor de rosa, em que não haja problemas, em que não haja dificuldades, algumas delas espinhosas. Mas todas têm sido encaminhadas e resolvidas pela via da negociação.

Eu diria mesmo, para concluir minha alocução, que o Brasil é um país que tem um papel especial a desempenhar no novo contexto internacional por vários motivos: pelo caráter multirracial, multicultural da sua população (guardando, ao mesmo tempo, uma unidade básica, uma unidade na diversidade), por essa tradição de relações pacíficas com seus vizinhos, além do tamanho de sua população e de seu território e do peso específico de sua economia. O Brasil é um país que seguramente pode contribuir para que a ordem internacional, que ao longo da História esteve muito mais baseada na lógica do conflito, seja regida cada vez mais para a lógica da cooperação. Então essa é a visão que nós temos.

Mas, nesse contexto, creio que é, em função da percepção que outros países têm e não da nossa própria, que podemos aspirar a um papel crescente na construção de uma nova ordem. Digo isso, porque,

como entre os indivíduos, um país não pode ser candidato de si mesmo a nada. Mas é frequente a referência ao Brasil em foros internacionais, imprensa internacional, em relação à possível participação como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esse é um processo complexo. Nós não sabemos ao certo como será ainda encaminhado. Seria prematuro julgar. Mas, evidentemente, uma vez colocada a questão, ela não é indiferente para o Brasil. E, se por acaso - e não só por acaso, mas por nosso trabalho -, lograrmos essa posição, tenho a certeza de que o Brasil terá condições de contribuir para que as relações internacionais se organizem cada vez mais pela lógica da cooperação e cada vez menos pela lógica do conflito.

6. O BRASIL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Há 50 anos, em Dumbarton Oaks, representantes de Churchill, Roosevelt, Stalin e Chiang Kai Chek decidiam criar as Nações Unidas. A nova organização inspirava-se na Liga das Nações, mas corrigia certas disposições que, na percepção da época, haviam determinado a inoperância da antecessora.

O acordo entre eles visava garantir a preeminência dos vencedores na conformação do mundo do pós-guerra. Decidiu-se que as cinco potências (De Gaulle conseguira incluir a França no seletor grupo) operariam o comitê de controle da Organização, que se chamaria Conselho de Segurança e se incumbiria da manutenção da paz e da segurança internacionais. Como membros permanentes, os cinco receberiam a colaboração de seis outros Estados, eleitos, cada um desses, para termos de dois anos, vedada a reeleição sucessiva.

Nos debates de então, já se insinuavam desconfianças entre as grandes potências. O problema seria popularizado pelo cartunista David Low, que, em charge de 25 de setembro de 1944, desenhava quatro policiais uniformizados e identificados como Reino Unido, EUA, Rússia e China (França omitida) e questionava: quem policiará a polícia? Stalin, Roosevelt e Churchill definiram o assunto em Yalta, atribuindo aos membros permanentes a capacidade de policiar seus interesses, votando individualmente qualquer resolução sobre tema substantivo e importante. Criava-se o poder de veto.

Os fatos não tardariam a desafiar os bons propósitos dos que acreditavam que aquela composição do Conselho de Segurança seria capaz de administrar o mundo e garantir a universalização da paz e da segurança. Nove dias após a ratificação da Carta das Nações Unidas pelo Senado dos EUA, Truman fazia explodir a primeira bomba atômica, em Hiroshima. A bomba, o domínio do socialismo soviético na Romênia, Bulgária, Albânia, Hungria, Polônia, Iugoslávia e Tchecoslováquia e a revolução na China rapidamente alteraram o cenário internacional. As

expectativas geradas pela criação da ONU pareciam frustrar-se e as críticas à inação do Conselho de Segurança tornavam-se contundentes.

Em suas memórias, George Kennan – que era contra a perenização dos membros de um Conselho superpoderoso – adverte que a essência do cenário político internacional é a transformação, e os únicos sistemas de ordenamento com possibilidade de permanecer efetivos por longo tempo são “aqueles suficientemente sutis, suficientemente flexíveis para se ajustar às constantes mudanças de interesses e poder dos vários países envolvidos”. De fato, as circunstâncias dos anos 40 afiguram-se hoje longínquas e superadas.

Com o fim da Guerra Fria, a busca da legitimidade nas relações entre Estados restabelece o interesse no sistema multilateral, a ONU recobra estímulo e relevância e se reaparela para enfrentar os novos desafios, o Conselho sai do torpor e reemerge como centro de decisões mesmo em áreas não contempladas em seu mandato formal. É nesse quadro que o Brasil aparece como candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O momento é, assim, oportuno para uma exposição sobre os motivos que me levaram a propor ao presidente Itamar Franco a decisão de reivindicar uma vaga no Conselho. O presidente da República autorizou-me a deixar “clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes”, o que fiz, ao abrir o debate geral da Assembleia das Nações Unidas, em 26 de setembro recente [de 1994].

*

No histórico do tema, um primeiro ponto a recordar é o de que, antes de subscrever as “Propostas de Dumbarton Oaks”, os EUA favoreciam a hipótese de incluir o Brasil entre os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em suas memórias, o secretário de Estado Cordell Hull dizia-se “fortemente favorável” à admissão brasileira, acrescentando que o presidente Franklin D. Roosevelt compartilhava decididamente o seu propósito. Cordell Hull alinhava entre as credenciais brasileiras “a extensão do território, a população e os recursos naturais, as perspectivas de um grande futuro, bem como o notável apoio concedido às Nações Unidas”.

A oposição do Reino Unido e da Rússia impediu que o projeto se realizasse. O artigo 23 da Carta acatou, afinal, a já mencionada fórmula de cinco permanentes, mais seis não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral e não sucessivamente reelegíveis. Vale lembrar o depoimento de outro secretário de Estado norte-americano, Edward Stettinius, segundo o qual o presidente Roosevelt ficou visivelmente desapontado com a não-inclusão do Brasil entre os cinco.

A Carta estabeleceu, ainda, que para alterar a composição do Conselho é necessária emenda, a ser votada conforme os procedimentos estipulados no artigo 108 ou no artigo 109. Ambos os artigos estabelecem duas etapas a serem cumpridas para que a emenda entre em vigor: é preciso que ela seja adotada por dois terços da Assembleia Geral, e ratificada por dois terços dos membros da Organização, inclusive cada um dos cinco detentores do veto.

Ecoando a preocupação de um número expressivo de delegações, a delegação brasileira à Conferência de São Francisco propôs uma cláusula de revisão, segundo a qual a cada cinco anos (ou dez, como preferia o Canadá) a Carta seria examinada, “a fim de serem feitas as modificações que a experiência mostrar serem necessárias”. Essa revisão, cuja ratificação não estaria sujeita ao veto, foi submetida como proposta brasileiro-canadense e quase adotada: obteve 28 votos, dois a menos que os 30 necessários à aprovação.

O peso político do grupo de nações latino-americanas era, então, considerável. No entanto, sua atuação estava até certo ponto limitada devido à prioridade atribuída pelo Brasil e pelos parceiros regionais a socorrer a Argentina, cuja admissão era questionada por Molotov. O delegado russo argumentava que a Argentina havia se recusado “até o último minuto” a cooperar na guerra contra a Alemanha, e qualificava o governo argentino de “fascista”. As repúblicas latino-americanas fecharam questão em torno da admissão da Argentina, afinal aprovada, por 32 votos.

Bloqueada a proposta de revisão periódica da Carta, as delegações britânica e norte-americana acorreram com um paliativo: a possibilidade de convocação de uma Conferência-Geral de revisão “em data e lugar a serem fixados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e de sete membros quaisquer do Conselho de Segurança” – o que nunca ocorreu. Já então, a União Soviética se opunha à ideia de revisão.

A descolonização e consequente entrada de países afro-asiáticos na Organização propiciariam a oportunidade para a retomada do assunto. Os novos integrantes, em 1963, haviam elevado de 51 para 111 o total de Estados-membros. Os recém-chegados não se sentiam comprometidos com o “acordo de cavalheiros” que arbitrara o número e a distribuição das vagas não-permanentes do Conselho. É que, em 1946, os cinco permanentes haviam decidido que as seis vagas não-permanentes seriam divididas por dois países da América Latina, um da Europa Ocidental, um da Europa Oriental, um do Oriente Médio e um da *Commonwealth*.

Os afro-asiáticos postulavam a reestruturação não só do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mas também do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e do “Comitê Geral” da Assembleia. Duas eram as hipóteses para atender os reclamos da África e da Ásia; ou a simples redistribuição das vagas entre os grupos geográficos, ou o aumento na composição dos órgãos e, então, redistribuição de assentos.

O Brasil empenhou-se para que a presença afro-asiática aumentasse por meio da ampliação da composição dos órgãos e não por mera redistribuição de vagas. Na época, a América Latina ainda mantinha o trunfo numérico nas negociações. Os seus 21 votos aliados aos dos 56 afro-asiáticos eram mais do que suficientes para gerar os dois terços necessários à adoção de emenda (ou, contrariamente, em aliança com os EUA e Europa Ocidental, gerar o terço indispensável ao bloqueio).

Aprovada nos termos do artigo 108, a resolução adotada na 18ª Assembleia Geral (1963) elevou de seis para dez o número de membros não-permanentes, e determinou a sua distribuição entre cinco Estados da África e da Ásia, dois da América Latina, um da Europa Oriental e dois do grupo ocidental.

A emenda entrou em vigor em 1965 e essa foi a última vez que se alterou a composição do Conselho. Mas o tema não foi esquecido. Voltaria à baila com o Comitê da Carta, estabelecido em 1974, e de novo em 1979, ao abrigo de iniciativa indiana.

O Comitê da Carta originou-se de ideia apresentada pela Colômbia em 1969 e objetivava a elaboração de recomendações sobre a atuação da ONU em ampla gama de assuntos. A composição do Conselho de Segurança era apenas um dos itens, que incluíam o exame aprofundado da relação entre desarmamento e manutenção da paz e da segurança; a

codificação de regras para operações de paz; dispositivos sobre “segurança econômica coletiva”, e assim por diante.

O longo rol de sugestões esbarrou na resistência dos membros permanentes do Conselho ao questionamento dos seus privilégios. Em discurso na Assembleia das Nações Unidas (AGNU) de 1972, o representante soviético chegou a aventar “a possibilidade de uma catástrofe nuclear, se conceitos tais como o da unanimidade entre os membros permanentes do Conselho de Segurança fossem tocados”. Diante de constrangimentos desse tipo, o Comitê *ad hoc* sobre a Carta das Nações Unidas nasceu esvaziado, em 1974. Rebatizado, no ano seguinte, Comitê Especial sobre a Carta e o Fortalecimento do Papel da Organização, sequer entrou na análise das propostas que diziam respeito ao Conselho de Segurança.

Em 1979, sob a liderança da Índia, um grupo de países majoritariamente afro-asiáticos introduziu na agenda da Assembleia Geral um item relativo à “questão da representação equitativa e do aumento do número de membros do Conselho de Segurança”. A iniciativa visava a aumentar, exclusivamente, o número de membros não-permanentes do Conselho.

Nos debates de 1979 e 1980, os proponentes defendiam a ampliação do Conselho em decorrência do aumento do número de países-membros da ONU. Estes, que eram 111 (ou 113, depois da admissão de Quênia e Zanzibar) em 1963, totalizavam 154 em 1980. Com isso, agudizava-se a noção de que áreas geográficas como Ásia e África estavam sub-representadas no Conselho.

Os adversários da ampliação – ou seja, os membros permanentes (excetuada a China, que adotava posição mais moderada) – contra argumentavam que era imperioso limitar a 15 as vozes no Conselho para preservar a “eficiência e a efetividade” de suas deliberações. Aduziam um outro argumento, de larga vigência nos debates sobre o tema: ampliar o Conselho equivaleria a abrir uma “caixa de Pandora”, capaz de comprometer toda a Organização.

O Brasil seguia de perto a evolução dos debates. O embaixador João Augusto de Araújo Castro marcou o discurso diplomático brasileiro com sua denúncia do caráter “anti-histórico” da composição do Conselho, o qual sacramentava uma “estratificação de potências

que exclui a possibilidade de mutações políticas e militares e congela o quadro político-estratégico de 26 de junho de 1945”. Na poderosa argumentação de Araújo Castro, o dia da assinatura da Carta de São Francisco era um dos símbolos do “congelamento do poder mundial”.

Contudo, o realismo político levou-nos a não participar ativamente dos debates de 1979 e 1980. Nossa avaliação da magra expectativa de êxito da iniciativa indiana aconselhava comedimento. A cautelosa posição do governo brasileiro era a de não incluir-se entre os promotores da ideia, embora estivéssemos dispostos a votar a favor, se as condições parlamentares o recomendassem. E, como antecipáramos, a proposta da Índia não prosperou. Nos dez anos subsequentes, o tratamento substantivo do assunto permaneceu adormecido.

*

O aumento contínuo do número de Estados-membros da ONU (hoje, são 184) somou-se à notável evolução mundial na virada dos anos 80 para os 90 para trazer de volta o assunto ao topo da Agenda internacional. O fim da Guerra Fria afetou profundamente o sistema de poder internacional e atribuiu novas incumbências à Organização das Nações Unidas, em geral, e ao Conselho de Segurança, em particular. Em consequência, mais uma vez se aguçava a percepção do anacronismo e do desequilíbrio da composição do Conselho.

Marco da retomada do debate nas Nações Unidas, o discurso do presidente José Sarney, na Assembleia Geral de 1989, referiu-se à conveniência de alterações “na estrutura e nos procedimentos do Conselho” e à hipótese de criação de uma nova categoria de membros, qual seja, a de permanentes sem o privilégio de veto. O discurso presidencial foi precedido de uma série de sondagens diplomáticas, que indicaram sensibilidade positiva de vários Estados e até consenso em torno de alguns aspectos da questão. Outros parceiros importantes – a Alemanha, notadamente – hesitavam em esclarecer suas ambições e assim a ideia não pôde avançar de imediato.

O discurso do chanceler da Itália na Assembleia Geral de 1991 e a atuação da delegação indiana naquele mesmo ano viriam acelerar as discussões sobre a reforma do Conselho. Meios acadêmicos já concediam crescente atenção ao assunto e a mídia começava a repercutir certos argumentos, usados, sobretudo, em defesa dos pleitos japonês e alemão.

Ressaltava-se, tipicamente, que, antes do fim da Guerra Fria, a inclusão do Japão e da Alemanha no CSNU seria interpretada como uma derrota para a URSS. Quando, no entanto, a Rússia passou a pedir ajuda financeira à RFA, evidenciou-se a discrepância entre o rol dos membros permanentes do Conselho e os centros efetivos do poder mundial.

A própria atuação do Conselho no fim dos anos 80, início dos 90, agregava subsídios para a retomada da discussão. A visibilidade de suas iniciativas, ao lado da prática de tomar decisões a portas fechadas e em “círculos minguantes”, agravavam o sentimento de exclusão de muitos membros. A multiplicação de operações de paz e o posterior rateio dos custos geravam aumento substancial das contribuições de países sem assento no CSNU. A Guerra do Golfo (para a qual as contribuições alemã e japonesa totalizaram US\$ 24 bilhões, cerca da metade dos recursos fornecidos pelos aliados dos EUA) chamou à baila o princípio de “*no taxation without representation*”, como observaria Stanley Hoffman. As peculiaridades alemã e japonesa e o interesse dos países em desenvolvimento em alterar a estrutura do Conselho constituem fatores do relançamento do debate, mas não explicam, por si, os desdobramentos havidos. Afinal, não é dado novo nas relações internacionais a relevância do Japão e da Alemanha como pólos de poder, em particular num mundo em que a unipolaridade no plano estratégico-militar aprende a conviver com a multipolaridade política e econômica. Por sua vez, vem dos primórdios da ONU a insatisfação dos países em desenvolvimento com a composição do Conselho. São as transformações no cenário mundial que renovam a oportunidade política do tema e criam clima propício ao reexame da representatividade, da legitimidade, da eficiência e da efetividade do trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O debate se aquecera com a atenção que grandes comentaristas políticos internacionais e a mídia em geral passaram a devotar ao tema. Observe-se que o Brasil era (e continua sendo) frequentemente lembrado como candidato natural a membro permanente. Ao se enumerarem países em desenvolvimento cujas candidaturas têm credibilidade, praticamente todas as listas incluem o Brasil.

Na Assembleia de 1992, dezessete Estados, além do Brasil, manifestaram-se sobre o assunto (Alemanha, Japão, Itália, Chile, Costa Rica, Cuba, Venezuela, Índia, Indonésia, Vietnã, Argélia, Costa do Marfim,

Egito, Gana, Nigéria, Croácia e Lituânia). Aprovou-se, então, e sem oposição, iniciativa indiana que convidava os membros das Nações Unidas a apresentar comentários por escrito sobre a revisão da composição do Conselho, com base nos quais o Secretariado prepararia relatório a ser submetido à 48ª AGNU. O Brasil integrava o Grupo de Redação e a lista de co-patrocinadores da resolução.

Ainda em 1992, o primeiro-ministro Kiichi Miyazawa propunha, em reunião do CSNU no âmbito de chefes de Estado e governo, que a discussão do tema tivesse como horizonte o 50º aniversário das Nações Unidas, ou seja, o ano de 1995. O secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, retomaria a sugestão no documento “Agenda para a Paz”.

Do primeiro para o segundo semestre daquele ano, produz-se uma evolução importante na retórica diplomática alemã. A ampliação do Conselho, até então tratada com negaceios, converte-se em “uma ambicionada meta” para a Alemanha, na expressão usada pelo ministro Klaus Kinkel. Em pouco tempo, a RFA, à semelhança do Japão, entraria em evidente campanha por sua postulação.

Os membros permanentes persistiam na relutância em admitir as discussões. Por trás das tentativas de evadir o tema, escudadas sempre na preocupação com a “eficiência e eficácia” e no temor da “Caixa de Pandora”, mal se escondia a apreensão com uma eventual arguição do privilégio do veto, ou com a proposta de um único assento permanente para os países-membros da União Europeia.

Eles só flexibilizariam suas posições depois da vitória eleitoral de Bill Clinton, nos EUA. Candidato, o democrata se referira favoravelmente à mudança na composição do Conselho e às candidaturas da Alemanha e do Japão.

*

O debate da matéria na AGNU jogou luz sobre outros aspectos importantes da questão. Tornou-se mais nítida a multiplicidade de interesses em jogo, provocada pelo aumento do número de países que reivindicam *status* mais alto no Conselho, e pelas reações que tais aspirações provocam em outros pretendentes. A variedade de propostas adiantadas acresce dificuldades para se lograrem consensos.

Mais uma etapa seria cumprida em 1993, quando a Assembleia Geral criou um Grupo de Trabalho, aberto a todos os membros da

Organização, incumbido de discutir o tema e apresentar os resultados de suas discussões.

O trabalho do Grupo permitiu algumas conclusões:

- o aumento do número de membros é ponto praticamente consensual. O anacronismo e o desequilíbrio da atual composição, a necessidade de dotar o Conselho de maior legitimidade, no sentido sociológico do termo, e a conveniência de fazer nele refletir-se o aumento de membros da ONU são os argumentos que justificam a ampliação;
- a maioria entende que o Conselho reformulado deva ter entre 19 e 25 membros;
- poucos contestam a presença dos atuais membros permanentes, embora o direito a veto devesse, para um amplo número, sofrer limitações;
- muitos defendem a criação de novos lugares de membros permanentes, com ou sem direito a veto;
- vários advogam a introdução da categoria de membros semi-permanentes, seja pela criação de assuntos reservados a um número limitado de países, que se revezariam em pares, seja pela criação de certo número de mandatos prolongados, seja pela abolição da proibição de reeleição consecutiva dos membros não-permanentes;
- no tocante aos critérios para seleção de candidatos, são frequentemente citados a contribuição prestada à manutenção da paz; a conveniência de distribuição geográfica equitativa; equidade na distribuição de assentos entre países industrializados e em desenvolvimento; capacidade de contribuição financeira; e naturalmente território, população e potencial econômico;
- a maioria requer maior transparência nos trabalhos e abertura nos procedimentos do Conselho;
- grande número de países defende maior equilíbrio no relacionamento entre o Conselho e a Assembleia Geral.

Existe notória diversidade de opiniões, mas é possível identificar os interesses de alguns agrupamentos específicos. Entre os postulantes a assento permanente, destacam-se dois tipos de Estado. De um lado, Alemanha e Japão, cujas candidaturas lastreiam-se nos seus recursos

econômicos e em sua projeção global. De outro, países em desenvolvimento, com credenciais óbvias, como o Brasil e a Índia.

Os primeiros beneficiam-se do interesse norte-americano, particularmente, de aliviar os ônus financeiros que decorrem do financiamento de operações de paz. Mas as pretensões alemã e japonesa ao direito de veto podem revigorar resistências da parte dos atuais detentores do privilégio. Por outro lado, uma admissão dos dois, apenas, encontraria sérias dificuldades eleitorais na Assembleia Geral, onde é de prever que mais de um terço dos países não encontrariam justiça ou aceno político numa decisão que excluísse representação permanente dos países em desenvolvimento no Conselho, além da China (que é, aliás, potência nuclear). Um Conselho integrado exclusivamente por países industrializados ou nuclearizados daria uma mensagem arrevesada ao mundo. Não podendo se superdesenvolver a curto prazo, alguns países seriam tentados a provar o caminho da bomba, em busca de autovalorização e reconhecimento.

As perspectivas dos países em desenvolvimento não são determinadas pelo poder militar ou econômico. Suas pretensões são politicamente fortalecidas, contudo, pelo fato de estarem claramente sub-representados. A América Latina, assim como a África, não dispõe de qualquer assento permanente. Por isso, as suas aspirações aparecem como mais plausíveis, no contexto da Organização, do que as de Estados industrializados e mais ricos. Sua presença certamente aportaria maior equilíbrio à composição do Conselho. E este é um argumento importante em um sistema internacional em que a democracia é valor fundamental.

Os países que defendem, no Grupo de Trabalho, a criação da categoria de semipermanentes parecem comportar, em proporções ainda indefinidas, aqueles que sinceramente acreditam no êxito de suas propostas, os que almejam reforçar seu *status* e os que se empenham unicamente em barrar as pretensões de outros. Ocorre que as iniciativas desse teor teriam contra si a militante oposição da Alemanha e do Japão. São fórmulas que não parecem ter futuro, visto que podem complicar os debates, pois, ao aumentar o número de interessados, aumentará o número dos que se sentirão frustrados.

Entre os atuais membros permanentes, a tendência parece ser a de aceitar uma expansão numérica limitada, que não dilua excessivamente seu *status* (e, naturalmente, não reduza a eficiência e efetividade do órgão).

*

Foi contra esse pano de fundo que formalizei a candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança. Ao autorizar-me a fazer a menção explícita à intenção brasileira, animava o presidente Itamar Franco a clara consciência de que o Brasil reúne as condições básicas para dar consistência à sua candidatura:

- somos signatários originais da Carta das Nações Unidas;
- desenvolvemos uma política externa ativa e construtiva, com história impecável de apoio à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;
- contribuímos tradicionalmente para as atividades de manutenção da paz e da segurança, tanto mediante participação em operação de manutenção da paz, quanto promovendo e apoiando esforços de mediação política para os conflitos, no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional;
- somos o quinto maior país do mundo em população, o quinto maior território e a nona maior economia;
- demos contribuição histórica e universalmente reconhecida à definição de princípios, acolhidos na Carta, que norteiam as Nações Unidas, e trabalhamos ativamente para a consecução dos propósitos da Organização, desenvolvendo uma participação ativa e construtiva em todos os foros relevantes. Tal foi o caso, por exemplo, da ação brasileira nos órgãos da ONU voltados para o desenvolvimento, como a UNCTAD e a UNIDO. Nossa tradição na diplomacia multilateral confere ao país elevado conceito regional e global;
- somos o décimo-primeiro maior contribuinte para o orçamento regular da Organização e o primeiro entre os países em desenvolvimento. A contribuição brasileira supera a da China e as da Argentina e México somadas;
- em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos dez vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). Não há no mundo outro país com desempenho semelhante;
- somos um país-chave na consolidação da América do Sul como a região menos armada do planeta, livre de tensões ou ameaças,

que se afirma como pólo de irradiação de estabilidade política, paz e progresso;

- construímos uma moldura de cooperação produtiva com os vizinhos mais próximos, o que se evidencia no Tratado da Bacia do Prata, no Tratado de Cooperação Amazônica, no MERCOSUL e na ALCSA, entre outros;
- projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre em favor da paz e da não-proliferação, como no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), bem como da expressão cultural, caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
- temos trânsito fluido, com capacidade de articular consensos junto a todos os grupos de países, dentro e fora da Organização, conforme patenteou a nossa atuação na Rio-92, na Convenção de Viena sobre Direitos Humanos, nas negociações da Rodada Uruguai;
- a formação do país é exemplo da convivência harmoniosa multiétnica, multicultural e multiconfessional;
- em termos militares, o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa em todo o mundo: alocamos menos de 1% do PIB a gastos militares;
- temos atuação destacada, e apreciada internacionalmente, em favor da eliminação e da não-proliferação de armas de destruição em massa em todas as suas formas;
- a sociedade brasileira construiu um sistema de governo plenamente democrático e uma economia de mercado de pujança incontestável;
- por todas essas razões, o Brasil constitui um país cuja contribuição não pode ser menosprezada na construção de uma ordem internacional mais pacífica e equilibrada.

A nossa iniciativa tem, portanto, base sólida. A revitalização do Conselho aumenta o interesse em nele participar. O debate sobre a sua composição parece amadurecer, ainda que não se possa marcar uma data para que renda frutos. A maior participação de países em desenvolvimento no quadro de membros permanentes é considerada conveniente

por um número crescente de parceiros importantes. É limitado, porém, o número de países nessa categoria capazes de sustentar uma candidatura, porque a condição de membro permanente acarreta uma série de responsabilidades, inclusive de natureza financeira. Avaliamos, todavia, que o prestígio que dela advém é compensação suficiente, sobretudo para um país como o nosso, que começa a empreender o grande salto qualitativo no caminho do pleno desenvolvimento. E aqui entenda-se prestígio como o reconhecimento da capacidade de participar e, logo, exercer influência sobre o processo de tomada de decisões, nas discussões sobre os principais tópicos da agenda internacional. O tipo de prestígio que interessa à diplomacia brasileira é aquele que amplia nossa possibilidade de zelar pelos interesses nacionais.

A aproximação do 50º aniversário das Nações Unidas pode estimular certos países a acelerar o processo do Conselho. Nessas circunstâncias, a diplomacia brasileira não poderia limitar-se a um papel de espectador.

Nossa região, a América Latina, está empenhada em conseguir para si representação adequada no contexto da reforma do Conselho de Segurança. Os chefes de governo dos países integrantes do Grupo do Rio afirmaram, em declaração unânime, que “a América Latina deve estar contemplada em qualquer ampliação do Conselho”.

Enquanto isso, o debate geral da 49.^a AGNU viu crescerem as menções ao tema da ampliação do Conselho. A expressão de apoio à admissão permanente do Japão e da Alemanha confinou-se a países europeus, aos quais somaram-se Iêmen e Costa Rica. Fuji defendeu apenas a entrada do Japão. A Austrália apoiou o ingresso permanente dos dois países desenvolvidos ao lado de países em desenvolvimento. Numerosos países de todas as regiões enfatizaram a necessidade de que o mundo em desenvolvimento esteja representado entre os membros permanentes do Conselho.

Nesta AGNU, o Brasil recebeu apoio explícito de países de três continentes. O presidente da Venezuela, Rafael Caldera, declarou perante a Assembleia Geral das Nações Unidas esperar “modificaciones con la ampliación de la representación permanente, dándole un puesto seguro al Brasil en el Consejo de Seguridad. Latinoamérica tiene derecho a esta posición por su fortaleza espiritual y su actitud constantemente en pro de la libertad y amistad entre los pueblos.” Também manifestaram apoio

à candidatura brasileira os chanceleres de Cabo Verde, Moçambique, Portugal e Equador.

O relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho, antes de iniciar-se a Assembleia Geral, foi considerado espartano em sua forma, mas eloquente nas entrelinhas. O documento resume em apenas nove parágrafos os intensos debates havidos em 22 reuniões oficiais. O parágrafo oitavo reflete a essência do exercício até o presente momento, ou seja, que “ao lado da convergência de opiniões quanto à necessidade de ampliação do Conselho de Segurança, houve acordo, igualmente, de que o alcance e a natureza de tal ampliação requerem novas discussões”.

Portanto, e antes de mais nada, o GT constatou que é preciso ampliar o Conselho. O desafio, agora, é definir o limite da ampliação e a rapidez do processo. Ao dirigir o debate para o alcance e a natureza da reforma, o GT reconhece também que o objetivo a perseguir não se restringe aos aspectos quantitativos, mas abrange a composição qualitativa do órgão.

*

Do ponto de vista brasileiro, o debate deve privilegiar três qualificações básicas: a representação equitativa, a eficiência e a efetividade do Conselho.

A equidade implica respeitar certa proporção no número de países industrializados, em desenvolvimento, com ampliação concomitante de assentos permanentes e não-permanentes no Conselho para ambos os grupos de países. Desse modo, o Conselho se beneficiará de uma presença mais equilibrada da comunidade internacional. Com efeito, seria absurdo se a reforma do Conselho, concebida para diminuir os desequilíbrios que hoje caracterizam a sua composição, terminasse por agravá-los, acentuando uma presença desproporcional de países industrializados entre os membros permanentes do órgão.

A eficiência requer um processo de tomada de decisões rápido e claro, já a efetividade requer que os resultados dessas decisões correspondam efetivamente ao que se espera da atuação do Conselho. As duas coisas não se confundem, nem se relacionam, necessariamente, com o número de atores ou das ações empreendidas. Um Conselho ampliado será eficiente na medida que contar com membros dotados de capacidade política e com recursos apropriados. Será indubitavelmente mais

efetivo se for capaz de emitir resoluções equilibradas, bem informadas e coerentes com a realidade específica a que se referem. A maioria das questões de que se ocupa o Conselho ocorre nos países em desenvolvimento e é lógico que a presença permanente de países sólidos e responsáveis do Sul, por sua maior sensibilidade e experiência nessas áreas, dará ao Conselho maior profundidade e equilíbrio em suas declarações, assim como maior autoridade, legitimidade e efetividade em suas resoluções.

Não se pode antecipar quando nem como terminará o debate. Não se pode ter certeza antecipada de que o pleito brasileiro será bem-sucedido. O Brasil, no entanto, não poderia omitir-se nem deixar de lutar para que a decisão final venha a se conformar aos pontos de vista legítimos que defendemos. Além de não ser parte de nossa tradição diplomática, a omissão ou embutiria a aceitação passiva da continuidade de uma composição reconhecidamente inadequada ou facilitaria o caminho para a adoção de soluções que agravariam o desequilíbrio do Conselho.

Neste momento de transição, em que o mundo se empenha em redefinir as bases da futura convivência internacional, é essencial que um país como o nosso atue de maneira a impedir que as assimetrias de poder entre as nações substitua, na prática, a igualdade jurídica dos Estados. Como já tive oportunidade de dizer, permanece mais válida do que nunca a advertência feita por Rui Barbosa, na Segunda Conferência da Paz, em Haia (1907). Referindo-se à composição da Corte Permanente de Arbitragem, sublinhava Rui que, a prevalecerem certas propostas, “as grandes potências não seriam, então, mais formidáveis apenas pelo peso de seus exércitos e de suas esquadras. Elas teriam também uma superioridade de direito na magistratura internacional, arrogando-se uma situação privilegiada na instituição à qual se pretende confiar a distribuição da justiça entre as nações”.

*

Temos a convicção tranquila e fundamentada de que a presença do Brasil entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas será um ato de justiça e sabedoria política, além de constituir uma contribuição claramente positiva para a atuação do órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais nas várias regiões do mundo. Durante a minha gestão à frente

do Itamaraty recolhi manifestações nesse sentido, nas conversas que mantive com ministros de vários países. Autoridades de estatura internacional como Klaus Kinkel e de Andrei Kozirev – para citar apenas dois exemplos – fizeram-me demonstrações inequívocas de simpatia pelo nosso pleito.

Manifestações de apreço são importantes, mas há que trabalhar para convertê-las em apoio efetivo. Será preciso conceder atenção específica à estratégia de reforma. Não estamos diante de uma disputa eleitoral corriqueira; trata-se de um processo em que cada país tem um voto (e, cinco deles, poder de veto). Não podemos correr o risco de ficar à margem do processo, cuja fase decisiva pode ser desencadeada, de forma imprevista, por impulso dos próprios membros permanentes do Conselho.

Longe de mim insinuar que encontraremos à frente o caminho desimpedido. Não obstante, estou convencido de que a luta é promissora. A nossa causa, além de justa, é viável.

7. OS FRÁGEIS PILARES DA NOVA ORDEM

“STOP! O mundo parou. Ou foi o automóvel?” O Verso de Drummond, que capta a perplexidade do motorista (ou passageiro) diante das ilusões de ótica resultantes da tecnologia moderna, bem poderia aplicar-se às percepções que se formaram sobre a realidade internacional com o fim da Guerra Fria, cujo epítome é o célebre ensaio de Francis Fukuyama sobre o *Fim da História*.

Efetivamente, as dramáticas mudanças no cenário interno de muitos países, principalmente na União Soviética e seus aliados do Leste, produziram uma sensação quase eufórica, sobretudo nos grandes centros do Ocidente, de que a vitória, tanto no plano prático da democracia representativa e da economia de mercado fora completa. Houve mesmo quem, na linha de Fukuyama, proclamasse com a segurança que “podemos por fim responder à pergunta de Platão”. A “pergunta”, formulada como título de um artigo de *Herald Tribune*, em meados de 1990, evidentemente é a referente à melhor forma de governo, que estava, desde os gregos, no centro dos debates sobre Teoria Política. Não é o caso de comentar aqui os aspectos filosóficos (ou antifilosóficos) desta visão simplista da História, em que triunfalismo estreito e superficialidade de análise se combinam a serviço de uma visão essencialmente conservadora da realidade. Bastaria talvez observar que se, de um lado, a expansão da democracia em muitos países encerra um progresso indiscutível na materialização de ideais que remontam ao iluminismo, do ponto de vista da gestão dos recursos e organização da produção, o capitalismo liberal está longe de ter dado resposta a inúmeros problemas que fazem parte de agenda desde fim de século. Do meio ambiente à pobreza extrema, da questão migratória ao desemprego, a visão neoliberal do mundo não tem sido capaz de encaminhar positivamente soluções para os “problemas que a humanidade se coloca”, para usar uma velha, mas sempre atual formulação. Ninguém menos que o Diretor-Gerente do Fundo Monetário exprimiu essa limitação, a propósito do tópico ambiental, durante a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992. A mesma restrição vale também para os desequilíbrios sociais, as discriminações de raça

e de gênero e tantas outras situações que se relacionam com a forma de produzir e distribuir bens. Dilemas como o que está implícito na noção de sustentabilidade (*i.e.*, produzir agora ou preservar para as gerações futuras) não serão jamais resolvidos (ou pelo menos resolvidos adequadamente) pelo mercado. Isso não é negar a eficiência deste para determinar a alocação de recursos a curto e, possivelmente, a médio prazo, como está sendo comprovado em várias partes do mundo e, a *contrariu sensu*, foi demonstrado pela incapacidade do centralismo planificador em assegurar o avanço sustentado das economias do Leste. Mas muitos grãos de sal têm que ser postos na afirmação simplista das virtudes da visão puramente liberal da economia.

Sob o aspecto político, o quadro não é menos complexo. A proclamação dos ideais democráticos em países e regiões antes submetidos a regimes autoritários de vários tipos não se fez sempre acompanhar, no dia-a-dia da *práxis* política, de atitudes conducentes a uma maior afirmação dos princípios da tolerância e da participação equitativa, sem os quais a Democracia não passará de um conceito formal e abstrato. No plano das Relações Internacionais, a utopia conservadora que se procurou identificar no mundo após o colapso da União Soviética revelou-se igualmente frágil. A unipolaridade político-militar, ainda que frequentemente apoiada pelos instrumentos do multilateralismo (notadamente as decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas), não tem sido capaz de resolver – e, muito menos, de evitar – conflitos em vários pontos do mundo. Ao lado de algumas operações bem-sucedidas (e aqui seria necessário distinguir ações efetivamente multilaterais, como a que permitiu a pacificação e a transição para a democracia em Moçambique, de outras em que o peso e o interesse de uma potência tiveram papel predominante, como no Golfo e no Haiti), problemas não resolvidos (ex-Iugoslávia) e fracassos retumbantes (Somália) ilustram quão complexa é a tarefa de garantir a Paz no mundo, mesmo após a queda do Muro de Berlim e o fim das fricções ideológicas. Sob certo aspecto – e sem que isso signifique de modo algum uma justificativa em retrospecto dos regimes comunistas – o desaparecimento do cimento ideológico que, bem ou mal o socialismo representava, ensejou ou, pelo menos, facilitou o renascimento de formas perversas de nacionalismo, baseadas em pressupostos étnicos, linguísticos ou religiosos, de potencial altamente

destrutivo. Como comentou certa vez um veterano diplomata da antiga Iugoslávia, esta sem dúvida é uma época de mudanças, mas o que se percebe no fim da linha é menos um progresso em direção à modernidade do que uma trágica volta à Idade Média. Até que ponto alguns desses conflitos poderiam ter sido evitados, se outra tivesse sido a atitude do Ocidente, é difícil dizer. Mas seguramente a ansiedade em ver destruído qualquer arranjo político que contivesse resquícios da velha ordem não contribuiu para que se encontrassem soluções baseadas na convivência e na tolerância.

A erupção nacionalista nos territórios que formavam a antiga Iugoslávia pode ser vista como um fenômeno localizado, apesar de suas consequências catastróficas para as respectivas populações e ainda que a incapacidade em lidar construtivamente com os conflitos dela resultantes possa por em risco a credibilidade do sistema internacional de preservação da Paz e da Segurança. O mesmo se poderia, dizer, talvez, de manifestações semelhantes na ex-União Soviética e na própria Federação Russa. Mais preocupantes, a longo prazo, são as expressões do fundamentalismo islâmico, que potencialmente encerram germes de conflito muito maiores, tanto em extensão quanto em profundidade. Embora não se possa ser “tolerante com a intolerância”, a ausência de uma compreensão profunda dos ressentimentos e dos problemas (muitos deles de natureza social ou econômica) que estão na raiz dessas manifestações não ajudará na busca de soluções adequadas e duradouras. A estigmatização de certos países como párias da comunidade internacional e reações mecânicas e *trigger happy* diante de qualquer expressão de inconformidade com a ordem atual só tendem a agravar esses ressentimentos que, por mais que sejam reprimidos pela força, cedo ou tarde voltarão a explodir. Substituir o velho maniqueísmo da bipolaridade por uma nova confrontação baseada em valores religiosos seria a maior tragédia que poderia ocorrer neste limiar do século XXI. Não perceber a complexidade de causas que estão por trás do fundamentalismo é uma forma de, na verdade, alimentá-lo e até, no limite, justificá-lo. É a receita segura para o desastre.

Essas questões e outras de natureza semelhante em áreas ainda mais afetadas pela miséria e as privações de todo tipo (na África, por exemplo) apontam para a íntima ligação entre a Paz e o Desenvolvimento.

Não que o progresso material traga como consequência automática e necessária a eliminação de todas as fontes de conflito. Mas sem dúvida o atraso econômico e cultural a que estão submetidas enormes parcelas da população do planeta é o caldo de cultura ideal para a fermentação de visões apocalípticas, por vezes suicidas, da política, tanto no plano interno quanto no internacional. Encontrar soluções não é fácil. E provavelmente muito tempo será necessário para que a Humanidade alcance formas superiores de convivência, que respeitem a diversidade e estimulem a cooperação. Provavelmente, muitos conflitos serão inevitáveis e mais que tentar abafá-los a todo custo – o que pode levar a frustrações de consequências ainda graves – será necessário circunscrevê-los e limitá-los, ao mesmo tempo em que se busque atacar suas causas mais profundas, radicadas no medo e na desesperança. Foi com esse tipo de consideração em vista que o Brasil e outros países propuseram às Nações Unidas que, ao lado de uma *Agenda para a Paz*, se desenhasse uma *Agenda para o Desenvolvimento*. Infelizmente, não foi possível até aqui avançar muito nesta direção, dadas a ótica estreita dos mais ricos – preocupados apenas com o curto prazo – e as preocupações legítimas, até certo ponto dos mais pobres de que a *Agenda* propicie ocasiões para novas e mais sutis formas de intervenção sobre os seus sistemas políticos. Mas essa não é uma tarefa para um ou dois anos. Mesmo que se leve uma década ou mais discutindo os elementos dessa Agenda, se houver honestidade de propósitos, o tempo não será gasto em vão. Como diz o grande poeta português: “tudo vale a pena quando a alma não é pequena”. Na realidade, como tenho tido a oportunidade de expressar, o fato mais importante da *Agenda para o Desenvolvimento* é o de ter permitido recolocar o desenvolvimento na *Agenda*. Mais que resultados imediatos, a Agenda para o Desenvolvimento deve buscar reforçar a consciência de que, sem resolver as grandes questões econômicas, a Paz não estará nunca garantida.

A realidade política contemporânea pode ser vista por várias óticas. Uma das que mais chama atenção para quem se dedicou a estudar os vários “sistemas” ou “ordens” internacionais que prevaleceram em períodos diferentes da História é a que decorre da verificação de que, talvez pela primeira vez, se assiste a uma crescente defasagem entre o poder político-militar e o poder econômico. Muito já se escreveu sobre

o tema e não seria o caso de repetir aqui, em detalhe, os elementos de incongruência inerentes a um sistema em que, do ponto de vista político-militar uma potência se sobressai claramente em relação às demais, ao mesmo tempo que, economicamente, sua primazia vai sendo erodida por outros atores. Embora, historicamente, nunca tenha havido uma correlação absoluta entre essas duas faces do poder (basta lembrar o papel preeminente da atrasada Rússia czarista no concerto europeu, no século XIX), é intrinsecamente contraditório falar-se em unipolaridade, quando outras potências econômicas surgem no cenário internacional com incontestado vigor. Num certo sentido, a tentativa de trazer a Alemanha e o Japão para o Conselho de Segurança das Nações Unidas representa o reconhecimento de que a manutenção do seu *status* como “gigantes econômicos” e “anões políticos” é insustentável. Este é naturalmente apenas um dos aspectos envolvidos na complexa questão da reforma do CSNU e voltaremos a isso mais tarde. Como quer que seja, a convivência de um unipolarismo político com um multipolarismo econômico não parece, nem lógica, nem historicamente, uma hipótese de organização do sistema internacional.

Outras críticas poderiam ser feitas à visão simplista da unipolaridade, ao menos como um conceito estável. Embora em nível inferior, Rússia e China são também potências consideráveis e que tendem a atuar segundo interesses próprios não necessariamente coincidentes com os dos Estados Unidos. No caso da China, nunca houve a presunção de um alinhamento automático às teses americanas e suas frequentes abstenções (e, de certa forma, a ameaça implícita de veto em certas situações, como a da Coreia do Norte) demonstram essa independência, que tenderá a afirmar-se ainda mais como resultado do dinamismo que sua economia tem demonstrado. No caso da Rússia, nas palavras dos seus próprios líderes, a “lua-de-mel” com Washington foi de curta duração. Mesmo sem o componente ideológico que sustentou a Guerra Fria e ainda que com escopo circunscrito a áreas de seu interesse mais imediato (que não são poucas, nem pequenas!), Moscou vem demonstrando não ser um ator passivo no cenário internacional. Sua atuação na antiga Iugoslávia e no Iraque, para não falar das ex-Repúblicas, ilustra uma linha independente e por vezes conflitante em relação aos Estados Unidos. Na realidade, o que parece configurar-se crescentemente é um

sistema político original, que se tem elementos de unipolaridade (os EUA são sem dúvida o ator mais poderoso e influente) não deixam de guardar semelhanças com estruturas prevalecentes em outros períodos da História, em que uma variedade de atores agem em concerto, buscando respeitar mutuamente os seus interesses fundamentais. Isso foi o que ocorreu na Europa, sobretudo depois da derrota de Napoleão e antes do surgimento da Alemanha bismarckiana. No concerto europeu dessa época, a Inglaterra jogava um papel não de todo dessemelhante ao que os Estados Unidos desempenham hoje. Talvez a maior diferença, sob o ângulo sistêmico, entre aquele período e o atual resida não tanto na preeminência de uma potência em relação às demais, mas no fato de que o restante da Humanidade deixou de ser o objeto passivo das decisões e ações dos grandes. Já se disse que é no século XX que a História se torna realmente universal. Ao nos aproximarmos do ano 2000, isso é verdade não apenas no sentido limitado de que as ações históricas cobrem todo planeta, mas também em outro, mais amplo, de que os agentes do processo se multiplicam. De fato, a maior transformação que o mundo assistiu nos últimos cinquenta anos não foi tanto o auge e a decadência do “socialismo real” mas o surgimento no cenário internacional de mais de uma centena de países que progressivamente se vão afirmando como atores e não meros “pacientes” do processo histórico. Mesmo durante a Guerra Fria, a maior parte ou mesmo a quase totalidade dos conflitos tiveram como palco, mas também como atores, países do mundo em desenvolvimento. Estes países estiveram presentes também em inúmeras iniciativas que ajudaram a conformar o mundo atual, desde a condenação do *apartheid* e dos resquícios do colonialismo, até ações destinadas a regular relações nos campos econômico, também nestes – e esse é um mérito duvidoso – que se registra boa parte dos conflitos que têm abalado o mundo após o fim da bipolaridade. Na última grande empreitada da reforma do Comércio Internacional – a Rodada Uruguai do GATT – os países em desenvolvimento tiveram papel de destaque nas negociações e, em alguns casos, influíram fortemente sobre os resultados finalmente obtidos. Mesmo em questões relativas à Paz e à Segurança, a voz de países como Brasil, Índia e, mais recentemente, África do Sul se tem feito ouvir com respeito. No encaminhamento de questões como as de Angola e Moçambique, por exemplo, o Brasil

teve papel importante no seio do Conselho de Segurança. O perfil dos países em desenvolvimento tenderá a crescer, até mesmo em função da tendência das grandes potências de “pouparem” o seu envolvimento para áreas onde tenham interesses mais vitais. No caso da Índia – e apesar do fator inibidor que representa o seu diferendo com o Paquistão – sua participação em operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas é um indicador de um envolvimento cada vez maior. Estes são fatos que não podem ser desconsiderados em qualquer tentativa de adequar o sistema das Nações Unidas e, em particular, o órgão encarregado de velar pela Paz e a Segurança internacionais, o Conselho de Segurança, às novas realidades.

Além da “universalização da História”, um traço que distingue profundamente o sistema atual dos que prevaleceram em outros períodos é a existência de um fórum em que as questões internacionais são debatidas, encaminhadas e, frequentemente, decididas. As Nações Unidas e a complexa rede de organismos especializados, juntamente com as instituições de Bretton Woods e a OMC, não são mero epifenômeno sem consequência para o rumo do processo histórico. Por mais que se sublinhem suas limitações e seus fracassos, a existência da ONU (vamos nos deter nela) é um fator que modifica qualitativamente o sistema político internacional. Mesmo durante o período em que se dizia que a Organização estava paralisada pelo conflito entre as duas superpotências – e sem falar nos avanços que possibilitou em temas de natureza mais técnico – a ONU presidiu e contribuiu para o que talvez tenha sido a maior mudança vivida por qualquer sistema político internacional em lapso tão curto, que foi o processo de descolonização, acompanhado, com alguma defasagem da eliminação dos regimes baseados na supremacia racial.

O uso frequente que se fez nos últimos anos da expressão nova Ordem Internacional faz supor que haja uma ideia clara do que era a ordem internacional vigente e do que significa ordem internacional *tout court*. Intuitivamente, todos sabemos – ou achamos que sabemos – quais eram os traços definidores da velha ordem (a bipolaridade, a Guerra Fria, o conflito ideológico). Mas a percepção do que significa uma “ordem internacional”, quaisquer que sejam suas características, não é necessariamente tão precisa. Poucas pessoas que usam esses termos têm

presente que no conceito de “ordem internacional” estão embutidas duas ideias, complementares, mas não idênticas. Em primeiro lugar, ao referirmo-nos a uma “ordem internacional”, temos em mente entre outras coisas, uma visão fatural ou descritiva da distribuição do poder no mundo, que pode estar acompanhada – como ocorreu no período da Guerra Fria (mas não em outros!) – de fatores culturais ou ideológicos que dão um significado por assim dizer “transcendente” aos conflitos. A bipolaridade expressava uma confrontação latente ou atual (embora nunca total) entre as duas superpotências, mas ela traduzia também uma luta entre visões do mundo, entre projetos para a Humanidade, que EUA e URSS encarnavam – ainda que muitas pessoas fossem críticas desta auto-atribuição. Em outros períodos da História, essa diferença ideológica não existiu ou, pelo menos, teve importância muito mais limitada. Mas o elemento “distribuição de poder” está necessariamente presente em qualquer “ordem” que se queria definir. Este é o aspecto fatural ou descritivo contido no conceito.

É óbvio, por outro lado, que nenhuma ordem, quer no plano interno, quer no internacional, sobrevive longamente se a ela não estiver associado algum grau de aceitação ou, sociologicamente, legitimidade. Há implícito no conceito de ordem um elemento normativo que conduz a sua valorização, nem que seja apenas como promotora da estabilidade. O Balanço ou Equilíbrio de Poder consagrado na Paz de Westfalia na primeira metade do século XVII, é um exemplo típico dessa dualidade de sentidos. O mesmo ocorreu com o “Concerto europeu” que restabeleceu, ainda que precariamente, este equilíbrio após a derrota de Napoleão e o declínio dos ideais revolucionários. Embora teoria e realidade nunca tenham caminhado exatamente juntas, pode-se dizer *grosso modo* que nestes dois casos o aspecto normativo e o fatural (ou descritivo) do conceito de ordem guardaram alguma coerência, independentemente do juízo de valor que façamos sobre a estrutura de poder daqueles períodos, à luz dos ideais mais altos da Humanidade (Paz, Liberdade, Justiça).

Um dos traços marcantes do período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial e que o distingue de outras épocas é que, para além da luta ideológica, ele se caracterizou por uma profunda dicotomia entre o aspecto normativo e o fatural. Do ponto de vista normativo, após o fracasso da Liga, as relações internacionais deveriam ser regidas pelos

princípios e regras da Carta de São Francisco. Na prática, tais princípios e regras conformaram apenas um dos elementos (importante, mas não definidor) do “ambiente” internacional em que o conflito entre as superpotências se desenrolava. Mesmo deixando de lado as normas mais gerais (ou “abstratas”) de condutas contidas na Carta, como a da igualdade jurídica dos Estados, por exemplo, logo se configurou uma patente discrepância entre o “equilíbrio de poder” consagrado na Carta da ONU, com seus cinco membros permanentes, e a realidade de poder da bipolaridade. Esse hiato, que não existiu pelo menos na mesma extensão na Europa westfaliana ou à época do Congresso de Viena, entre a teoria e a prática conferiu à “ordem internacional” vigente no pós-guerra um elemento de instabilidade (além daquele implícito em todo confronto bipolar) que levou estadistas e pensadores a tentarem reformar “desde cima” esta estrutura de poder. O mais notável destes esforços é o contido na visão kissingeriana de um mundo multipolar, com cinco potências globais, reproduzindo – *mutatis mutandis* – o velho equilíbrio europeu. De certa forma, ainda que com ajustes, este esforço pode ser encarado como uma tentativa de dar coerência entre o princípio normativo e o descritivo da ordem internacional, embora, desde logo, ele padecesse de sérias limitações (a mais séria delas, a que consistia em ignorar o peso crescente de um número de países do que então se chamava “Terceiro Mundo”).

O desmoronamento da União Soviética mudou radicalmente os termos dessa equação, mas não resolveu o dilema central entre o aspecto normativo e o descritivo da ordem internacional. De certa forma, mas obviamente não de modo integral, com o fim da bipolaridade nos planos estratégico e ideológico, o mundo ficou mais “parecido com o retrato que dele haviam feito os redatores da Carta da ONU e mais parecido ficaria se duas potências em relativo declínio (França e Reino Unido) fossem substituídas pelos dois centros reemergentes (Japão e Alemanha). A outra grande diferença, a supremacia evidente de uma única superpotência, esta não poderia nunca ser refletida normativamente, pois não há condições hoje de tornar “legítima”, isto é, aceita pelo conjunto da comunidade das nações uma ordem baseada num pólo hegemônico.

Foi a superação, mesmo incompleta, desse hiato que permitiu que o Conselho de Segurança das Nações Unidas fosse acionado com muito

maior frequência nos anos que sucederam ao fim da Guerra Fria do que nas quatro décadas e meia que o antecederam. As estatísticas sobre este fato são bem conhecidas e não é o caso de repeti-las aqui. Importa notar que não apenas se multiplicam as decisões e resoluções do Conselho, muitas delas envolvendo envio de tropas pelas Nações Unidas ou com sua autorização, mas também o Conselho passou a atuar com mais desenvoltura em casos situados em “área cinzenta”, onde a ameaça à Paz e à Segurança internacionais – pelo menos na concepção clássica de agressão atual ou potencial – não era um fato incontroverso. Situações em que se registram violações graves e maciças dos Direitos Humanos – mesmo que com escassas repercussões sobre outros países – passaram a ensejar ações de *peacekeeping* e *peaceenforcement*, para não falar de sanções econômicas. A tendência à ampliação do recurso ao capítulo VII da Carta, não só em termos quantitativos como qualitativos (o Haiti é um exemplo), reforça a necessidade de compatibilizar o aspecto normativo com o fatual de Ordem, cujo fulcro é questão da legitimidade.

Mas em que medida será possível lograr aumentar o grau de legitimidade da ordem internacional nas condições atuais? Aceitando-se que mais dois países desenvolvidos estejam representados no órgão responsável pela Paz e a Segurança (já que não é possível ou talvez sequer desejável uma substituição), estar-se-ia talvez aproximando sua configuração da realidade de poder, mas evidentemente estariam sendo agravados os desequilíbrios no que diz respeito à representatividade de sua composição em relação ao conjunto da comunidade das nações. Não é aceitável hoje que apenas nações ricas e industrializadas (além da China) constituam o núcleo onde se tomam decisões que afetam toda a Humanidade e, especialmente, aquelas parcelas da Humanidade onde tem lugar a maior parte das ações determinadas pelo Conselho de Segurança. Se se quiser garantir um *modicum* de legitimidade à nova ordem e permitir que as mudanças necessárias para que todos se beneficiem do progresso e da Paz se façam com um mínimo de traumas, é fundamental que vozes e percepções representativas de bilhões de seres humanos estejam presentes de forma durável no centro decisório. Eis aí mais uma razão por que países de peso político e expressão econômica (ainda que relativamente pobres) devem ser contemplados no processo de reforma por que fatalmente terá que passar a ONU e o seu Conselho de Segurança.

Não é o caso de descrever em pormenor as várias propostas que estão sobre a mesa quanto à Reforma da Carta, nem de historiar a evolução que o tratamento do tema tem sofrido. Mas parece importante assinalar que há hoje um bom número de países, possivelmente a maioria, que estão propensos a apoiar uma reforma do Conselho de Segurança que expanda o número de seus membros permanentes, de modo a contemplar não só as novas realidades de poder (Alemanha e Japão), diminuindo a defasagem entre poder econômico e poder político, mas a permitir que países significativos das regiões em desenvolvimento possam também estar representados neste grupo seletivo. Há evidentemente muitas incógnitas a serem elucidadas, a começar pela ausência de uma posição clara em favor desta tese por parte de alguns dos atuais membros permanentes. A questão de como tratar do veto, no contexto da ampliação, é certamente um item espinhoso, que exigirá flexibilidade e imaginação das várias partes. Outro tema que tenderá a colocar-se é o da possibilidade de revisão do que for acordado agora após um lapso razoável de tempo. E, *last but not least*, será preciso ter em conta que a reforma que vier a ocorrer certamente não será do agrado de todos, embora a forma de se lidar com as duas questões anteriores (veto e revisão) talvez possa contribuir para suavizar resistências de países que se consideram aspirantes legítimos, mas que sabem não ter chegado a sua hora. De qualquer forma, o que parece claro, senão para todos, para um grande número de países é que qualquer reforma do Conselho que não trate dos desequilíbrios e inconsistência no núcleo de membros permanentes ficará muito aquém do que é necessário para proceder a um aprimoramento do Conselho de Segurança e conferir-lhe plena legitimidade.

É impossível dissociar as mudanças que se estão operando no plano político e a nova ordem que delas resultará das transformações na economia. Já aludimos, aqui, à anomalia que reside no “desacoplamento” entre poder econômico e poder político e ao fato de que a incorporação da Alemanha e do Japão aos processos decisórios internacionais é uma forma de corrigi-la, frisando-se sempre que qualquer reforma que se limite a ambos os países será necessariamente incompleta. Mas não é só no plano das relações entre Estados que os últimos cinquenta anos assistiram a notáveis mudanças impulsionadas por novas condições econômicas. Um dos fatos mais mencionados por estudiosos e observadores

das Relações Internacionais é o surgimento de novos atores na cena mundial. Há duas ou mais décadas, a grande novidade foi o aparecimento das empresas transnacionais, que surgiam como personagens independentes do drama histórico. Hoje, o fenômeno parece ter tido consequências menos espetaculares do que se cogitava, pelo menos sob o aspecto político. De alguma forma, parece ter havido uma “acomodação” dos grandes conglomerados multinacionais ao quadro político das relações interestatais. Embora essas empresas não tenham cessado de crescer e frequentemente ajam com objetivos próprios, não se percebe nelas o desafio que se chegou a supor ao papel central dos Estados. De certa forma, o aparecimento em cena de grandes corporações não norte-americanas permitiu corrigir certos enfoques e reconhecer que, a despeito de suas operações em escala global, na maioria dos casos, as empresas multinacionais não abdicam do seu passaporte original. É essa percepção, aliás, que tem levado, por vezes, políticos e analistas a se preocuparem, fundadamente ou não, com grande aumento da presença de conglomerados japoneses nos Estados Unidos. Seja porque os governos passaram a ter uma atitude mais receptiva, seja porque as multinacionais se tornaram mais domesticadas, a imagem de uma ITT ou de uma General Motors ou, de resto, uma Sony ou uma Mitsubishi, atuando como uma espécie de “radical livre” no metabolismo das relações internacionais, perdeu muito de seu aspecto ameaçador. Ao contrário, mesmo em termos econômico-financeiros as atenções recentemente se deslocaram para um fenômeno muito mais difícil de controlar, dado o seu relativo anonimato, representado pelos fluxos de capital de curto prazo. Mas não é nossa intenção aqui analisar estes movimentos financeiros e as incógnitas ainda não esclarecidas do seu papel na construção (ou destruição) da ordem internacional. Mais modestamente, quero referir-me a outro aspecto das relações internacionais neste fim de século, que é o surgimento de agrupamentos de países em torno de objetivos fundamentalmente econômico-comerciais, mas que não deixam de ter crescentes implicações políticas. Até que ponto instituições como a União Europeia e, potencialmente, o MERCOSUL poderão tornar-se atores de pleno direito das Relações Internacionais e, como tais, contribuir para a conformação de uma nova realidade política? Passada a euforia de Maastricht – e em que pese um indiscutível esforço de

coordenação entre os países membros da União Europeia em matéria de política externa – tudo indica ainda estar longe o dia em que Bruxelas possa substituir Paris, Londres ou Bonn (futuramente Berlim) como centro das grandes decisões políticas. A própria forma como tem sido conduzida a questão de reforma do Conselho de Segurança da ONU é ilustrativa desta resistência dos Estados em ceder espaço a uma instituição supra-estatal como a União Europeia. Do contrário, ao invés de estarmos discutindo o ingresso da Alemanha, seria mais lógico pensar na inclusão da União Europeia, ela própria, como membro daquele órgão. Pode-se dizer que o simples fato de a hipótese ter sido ventilada, como o foi, já denota uma tendência, que há poucas décadas, seria impensável. Mas o fato é que os argumentos “europeístas” não prevaleceram e cada Estado tem atuado com perfil próprio nessa matéria, buscando, inclusive, preservar (ou obter) o privilégio do veto, expressão suprema da afirmação de uma identidade nacional soberana. Assim, tudo indica que, até onde se pode vislumbrar, os Estados continuarão, em matéria política, a guardar para si uma posição de preeminência sobre as entidades que resultam de processos de integração, ainda que se possa conceber que, algum dia, estas possam vir a superá-los. Mas neste dia o próprio conceito de Estado terá que ser reavaliado ou redefinido.

Da mesma forma, não parece provável que outros “desafios” ao Estado possam a curto prazo privar esta invenção renascentista do privilégio de ser o principal agente na política internacional. O mais visível desses desafios novos é o constituído pelas chamadas ONGs, que têm visto seu papel crescer nos anos recentes na arena mundial, muito em função dos chamados “temas globais”, isto é, temas que, por sua importância e interesse, transcendam a esfera de competência de cada Estado Individual. Meio Ambiente, Direitos Humanos, situação da Mulher são alguns deles. Se é verdade que estas organizações têm atuado com crescente desenvoltura, a ponto de efetivamente influírem nas decisões das grandes conferências mundiais sobre esse assuntos, não é menos verdadeiro que sua ação tem como referência, em última instância, os próprios Estados, que são os responsáveis, finalmente, pelas decisões, acordos e resoluções adotadas. O crescente papel das ONGs (exercido muitas vezes com sentido positivo) tem, por outro lado, despertado um interesse cada vez maior pela discussão sobre aspectos da sua constituição

e do seu processo decisório interno – de sua *accountability*, como se diz –, o que talvez venha a impor algum limite à sua atuação. Em outras palavras, se as ONGs tornaram “mais difícil” a vida dos Estados, ao atuar diretamente sobre as opiniões públicas, por cima ou à margem dos governos, elas estão longe de poder competir com eles como agentes da política internacional. As ONGs influem, sem dúvida, sobre o desenho da agenda internacional (o que não é pouco), mas não detêm o poder de tomar as decisões capazes de transformar os pontos desta agenda em medidas práticas.

Essas considerações, algo apressadas, sobre a persistência do Estado como principal ator das Relações Internacionais visam, sobretudo, a contribuir para desfazer concepções equivocadas que confundam, positivamente ou não, a redefinição das tarefas do Estado – que é parte das transformações a que estamos assistindo – com a falsa ideia de que é possível e até mesmo desejável prescindir dele, como se fosse uma entidade anacrônica. Por muitos anos e décadas, o Estado continuará a ser a forma principal e o instrumento essencial para que os objetivos de cada sociedade possam ser alcançados no plano internacional. Um Estado democrático, como o brasileiro hoje, tenderá a refletir melhor esses objetivos e saberá privilegiar, sempre que possível, a vertente da cooperação sobre a vertente do conflito. Mas é uma ilusão pensar que, com um Estado mais fraco, a sociedade estaria melhor servida. Num mundo globalizado, onde praticamente todas as decisões importantes passam por alguma forma de negociação internacional (*a priori* ou *a posteriori*), será cada vez mais necessário dispor de um Estado bem aparelhado. Que este aparelho esteja voltado para a Paz, para a cooperação e para o progresso é o que devemos assegurar, se quisermos influir na nova ordem e colher dela os frutos a que legitimamente almejamos.

A passagem do mundo hobbesiano da “Guerra de Todos contra Todos” para um universo kantiano de “Paz Perpétua” não é uma questão de anos ou décadas, mas de séculos. Se o século XXI nos verá mais próximos da segunda ou assistirá a um resvalar para o primeiro, é uma questão que nenhum analista imbuído de racionalidade se arriscaria a prever com segurança. A “desordem” que resultou do colapso da velha e falsa ordem pode oferecer a oportunidade não para o fim da História, mas para a construção sempre penosa e difícil, de uma História mais próxima da Razão.

8. ENTRE O DESEQUILÍBRIO UNIPOLAR E A MULTIPOLARIDADE

O conceito de segurança internacional presta-se a diferentes abordagens e definições. Um artigo publicado pelo professor Richard Rosecrance na revista *Foreign Affairs* em princípios de 1992¹ pode ajudar a situar o tema no contexto do período transitório de reajuste nas relações internacionais, que se seguiu ao desmembramento da URSS, e no qual ainda hoje vivemos. Segundo a exposição de Rosecrance, a anarquia – para a qual tenderia naturalmente o relacionamento entre as nações – foi evitada nos últimos duzentos anos com base em esforços passíveis de serem catalogados sob um dos três seguintes esquemas: equilíbrio de poder, ameaça nuclear de destruição recíproca (*nuclear deterrence*), ou concertação entre uma coalizão de países.

O primeiro esquema, que caracterizou a maior parte do século XIX, teria provado sua ineficiência ao desembocar nas duas grandes conflagrações mundiais do presente século. O segundo, que corresponde ao modelo bipolar da Guerra Fria, chegou a introduzir certa previsibilidade no ordenamento internacional, mas não sem manter a humanidade à beira do holocausto nuclear nem sem haver impedido a multiplicação de focos de instabilidade regional. O terceiro esquema – o potencialmente mais estável – se teria materializado por breves períodos e sob diferentes roupagens a partir do Congresso de Viena, passando pela malfadada experiência da Liga das Nações para ressurgir, reformulado em bases ao mesmo tempo universais e supostamente mais realistas, no sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas aprovado pela Conferência de São Francisco em 1945.

O agravamento das tensões entre Washington e Moscou, ao final da década de 40, impediu que a coalizão de vencedores da Segunda Guerra Mundial cooperasse harmoniosamente na manutenção da paz

1 ROSECRANCE, Richard. "A new Concert of Powers". *Foreign Affairs*, vol. 71, n 2, pp. 64-82, *spring*, 1992.

e segurança internacionais de acordo com o desenho original da Carta da ONU. Mas o fim da Guerra Fria e a perspectiva de entendimento entre os membros permanentes do Conselho de Segurança reanimaria no espírito de muitos a ideia de uma ordem mundial instituída pela concertação multilateral.

A julgar pela intensificação da atividade do Conselho de Segurança após 1992 – sobretudo após o consenso que viabilizou a ação armada contra a ocupação do Kuwait pelo Iraque – os principais centros de poder do mundo contemporâneo parecem efetivamente valorizar as possibilidades oferecidas pelo CSNU para a manutenção da segurança internacional. O próprio projeto de reforma do Conselho de Segurança, ressuscitado em 1994 – e em debate desde então – pode ser interpretado como demonstração do compromisso dos Estados membros com uma ampliação equitativa na composição do órgão, capaz de dotá-lo da representatividade e legitimidade exigidas para que desempenhe com a devida autoridade seu papel no século vindouro. As diferenças subsistentes sobre qual seria a melhor fórmula para um Conselho expandido não elide este compromisso, de resto, inscrito no próprio título do Grupo de Trabalho criado pela Assembleia Geral para tratar do tema “Representação Equitativa e Aumento na Composição do Conselho de Segurança”.

Para observadores como Rosecrance, a comunidade internacional se encontra, a partir de 1992, diante de uma janela de oportunidade histórica para a consolidação de um sistema concertado de administração da segurança internacional em bases mais estáveis e duradouras do que em ocasiões passadas. Mas uma breve análise da experiência do Conselho de Segurança em seus esforços para fazer face a uma nova geração de conflitos, desde o fim da Guerra Fria, revela um quadro marcado por contradições e incertezas. Tentativas de dotar as Nações Unidas e o Conselho de Segurança de uma *Agenda para a Paz*² intrusiva e militarizante, como a que foi originalmente esboçada pelo ex-secre-

2 BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace – preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Documento A/47/ 277 de 17 de junho de 1992.

tário-geral Boutros-Ghali em atendimento a encomenda da primeira reunião de cúpula na história do CSNU, em 1992, alimentaram expectativas extremamente elevadas que acabariam cruelmente frustradas nos atoleiros da Somália e da Bósnia, pondo fim ao curto período após a crise do Golfo em que a ordem unipolar pós-Guerra Fria pareceu coexistir em harmonia com o multilateralismo.

Hoje pairam dúvidas sobre a possibilidade de compatibilização de um mundo essencialmente unipolar no plano militar-estratégico com o fortalecimento ou mesmo a preservação do multilateralismo conforme concebido pela Carta da ONU. Como se sabe, a persistente hostilidade de certos segmentos do Congresso norte-americano em relação à ONU continua a desafiar os esforços do secretário-geral Kofi Annan para pôr em ordem as finanças da organização, além de refletir uma inclinação unilateralista que parece contemplar com naturalidade a aplicação extra-territorial da lei norte-americana e uma adesão seletiva, e caso a caso, à diplomacia parlamentar.

É bem verdade que Washington tem dado demonstrações de interesse em prestigiar o Conselho de Segurança, como denota o fato de o representante permanente dos EUA junto à ONU fazer parte do gabinete ministerial e gozar de inquestionável influência para a formulação da política externa norte-americana. Mas a secretária de Estado Madeleine Albright não se furta a afirmar que o Conselho de Segurança oferece apenas uma entre várias opções para o encaminhamento de crises internacionais – as outras sendo a ação empreendida unilateralmente, ou em conjunto com um grupo de aliados, com ou sem o beneplácito do CSNU.

Não obstante, nem mesmo integrantes do que se convencionou chamar de “Ocidente”, como a França, se mostram dispostos a contestar uma ordem unipolar dominada por Washington, enquanto a Federação Russa, a República Popular da China, e o Movimento Não-Alinhado a questionam com crescente extroversão e desenvoltura.

Esta situação de “desequilíbrio unipolar” – mistura de desequilíbrio de poder e ordenamento unipolar – pode em tese evoluir tanto em direção a um multipolarismo benéfico para a ONU, como degenerar em esquemas mais próximos de padrões de organização internacional remanescentes do equilíbrio de poder ou da chamada *deterrence*.

Enquanto isso, a problemática norte-sul, embora relacionada apenas indiretamente com a esfera da segurança internacional, desempenha um papel não negligenciável no quadro das dificuldades enfrentadas pelo Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria. Constatase que, contrariamente ao que se chegou a antecipar, a disseminação de um paradigma único de desenvolvimento – centrado na economia de mercado – não se está traduzindo em uma cooperação internacional à altura das carências dos menos favorecidos, cuja marginalização, em muitas instâncias, se agrava. Mesmo nos chamados novos países industrializados – alguns dos quais foram rebatizados como “tigres” – o caminho para o desenvolvimento e a superação de desigualdades com o Norte se tem revelado mais tortuoso e sujeito a percalços que o otimismo dos anos 80 e início dos 90 permitia antever. Alguns observadores chegam a notar um desgajamento do Norte em relação ao Sul, sob o manto de uma ênfase maior na assistência humanitária – de impacto positivo mais imediato sobre a opinião pública nos países doadores – do que na promoção de uma verdadeira parceria internacional para a promoção do desenvolvimento econômico e social. O desinteresse estratégico em que caíram certas regiões do mundo em desenvolvimento, ao invés de se refletir em uma redução nos níveis de tensão regional, parece, ao contrário, favorecer a eclosão de conflitos devastadores em termos humanos e materiais. O caso africano é típico. Finda a Guerra Fria, o valor estratégico da África se viu diminuído para as grandes potências, que passaram a assistir, se não indiferentes, pelo menos abúlicas à sucessão de conflitos internos e internacionais naquele continente. A expectativa de que as mudanças na África Austral pudessem ser o prenúncio de uma era de estabilidade não se materializaram nem mesmo na parte sul do continente africano. Na verdade, libertos dos freios da Guerra Fria, os jovens Estados africanos têm demonstrado que as ambições de hegemonia e as rivalidades de poder não são um fenômeno limitado às áreas mais desenvolvidas do planeta.

Dado este pano de fundo, não chega a surpreender que as iniciativas do Conselho de Segurança em matéria de diplomacia preventiva ou suas ações de manutenção e imposição da paz transcorram em um ambiente de improvisação permanente, imprevisível e infenso a sistematizações. Como afirmou o secretário-geral Kofi Annan em seu último

relatório à Assembleia Geral sobre as atividades da Organização em setembro de 1997, “as épocas de transição costumam também ser épocas de confusão”.³

Ainda assim, é possível identificar tendências e formular reflexões sobre o desempenho recente do Conselho de Segurança. Na realidade, a diplomacia brasileira está particularmente bem posicionada para empreender tal balanço, tendo em vista não somente a razoável consistência de nossa atuação, como o elevado padrão de assiduidade de nossa participação em seus trabalhos nos últimos dez anos - padrão igualado apenas pelo do Japão entre os membros não permanentes do CSNU.

Além de havermos sido eleitos para o biênio que se iniciou em janeiro de 1998, estivemos representados no órgão de 1988 a 1989 e de 1993 a 1994. No primeiro desses três biênios, a delegação brasileira, chefiada pelo embaixador Paulo Nogueira Batista, pôde acompanhar os efeitos iniciais do degelo Leste-Oeste sobre a ação do Conselho, origem da redinamização de suas deliberações e das alterações de ordem processual e substantiva que se aprofundariam após o desmembramento da URSS. No segundo biênio, o embaixador Ronaldo Sardenberg atuou à frente da delegação durante a fase de mais intensa atividade do Conselho desde sua criação, em que vultosos recursos humanos e militares foram mobilizados por um número sem precedentes de operações de paz na América Central, nos Bálcãs, na África e no Oriente Médio (se no biênio 88-89 foram adotadas quarenta resoluções, em 93-94 o número de resoluções subiria para 170; em 1988 havia cinco operações de paz envolvendo um total de dez mil soldados da ONU, e em 1994, dezessete operações de paz mobilizavam 75.000 cascos azuis).

Embora o órgão já tivesse sofrido uma retração relativa no seu ritmo de trabalho quando assumi a representação brasileira ante o CSNU, em janeiro do corrente – fruto de algumas experiências malsucedidas e dos problemas financeiros da organização – continua a existir um grande interesse por suas deliberações de parte da imprensa internacional, das organizações não-governamentais, da opinião pública em geral. Não resta dúvida, ademais, que o Conselho de Segurança permanece no

3 ANNAN, Kofi. *Renewal amid transition : annual report on the work of the Organization*. Report of the Secretary-General. Documento A/52/1, página 3, 1997.

centro das atenções dos governos dos Estados membros da ONU e, em particular, dos principais mandatários internacionais. Pode-se afirmar, sem erro, que o único foro universalmente reconhecido para tratar de questões de segurança internacional teve seu prestígio enaltecido a partir do êxito da missão do Secretário-Geral Kofi Annan a Bagdá, em fevereiro último, quando – mandatado pelo CSNU – contornou pela via diplomática a mais séria crise, opondo o Iraque à Comissão Especial instituída para a implementação do regime de sanções aplicado àquele país (UNSCOM), desde o fim da Guerra do Golfo.

Na verdade, parece-me que vivemos um momento de testes decisivos para o futuro do Conselho de Segurança e da própria noção de segurança coletiva concebida como uma responsabilidade de toda a comunidade internacional. O ressurgimento tímido da multipolaridade, ainda que no quadro do desequilíbrio unipolar a que me referi anteriormente, pode tanto ocasionar um distanciamento progressivo entre Washington e o Conselho – caso o órgão se revele excessivamente insensível às preocupações da principal potência mundial – como dar ensejo a manifestações de rebeldia crescente por parte de segmentos importantes da comunidade internacional, caso o Conselho se transforme em um mero braço da política externa norte-americana. Desnecessário frisar que em ambas situações a credibilidade do órgão se veria seriamente afetada.

Decisão adotada pela cúpula da Organização para a Unidade Africana em junho último, que ameaçou com uma dissociação unilateral de seus membros em relação ao regime de sanções imposto pelo CSNU à Líbia, representa um questionamento direto à autoridade do Conselho por 53 Estados membros. Caso manifestações de desobediência coletiva se reproduzam no futuro – e não se pode excluir a hipótese de que isto venha a ocorrer até mesmo em relação ao regime de sanções contra o Iraque – a credibilidade do Conselho poderia ficar irremediavelmente abalada. A crise de legitimidade, pela qual – segundo muitos – já passa o Conselho transformar-se-ia em uma crise ainda maior de efetividade, numa perigosa espiral.

As explosões nucleares da Índia e do Paquistão também podem ser interpretadas como desafios individuais à autoridade do órgão, que se auto-instituiu, a partir da Declaração da cúpula de janeiro de 1992, em um guardião do regime internacional de não proliferação.

Por outro lado, com a ampliação da Aliança do Atlântico Norte e a criação de canal de comunicação direto entre a OTAN e Moscou, quatro dos cinco membros permanentes do Conselho - e um número variável de membros não permanentes - poderão, doravante, coordenar-se sobre questões de segurança europeia, ou mesmo de outras regiões, sem acionarem necessariamente o Conselho de Segurança. Segundo declarações recentes do secretário-geral da OTAN, Javier Solana, a aliança se está transformando em uma “organização política” e sua “crescente autoconfiança” lhe permite contemplar a ideia de passar a atuar em lugares “onde nem sequer os anjos ousavam se aventurar”.⁴

Para um país como o Brasil, membro fundador das Nações Unidas, cujo passado reflete um compromisso sustentado ao longo de mais de um século com a solução pacífica de controvérsias, a proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional. Um enfraquecimento do CSNU, além de comportar riscos óbvios para a estabilidade internacional, se daria em benefício de instâncias de concertação nas quais teríamos escassa influência e em detrimento das conquistas dos últimos cinquenta anos no plano da consolidação do direito internacional no âmbito multilateral da Organização das Nações Unidas. Não desejamos nem um multipolarismo sem lastro no direito internacional, nem o multilateralismo colocado a serviço da unipolaridade. A rigor, o que se almeja é uma crescente multipolaridade com o sustentáculo jurídico-parlamentar do multilateralismo. Em outras palavras, preservar o arcabouço onusiano, adaptando-o, sem desfigurá-lo, às exigências da realidade contemporânea.

Tendo em mente estas considerações, é possível apresentar a atuação brasileira no Conselho de Segurança a partir de uma preocupação central com a administração diplomaticamente responsável dos instrumentos coercitivos contemplados pela Carta em seu Capítulo VII. Partimos do princípio de que nada expõe mais as decisões do Conselho de Segurança ao descrédito do que o recurso injustificado à coerção.

A Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização da coerção militar (e, segundo muitos intérpretes,

4 *apud* FITCHETT, Joseph. “A NATO no longer just for Defense - Secretary-General Foresees a growing activist role in crisis”, *International Herald Tribune*, jul. 1998.

não militar) – excetuado o direito individual ou coletivo à autodefesa. As decisões inspiradas nos dispositivos do Capítulo VII – que podem ir do embargo de armas, passando por sanções abrangentes para chegar à autorização de intervenção armada – constituem as únicas manifestações verdadeiramente impositivas da autoridade do Conselho de Segurança, na medida em que dispensam o consentimento das partes. Garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder – exige, antes de mais nada, que a autorização da coerção seja disciplinada por uma agenda multilateral, capaz de refletir interesses políticos coletivos e coerentes com os dispositivos da Carta da ONU. O recurso a medidas de Capítulo VII não pode nem ser posto a serviço de agendas individuais, nem ser arbitrário ou excessivamente liberal, sob pena de uma desvalorização do critério da ameaça à paz e segurança internacionais como gatilho acionador da coerção, e sob risco de uma intervenção indevida e indiscriminada em assuntos internos (como se sabe o Artigo 2.7 da Carta proíbe a ingerência em assuntos internos salvo em situações colocadas sob a égide do Capítulo VII).

As decisões sob o Capítulo VII proliferaram durante a presente década. A *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali terá sido o reflexo conceitual mais claro dessa tendência, ao haver insinuado que as operações de paz, tradicionalmente situadas sob os três preceitos básicos do consentimento das partes, da imparcialidade e do uso da força em auto-defesa apenas, passassem a “impor” a paz de forma coercitiva também.⁵ As tentativas de implementação desta filosofia na Somália e na Bósnia demonstraram as limitações claras de uma tal política.

Por outro lado, a inação inicial do Conselho de Segurança diante do genocídio em Ruanda e a posterior autorização de uma intervenção (a chamada “operação turquesa” comandada pela França) sob o Capítulo VII – cujos objetivos alegadamente humanitários encobriam mal dissimuladas finalidades políticas – acumulariam embaraços adicionais para o Conselho.

O enquadramento da crise haitiana no contexto do Capítulo VII para efeitos da autorização de uma intervenção militar que se propunha

5 BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 6.

solucionar uma problemática de natureza obviamente interna sem impacto internacional claramente discernível despertaria nova controvérsia, particularmente no âmbito latino-americano. Como se sabe, o Brasil absteve-se de apoiar, no CSNU, o envio de força multinacional ao Haiti, posição que foi compartilhada pela República Popular da China.

Como observa o relatório intitulado *Words to Deeds* divulgado em dezembro de 97 pela força tarefa organizada por Lord Carrington, de que tive a honra de participar,⁶ o esmaecimento da fronteira entre o chamado *peacekeeping* das operações de paz e o *enforcement* das ações coercitivas sob o Capítulo VII “não pode ser considerado um desenvolvimento fortuito para a teoria ou para a prática do CSNU”.

Não dispondo a ONU de uma força própria, a coerção militar – quando autorizada pelo Conselho – continuará a ser delegada a exércitos nacionais ou a coalizões de Estados membros (as chamadas “*coalitions of the willing*”). Assim sucedeu na Coreia, na crise do Golfo e, mais recentemente, na força de intervenção para restabelecer a ordem na Albânia, para citar três exemplos díspares. Segundo algumas indicações, a OTAN pareceria estar interessada em assumir responsabilidades adicionais nesta esfera, fora da área estabelecida pelo Tratado do Atlântico Norte – o que exigiria, em princípio, que ela alterasse sua identidade para deixar de ser uma aliança defensiva. De qualquer forma, o importante, nestes casos, além da própria autorização, é garantir que o CSNU seja mantido suficientemente informado sobre as ações militares exercidas com seu beneplácito, para que possa desempenhar satisfatoriamente suas prerrogativas na legitimação do uso da força, não somente ao determinar o início da coerção armada como ao velar pela sua proporcionalidade e pelo fim do recurso à força no momento apropriado.

A experiência recente do Conselho milita contra a utilização das operações de manutenção da paz para a imposição de soluções pela força, como vimos acima. Ao mesmo tempo, diversos observadores (e o próprio relatório *Words to Deeds*) chamam atenção para o fato de que uma geração nova de conflitos na antiga URSS e adjacências e em regiões

6 International Task Force on the Enforcement of U. N. Security Council Resolutions (Chairman, Lord Carrington), "Words to Deeds: Strengthening the U. N.'s enforcement capabilities", Final Report. Nova Iorque: 1997.

institucionalmente frágeis do mundo em desenvolvimento – e no continente africano em particular – estariam a exigir soluções inovadoras e não necessariamente comprometidas com as distinções doutrinárias consagradas pela prática da ONU em matéria de manutenção da paz. A figura da operação de paz “robusta”, situada sob o Capítulo VII – autorizada a usar a força tanto em autodefesa como no cumprimento de seu mandato – e que conta com o consentimento das partes, foi experimentada na região croata da Eslavônia Oriental, com o *placet* de Zagreb e Belgrado, e teria representado uma resposta aparentemente bem-sucedida a uma situação particular. A própria implementação dos Acordos de Dayton por uma força da OTAN autorizada sob o Capítulo VII, na Bósnia Herzegovina, constitui uma experiência inédita de subcontratação da “imposição” da paz com o consentimento das partes (a parte bósnio-sérvia havendo expressado seu “consentimento” por intermédio do líder iugoslavo Slobodan Milosevic). Enquanto o caso da Eslavônia Oriental representou exemplo de atribuição, consentida, de mandato coercitivo a uma operação de paz da ONU, na Bósnia as atividades das forças militares situadas sob a alçada da OTAN – subcontratada para impor a paz sob o Capítulo VII – se desenvolvem, até certo ponto, como uma operação de paz da ONU não coercitiva. Não está claro se estes modelos seriam aplicáveis a outras situações, ou em que medida sua disseminação é viável ou mesmo desejável. Pode-se afirmar, contudo, que a demanda pela participação da ONU no apaziguamento de tensões localizadas não está em queda e que a complexidade de alguns dos novos desafios à segurança internacional requereriam um esforço mais sistemático de reflexão, do que tem sido o caso, para que cada situação diagnosticada como ameaça potencial à paz e segurança internacionais seja tratada com remédios adequados e eficientes.

O pós-Guerra Fria também levou a uma multiplicação na imposição de regimes de sanções, que acarretou, por sua vez, diversas experiências inovadoras tanto em termos dos alvos das sanções (não só países propriamente ditos como partes dentro de um Estado, como a UNITA ou os bósnios sérvios), ou mesmo das proibições específicas (sanções centradas no setor aeronáutico no caso da Líbia, por exemplo). O regime abrangente e intrusivo aplicado ao Iraque pela resolução 687 permanece, neste particular, um caso à parte e sua administração pela

Comissão Especial encarregada de implementá-lo continua a representar um dos mais complexos capítulos das atividades correntes do Conselho – cujo tratamento extravasaria o alcance deste ensaio. Mas não parece impróprio dizer que hoje, oito anos após sua imposição, existem sérias dúvidas sobre a eficácia e, sobretudo, a relação custo-benefício da manutenção de sanções abrangentes sobre Bagdá – “custo”, no caso, medido em termos de doenças, desnutrição, mortalidade infantil e “benefício” avaliado em função do nível de certeza adicional que se deseja ter sobre se o Iraque efetivamente cumpriu com sua obrigação de eliminar as armas de destruição em massa que possuía e não voltou a tentar produzi-las. Em um plano mais geral, é possível afirmar que começa a emergir um consenso entre os Estados membros a favor de uma limitação do alcance das sanções a alvos precisos, de modo a minimizar seus possíveis impactos humanitários e seus efeitos sobre terceiros. O próprio Boutros-Ghali, no “suplemento” à Agenda para a Paz de 1995⁷ incorpora essa preocupação. Considera-se, por exemplo, que as sanções impostas contra o Haiti penalizaram desnecessariamente uma população já condenada a níveis extremamente baixos de subsistência e só passaram a surtir o efeito político desejado quando foram modificadas para limitar a liberdade de trânsito internacional dos integrantes do regime ilícito de Raul Cédras ou para congelar seus ativos financeiros no exterior.

Sob coordenação brasileira, a Assembleia Geral adotou uma série de recomendações sobre a questão das sanções que apontam precisamente nesse sentido e permanecem um importante ponto de referência para os membros do Conselho de Segurança.⁸ Mais controversa, contudo, permanece a problemática da duração das sanções, não obstante um número crescente de países – inclusive membros permanentes como China, Federação da Rússia e França – revelarem insatisfação

7 BOUTROS-GHALI, Boutros. *Supplement to an agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. Report of the Secretary-General on the work of the Organization. Documento A/50/60-S de 25 de janeiro de 1995.

8 Resolução 51/242 de setembro de 1997, em anexo. Resolução adotada pela Assembleia Geral tendo em vista os relatórios do Secretário-Geral “Agenda para a paz (...)” e o “Suplemento para a Agenda para a Paz”.

com o chamado *reverse veto*, que permite a um único membro permanentemente impedir que um regime de sanções seja levantado, com base em interpretação essencialmente unilateral do que constitui cumprimento satisfatório das exigências para tal. Desnecessário frisar que a postura dos EUA e do Reino Unido em relação ao Iraque (e, até há pouco, em relação à Líbia) é frequentemente citada como exemplo deste fenômeno.

Uma postura diplomática como a brasileira, que tende a considerar as medidas coercitivas como opções de última instância, se expressa também por uma atitude pró-ativa de preferência pelo diálogo e pela negociação, com base em todos os meios previstos pela Carta para a solução pacífica de controvérsias. Nossa intensa participação tanto nas articulações políticas que viabilizariam a viagem de Kofi Annan a Bagdá em fevereiro último, como, sobretudo, na posterior homologação pelo Conselho de Segurança do *Memorandum* de Entendimento firmado entre o CSNU e o governo iraquiano, pode ser citada como ilustração desta postura. O fato de os resultados da missão do secretário-geral haverem preservado a voz do Conselho, oferecendo ao mesmo tempo uma solução não militar satisfatória para um impasse incômodo para Washington, demonstra que o multilateralismo pode afirmar-se em compasso com os interesses do principal centro de poder mundial, moderando seus impulsos iniciais, mesmo se a intransigência iraquiana - e, por vezes, o zelo detalhista da UNSCOM não com o presente e o futuro, mas também em relação ao passado - impedem que os entendimentos alcançados possam ser tomados como definitivos.

Em um sentido amplo, temos sustentado que a noção de “diplomacia preventiva”, além de englobar toda ação mediadora não coercitiva, começa com a promoção dos princípios e propósitos da Carta da ONU e deveria incluir - em um mundo marcado por desigualdades gritantes nos planos econômico e social - a intensificação da cooperação internacional para o desenvolvimento. Boutros-Ghali, movido talvez pelo sentimento de que o fim da Guerra Fria abria possibilidades inesgotáveis para a exploração de fórmulas novas de estabilização de áreas sujeitas a conflitos, promoveu o posicionamento militar preventivo como exemplo de diplomacia preventiva. Não há por que pôr em dúvida o êxito da força de paz preventiva UNPREDEP, que terá contribuído para evitar que a ex-República Iugoslava da Macedônia fosse contaminada pela violência

que se alastrou por outras partes dos Bálcãs. Mas sem desmerecer as modalidades eficazes de manutenção da paz pela via militar, nem o trabalho heróico dos soldados e dos observadores militares da ONU, é necessário ter presente que a vantagem comparativa das Nações Unidas, como foro privilegiado para a concertação diplomática multilateral, se situa no campo do entendimento e da negociação. O monitoramento de cessar fogo, as missões de paz desarmadas ou mesmo as “robustas” são apenas meios para a promoção de diálogo e entendimento em situações onde a desconfiança mútua impede que se instaure a paz. Em um contexto ainda marcado pelo viés militarizante da *Agenda para a Paz* valorizar a diplomacia como tal, representa, no atual Conselho de Segurança, uma postura até certo ponto original, por estranho que isto possa parecer à luz dos dispositivos da Carta. Trata-se, não obstante, de uma atitude que corresponde à vocação natural do Brasil.

A credibilidade resultante de uma longa tradição de respeito à Carta da ONU – inclusive nas numerosas vezes que participamos como membro não permanente do Conselho de Segurança – à qual se acrescentam hoje um desempenho econômico sólido e o aprofundamento de nossas raízes democráticas contribui para que a voz do Brasil seja ouvida com atenção e respeito crescentes no tocante a toda a gama de questões trazidas ao CSNU. Ao mesmo tempo, é necessário que estejamos atentos, por nossa parte, a todas as manifestações de instabilidade mundial e às reações das lideranças internacionais a essas crises e conflitos, para que nos possamos posicionar de modo a conciliar nossos interesses nacionais específicos com o objetivo mais genérico, que é o de velar para que o Conselho de Segurança seja capaz de sobreviver às contradições da ordem internacional em que vivemos e, se possível, emergir mais representativo e dotado de maior legitimidade, em um futuro próximo.

9. A OMC PÓS-SEATTLE

Que gigantes? inquiriu Sancho Pança
Aqueles que vês ali, com grandes braços – respondeu-
lhe o amo...
Veja bem vosmecê... que aquilo que ali está não serão
gigantes, mas moinhos de vento...
Bem se percebe – respondeu Dom Quixote –que não
és versado nestas aventuras...
Miguel de Cervantes, *Dom Quixote de la Mancha*
(tradução de Almir de Andrade Livro I, cap. VIII).

“Nada está acordado até que tudo esteja acordado”

Esta frase, que pode soar tautológica, mas que teve sua razão de ser num processo negociador envolvendo uma multiplicidade de temas e de atores, era o lema que presidia às discussões dentro do GATT e da OMC. À semelhança de um postulado que dispensa demonstrações, mas que deve ser aceito por todos, era repetido, quase à exaustão, como um “mantra” por Arthur Dunkel, que conduziu as negociações da Rodada Uruguai. No fim de novembro, a menos de uma semana da inauguração formal da Conferência Ministerial de Seattle, quando os delegados em Genebra deram por encerrados os seus esforços de preparação de uma nova rodada, a situação poderia ser descrita de forma mais simples (e de fato o foi): “nada está acordado; ponto final”.

*

O impasse que se verificou na III Conferência Ministerial da OMC que se realizava em Seattle nos Estados Unidos, em dezembro de 1999, e que tinha como objetivo lançar mais uma rodada de negociações multilaterais sobre o comércio, era previsível, mas nem por isso deixou de ser um fato marcante na vida da jovem organização. A fim de evitar-se uma *débâcle* maior, a reunião foi “suspensa” porque não se chegou a um acordo, nem sobre os temas que deveriam ser incluídos na rodada, nem sobre o mandato de negociação de cada tema. O ambiente em Seattle,

palco de numerosas manifestações contra a OMC e a globalização, certamente não propiciou o clima ideal para tal entendimento. Mas seria um erro supor que a Conferência não teve êxito principalmente por causa dos irados protestos de jovens ecologistas ou de neo-anarquistas preocupados com a exploração do Terceiro Mundo pelas multinacionais (embora a hostilidade dos sindicatos norte-americanos tenha certamente influído no ânimo da delegação anfitriã, limitando sua margem de manobra). Como sempre, um dos pontos mais importantes para se entender o impasse de Seattle deve ser buscado nos interesses contraditórios dos membros da OMC em relação aos setores econômicos a serem liberalizados, bem como nas percepções distintas sobre a oportunidade e a maneira de negociar cada um desses temas.

De forma distinta das reuniões ministeriais da fase GATT que, embora com implicações econômicas e mesmo políticas importantes não despertavam grande interesse, dado o seu caráter técnico, o lançamento da nova rodada foi centro de debates políticos e alvo de grande exposição pública. (Contava-se que, durante a Rodada Uruguai, quando a então USTR, Carla Hills, falava da Rodada em reuniões de gabinete, na Casa Branca, os olhares começavam a esgazear e as pálpebras ficavam pesadas!)

A suspensão da III Ministerial sinaliza importantes desafios para a OMC, quando esta busca ainda consolidar-se. Dentre eles: como e quando relançar a nova rodada e com que abrangência; como definir os temas relacionados ao comércio que devem ser tratados na organização; como organizar o processo de decisões; como dar maior transparência (interna e externa) às atividades da organização; e, sobretudo, como evitar que o insucesso de Seattle contamine o importantíssimo papel que a OMC desempenha no sistema multilateral de comércio. Todas essas são questões de difícil resposta.

A OMC APÓS A RODADA URUGUAI

A OMC, como organização internacional, foi criada pela Rodada Uruguai para substituir o GATT e iniciou suas atividades em janeiro de 1995. A Rodada Uruguai foi a oitava de uma série de negociações multilaterais, e a mais longa e complexa delas. Inicialmente programada para ser lançada em 1982, só foi iniciada em 1986 em Punta del Este,

tendo concluído seus trabalhos em 1993. A complexidade das negociações deveu-se à inclusão de novos setores como agricultura, serviços e propriedade intelectual, bem como aos esforços para estabelecer regras de comércio mais específicas (em áreas como *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias, salvaguardas, barreiras técnicas e regras de origem). Pela preeminência que assumiu na agenda internacional no início da década de 1990, o tema comércio e meio ambiente foi introduzido na OMC e criou-se um comitê com mandato de aprofundar o entendimento sobre o mesmo. De grande importância foi o estabelecimento de um novo mecanismo de solução de controvérsias, de natureza quase judicial, mais eficiente que o do GATT. Essencialmente, tal mecanismo não permite que as decisões dos “painéis” estabelecidos para julgar as controvérsias sobre o comércio sejam bloqueadas por uma das partes (o que era possível no GATT). Por outro lado, regras mais precisas, embora ainda sujeitas a interpretações discordantes, como revelado no famoso caso das bananas, foram estabelecidas para permitir retaliações comerciais em caso de determinação, por um painel, de violação dos acordos que tivessem efeito negativo para um ou mais membros. Dada a nova estrutura e abrangência da OMC, permitiu-se que tais retaliações (ou, mais precisamente, retirada de concessões) tivessem como objeto vantagens equivalentes na mesma área de negociações (como era o caso no GATT, já que este só tratava de “bens”) ou em áreas cobertas por outro acordo. Isto é, desde que certas condições estivessem dadas, uma violação que resultasse em prejuízo para um membro em serviços ou propriedade intelectual poderia gerar uma medida de retorsão na área de bens (e vice-versa) E o que, no jargão da Rodada Uruguai, se chamou de retaliação cruzada. Com isso, se procurou eliminar, ou pelo menos limitar, o recurso a medidas unilaterais.

A Conferência Ministerial, órgão máximo da nova organização, se reuniu pela primeira vez em Cingapura em dezembro de 1996 quando, além de adotar diretrizes gerais para as atividades da OMC, criou grupos de trabalho para a discussão de novos temas relevantes para o comércio, tais como concorrência, investimentos e transparência em compras governamentais. Determinou, também, que o tema facilitação de comércio (ligado a trâmites aduaneiros e outros obstáculos burocráticos) fosse examinado pelos órgãos competentes da organização. Finalmente, acordou que a questão dos padrões trabalhistas, objeto

de controvérsia desde a Conferência de Marraqueche, fosse de competência da Organização Internacional do Trabalho.

A II Conferência Ministerial foi realizada em maio de 1998 em Genebra, coincidindo com as comemorações dos 50 anos do sistema multilateral de comércio. Dentre as principais decisões tomadas na ocasião, destaque deve ser dado ao programa de trabalho para a elaboração de recomendações para a III Conferência Ministerial, e o eventual lançamento de uma nova rodada, além da avaliação da implementação dos acordos já existentes, à luz dos seus objetivos, bem como propostas para obviar dificuldades e corrigir desequilíbrios de sua aplicação, experimentadas, sobretudo por países em desenvolvimento.

Quando do início das atividades da OMC em 1995, havia o entendimento tácito de que, a partir de então, novas rodadas não seriam a rigor necessárias, uma vez que a organização estaria capacitada para analisar todos os temas de interesse de seus membros e iniciar negociações de acordos sobre eles, desde que houvesse consenso. Por outro lado, os próprios acordos de Marraqueche estabeleciam que haveria negociações sobre os temas “não concluídos” pela Rodada Uruguai, notadamente agricultura e serviços. No entanto, a Comunidade Europeia, por iniciativa do seu comissário de comércio externo, sir Leon Brittan, já a partir de 1997, começou a defender a ideia de uma rodada ampla de negociações, na tentativa de introduzir novos temas de interesse dos europeus e com isto diluir (ou contrabalançar) os custos sociais e políticos de mais uma fase de liberalização na área agrícola, cujas negociações seriam iniciadas no ano 2000. Entre os temas que a Comunidade Europeia tinha especial interesse em trazer para a OMC figurava o relativo a investimentos, uma vez que as negociações no âmbito da OCDE estavam bloqueadas. Política de concorrência, objeto de disciplinas elaboradas ao longo do tempo por Bruxelas, era outra das prioridades comunitárias.

A partir de então – e com graus diferentes de entusiasmo – diversos membros da OMC, dentre eles o Brasil, passaram a aceitar a ideia de uma nova rodada de negociações multilaterais, sempre no entendimento de que os custos e os benefícios dos temas negociados seriam balanceados e que, no final do processo, todos poderiam ter ganhos distribuídos de forma razoavelmente equitativa.

A FASE DE PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA REALIZADA EM GENEBRA

Durante os trabalhos de preparação em Genebra, e à medida que as propostas sobre os diversos temas iam sendo apresentadas, foi-se formando um quadro de clivagem de posições, com os diversos membros da OMC revelando pouca ou nenhuma flexibilidade. Tal situação se manteve até as vésperas da própria reunião ministerial, não permitindo avanço significativo das negociações. A rigor, nem mesmo o delineamento de um balanço de ganhos e perdas, e das possibilidades de barganha (*trade-offs*), foi estabelecido de forma clara.

O quadro das posições dos membros, antes de Seattle, poderia ser sintetizado tomando como base o mandato acordado pela Conferência de Genebra: temas relativos às “negociações e revisões mandatadas” pelos acordos da Rodada Uruguai, como agricultura e serviços (a chamada *built-in agenda*), temas relativos à “implementação” dos acordos existentes (que, pelo menos, na visão dos países em desenvolvimento poderia incluir a revisão, mais ou menos profunda, de tais acordos); e “novos temas”. Note-se que a classificação de um tema como “novo” não significava necessariamente que o assunto não tivesse sido antes objeto de negociação no GATT/OMC. “Novo”, neste contexto, se referia a qualquer tema que não fosse mandatado ou, de alguma forma, coberto pelo guarda-chuva da implementação. Nessa acepção, a discussão do mais tradicional de todos os temas – acesso a mercados em produtos industriais – era um tema “novo”, uma ambiguidade que não deixou de ser explorada no curso do processo preparatório.

NEGOCIAÇÕES MANDATADAS

Agricultura – tema de interesse dos grandes exportadores de produtos agrícolas, como os membros do Grupo de Cairns (incluindo o Brasil), que tinham por objetivo liberalizar o comércio agrícola em mercados fortemente protegidos como os da Comunidade Europeia e Japão e eliminar ou reduzir o impacto de medidas distorcivas ao comércio, sobretudo os subsídios às exportações. Conceito polêmico introduzido pela Comunidade Europeia foi o de “multifuncionalidade”, segundo o

qual a agricultura deveria ser entendida não apenas como atividade econômica mas também, como instrumento para proteger o meio ambiente, preservar as características da vida do agricultor no campo e, até mesmo, assegurar o bem-estar dos animais! Tal conceito foi duramente criticado pelo Grupo de Cairns, que percebeu nessa iniciativa uma tentativa de garantir, de forma permanente, um tratamento para os produtos agrícolas, diferente do recebido pelos produtos industriais, legitimando e perpetuando o protecionismo agrícola. Outro tema polêmico introduzido na negociação foi o da comercialização de produtos geneticamente modificados, questão que se tornara atual em face da disputa envolvendo Estados Unidos e Comunidade Europeia.

Serviços – tema de maior interesse para os países desenvolvidos, que são, em geral, “exportadores” dessas atividades econômicas. A nova etapa de liberalização deveria incluir (ou ampliar seu tratamento), entre outros, as áreas de finanças, telecomunicações, serviços de consultoria e transportes, bem como o início das negociações do segmento de transportes marítimos, segundo modalidades que seriam determinadas em Seattle e precisadas quando do início das negociações propriamente ditas. Aos países em desenvolvimento interessava, sobretudo, manter a gradualidade e a “arquitetura flexível” do Acordo de Serviços provenientes da Rodada Uruguai (“GATS”).

IMPLEMENTAÇÃO

Implementação de acordos existentes – tema de grande interesse para os países em desenvolvimento, tinha como premissa uma avaliação de como estavam sendo executados os acordos da Rodada Uruguai, bem como das dificuldades encontradas para sua aplicação. Embora houvesse divergências a respeito, o exame desses acordos poderia incluir a modificação de certas cláusulas, principalmente (mas não apenas) as relativas às obrigações de tratamento especial e diferenciado, consideradas pouco operativas. A leitura dos países desenvolvidos era mais restritiva. Para os Estados Unidos, especialmente, o tema da implementação dizia respeito apenas à identificação das dificuldades encontradas na aplicação dos acordos, a serem examinadas caso a caso, sem a abertura dos textos para uma revisão. A Comunidade Europeia tinha postura mais flexível:

admitia, em princípio, “discutir” mudanças pontuais nos acordos, mas apenas no contexto da rodada. Os temas de maior interesse incluíam os acordos sobre têxteis, antidumping, subsídios, TRIMs (medidas relacionadas ao investimento) e TRIPs (medidas relacionadas à propriedade intelectual), dentre outros.

TEMAS “NOVOS”

Acesso a mercados de bens (entende-se, aqui, “bens industriais” já que os “bens agrícolas” faziam parte de outra negociação) – tema de interesse, sobretudo, dos países desenvolvidos, que viam numa nova etapa de redução das barreiras tarifárias oportunidade de expansão de suas exportações de produtos industriais. Tal tema, no entanto, era visto com relutância por parte dos países em desenvolvimento, que consideravam necessário preservar certa margem de proteção à produção doméstica por meio de tarifas. Muitos desses países ainda estavam adaptando suas indústrias às reduções impostas pela Rodada Uruguai, a qual, de resto, havia limitado consideravelmente a possibilidade de recurso a outros instrumentos de política industrial (TRIMs, subsídios).

Investimentos – um dos novos temas, e de interesse de certos países desenvolvidos (CE, Japão) e mesmo alguns em desenvolvimento (Coreia, Chile), mas não dos Estados Unidos. Um dos objetivos seria o de compatibilizar numerosos acordos bilaterais sobre investimentos já existentes (cerca de 1.400) com as regras da OMC, bem como dar um maior grau de proteção aos investidores internacionais, aumentando a “previsibilidade” das regras sob as quais operam. À medida que as conversações avançavam, ficou claro que se trataria apenas de investimentos diretos, excluindo-se capitais de curto prazo e investimento de portfólio, embora a distinção não seja sempre fácil. Parecia claro, também, que aspectos especialmente polêmicos (e que no Brasil poderiam causar dificuldades até mesmo de ordem constitucional), como disputas entre o investidor privado e o Estado recipiente, seriam expressamente excluídos do âmbito de um eventual acordo.

Concorrência – outro dos novos temas de grande interesse da Comunidade Europeia, mas não dos Estados Unidos. Por meio de acordo a ser negociado, buscar-se-ia harmonizar as regras sobre competição

entre os diversos membros da OMC. Para alguns destes, como Japão e Coréia, o grande interesse, além da busca de certa uniformidade de normas, era o impacto que um acordo internacional sobre concorrência poderia ter na limitação da aplicação de direitos antidumping, principalmente por parte dos Estados Unidos.

Meio ambiente – tema já coberto na OMC, mas ainda em fase de análise, e de grande interesse para os países desenvolvidos, que procuravam satisfazer pressões de setores da opinião pública, fazendo com que cada acordo da OMC passasse a refletir a preocupação ambiental. Do ponto de vista de alguns países em desenvolvimento, no entanto, as tentativas de se aprofundar esse tema na OMC foram percebidas como uma forma de aumentar a margem para medidas protecionistas, em detrimento da importação de produtos em que esses países seriam competitivos.

Padrões trabalhistas – outro dos temas “novíssimos”, e de grande impacto político para os países desenvolvidos, era ardorosamente defendido pelos seus sindicatos, que alegavam que o não cumprimento dos direitos básicos dos trabalhadores por parte dos países em desenvolvimento seria uma ameaça aos postos de trabalho nos países ricos. Novamente a atitude dos países mais pobres era de desconfiança ou mesmo de hostilidade, uma vez que viam a inclusão deste tema na OMC como mais uma forma de justificar medidas protecionistas (independentemente da legitimidade da discussão do assunto no foro apropriado, *i.e.*, a OIT).

Obviamente essa lista não é exaustiva. Outros temas foram objeto de propostas para negociação, em razão de deliberações anteriores em Cingapura (compras governamentais e “facilitação”) e Genebra (comércio eletrônico). Ainda que tampouco houvesse consenso sobre os mesmos (salvo, talvez, quanto à prorrogação, por dois anos, da moratória para aplicação de tarifas aduaneiras ao comércio eletrônico), foi em torno das áreas antes mencionadas que os impasses ficaram mais evidentes.

VÉSPERAS DE SEATTLE

Diferentemente de outras ocasiões em que, seja por moedas de troca que lhes eram oferecidas, seja por desgaste, seja por pressões variadas, os países iam aos poucos aproximando suas posições, durante

todo o processo preparatório em Genebra, revelou-se grande rigidez no posicionamento dos participantes da negociação. Divergências sobre a amplitude das negociações e sua substância ficaram logo patentes, e não apenas, como no passado, envolvendo um embate entre ricos e pobres, mas entre os próprios países ricos.

Esse quadro não se alterou significativamente com os dois encontros de nível ministerial realizados, primeiro em Budapeste (para criar um *momentum* político) e, em seguida, em Lausanne (para tentar resolver o impasse que já se desenhava com a apresentação do primeiro texto de negociação). Não é possível traçar todos os contornos das posições dos principais atores do processo, mas vale a pena mencionar alguns fatores que, a par dos interesses sumariamente descritos, também foram decisivos para a configuração de um quadro pouco animador. Dentre eles, destacam-se:

- a atitude ambivalente dos Estados Unidos que, de maneira diversa de outras ocasiões (como a do lançamento da Rodada Uruguai), mostravam-se relutantes em relação a uma rodada ampla. Ao mesmo tempo que advogavam um temário restrito (essencialmente negociações mandatadas, acesso a mercados e um ou outro tema pontual do seu interesse, como facilitação do comércio, compras governamentais e comércio eletrônico), os Estados Unidos defendiam a inclusão de temas de forte conteúdo político como padrões trabalhistas e meio ambiente. Algo paradoxalmente, e talvez porque a iniciativa do lançamento da rodada havia sido da Comunidade, certos setores da administração norte-americana visualizaram a possibilidade de os Estados Unidos sediarem a Conferência Ministerial como parte de uma estratégia para engajar o governo num processo contínuo de liberalização de comércio, sob a égide da OMC, realçando o perfil do tema diante do seu público interno. Talvez não esperassem que este perfil chegasse a ser tão elevado quanto se revelou em Seattle.
- a atitude desconfiada ou reticente de número significativo de países em desenvolvimento, dentre eles, Índia, Paquistão e Egito (mas também vários centro-americanos, africanos e asiáticos), que consideravam inoportuna uma nova rodada, quando ainda

estavam adaptando suas economias às regras negociadas na Rodada Uruguai, ao passo que não antecipavam ganhos consideráveis de empreitada semelhante. Esses países concentraram suas propostas nos temas de implementação e no cumprimento das cláusulas de tratamento especial e diferenciado existentes nos acordos já negociados na Rodada Uruguai, evitando, tanto quanto possível, engajar-se num processo negociador novo. Na verdade, não seria exagerado dizer que, entre os países em desenvolvimento, a ideia de uma rodada só encontrou apoio ativo entre os membros de Cairns, o México e em países relativamente avançados (Coreia, Cingapura).

- a atitude contraditória da Comunidade Europeia, que, apesar de ser sido a grande promotora da rodada e dos novos temas de negociação como investimento e concorrência, passou a demonstrar, em cada fase da preparação, uma posição de extrema rigidez na área agrícola, o que repercutiu negativamente sobre o conjunto. Nas últimas duas ou três semanas do processo preparatório, quando se multiplicaram as reuniões restritas (*green rooms*, numa alusão à cor com que, no passado, era pintada a sala de reuniões contígua ao gabinete do diretor-geral do GATT/OMC), o número de horas gasto em agricultura terá sido provavelmente maior que o despendido em todos os outros temas somados. Ainda assim, não se chegou a um texto comum. Embora o Grupo de Cairns e os Estados Unidos tenham flexibilizado consideravelmente a postura maximalista de que partiram, um acordo sobre uma pauta única não foi possível, em razão, sobretudo, da resistência da Comunidade à mera referência a eliminação dos subsídios à exportação, ainda que como um objetivo de longo prazo, para citar apenas um exemplo. Sob o rótulo geral de preocupações não-comerciais (limitadas em Marraqueche a questões ambientais e de segurança alimentar), os europeus procuravam multiplicar as razões para exceções à liberalização, com conceitos como segurança e qualidade dos alimentos, bem-estar animal (*sic*) e, sobretudo, com a noção de multifuncionalidade. Nessa atitude, a Comunidade Europeia era acompanhada por

outros países europeus e sobretudo pelo Japão. Este último praticamente se ausentou dos trabalhos preparatórios sobre agricultura, reservando sua posição para a reunião ministerial.

Diante do verdadeiro emaranhado de interesses defendidos de forma rígida na fase preparatória, foi ficando cada vez mais difícil elaborar propostas de consenso. Tal impasse se manteve até a véspera de Seattle, apesar das numerosas reuniões informais e formais do Conselho Geral, bem como de sessões mais restritas ditas de *green room*. O texto que foi para Seattle era o mesmo que havia sido preparado pelo Secretariado e submetido pelo Presidente do Conselho em 19 de outubro: mera compilação (ou “colcha de retalhos”, para os mais críticos) das diferentes posições apresentadas pelos diversos membros da OMC.

Isso não significava (ou não era percebido como significando) necessariamente que o intenso trabalho realizado em Genebra nos últimos meses e semanas não pudesse ainda vir a traduzir-se em acordos pelos ministros, com base em “textos de compromisso,” que o Secretariado, conhecedor dos interesses em jogo, levaria consigo e teria “no bolso do colete”. Na prática, seja em virtude da dinâmica pouco propícia de Seattle, seja porque as posições não se flexibilizaram o suficiente, a “mágica” não se produziu.

Não bastassem essas dificuldades, a tudo isso, se somou – como uma “sobredeterminação dialética” – a atitude beligerante das ONGs que, defendendo os mais diversos interesses e pontos de vista, se uniram contra o lançamento da rodada e fizeram da OMC o foco de suas críticas e agravos à globalização. Algumas ONGs defendiam a inclusão de temas como meio ambiente e padrões trabalhistas nas negociações e exigiam a abertura do processo de tomada de decisões à “sociedade civil”. Outras, mais radicais, queriam o fim da OMC que, na sua visão, encarnava o interesse das multinacionais, grandes promotoras e beneficiárias do processo de globalização, que estaria destruindo empregos e o meio ambiente e impedindo os países mais pobres de se desenvolverem. Subjacente a esses protestos, ainda há uma questão não resolvida de percepção sobre quem expressa de forma mais legítima as aspirações de uma sociedade: se os governos (quando eleitos de forma democrática) ou as ONGs. Um exemplo de até onde essas contradições puderam levar foi o

de uma manifestante que havia vindo de Los Angeles para se juntar aos protestos de Seattle. Indagada por um repórter de TV das razões de sua decisão, disse estar agindo em solidariedade com os povos da América Latina (já que tinha “alguns amigos latino-americanos”), vítimas da globalização. Isso, enquanto no centro de convenções, as delegações da grande maioria desses países, todos (ou quase todos) representando governos eleitos democraticamente, se empenhavam em remover barreiras em agricultura ou dificultar o abuso de medidas restritivas às suas exportações (como *antidumping* etc.). A pergunta séria que muitos dos que costumam empinar a bandeira da sociedade civil têm de fazer-se é: – quem representa melhor os povos da América Latina e seus interesses: governos eleitos pelo voto popular ou a bem intencionada, mas confusa, jovem que foi de Los Angeles a Seattle para protestar contra a “globalização”? Finalmente, todos esses ataques encontravam eco em círculos intelectuais, principalmente europeus, contrários a acordos multilaterais de investimentos e de serviços que pudessem vir a estender-se à área da cultura, os quais, arguíam, poriam em risco a tradição e a diversidade culturais de cada sociedade, pela importação de produtos massificados provenientes dos Estados Unidos. Na realidade, esses temas nunca chegaram a figurar na agenda.

Seja como for, a OMC se transformou em foco de descontentamento geral, e alvo fácil e conveniente das críticas de políticos e jornalistas de diversas ideologias, que iam desde a extrema direita isolacionista nos Estados Unidos, até a extrema esquerda revolucionária em países em desenvolvimento, passando por operários de indústrias declinantes, temerosos de perderem o emprego, e agricultores acostumados a viverem como rentistas e relutantes em adaptar-se a uma economia regida pelas leis do mercado.

OS INTERESSES DO BRASIL

O Brasil apoiou a iniciativa do lançamento de uma nova rodada, tendo presente, entre outras, as seguintes considerações: 1) a convicção de que a rodada contribuiria para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, corporificado na OMC, equilibrando e colocando em contexto apropriado iniciativas de natureza regional, ou mesmo

inter-regional; país com estrutura de comércio exterior geograficamente equilibrada, o Brasil tem um forte interesse (“*vested interest*”) na preservação e fortalecimento do Sistema Multilateral de Comércio; 2) a percepção, teoricamente correta, de que uma rodada ampla contribuiria para tornar mais significativas (e conducentes a uma real liberalização) as negociações mandatadas em agricultura, setor em que somos fortemente competitivos; 3) além disso, um novo ciclo de negociações poderia, em tese, viabilizar mudanças em certos aspectos dos acordos da rodada, que não davam um tratamento justo a nossos interesses. Era o caso notoriamente do acordo sobre medidas *antidumping*.

Imbuído desse espírito, o Brasil participou ativamente das reuniões preparatórias da III Conferência Ministerial que se realizaram em Genebra, não só das reuniões formais e informais do Conselho Geral, como das reuniões dos demais conselhos e dos grupos que se formaram para negociar os temas da nova rodada. Fez parte de várias iniciativas que se propunham encontrar saídas para os impasses. Foi também membro ativo nas reuniões do chamado *green room*. Ao longo do processo, a presença brasileira foi marcada igualmente pela apresentação de propostas e sugestões que procuravam, sem prejuízo dos pontos de maior interesse para nós, aproximar as posições extremadas e, contribuir assim, para a obtenção do consenso.

Além das propostas em agricultura, que fez como integrante do Grupo de Cairns (em alguns casos complementadas por propostas submetidas pelo MERCOSUL), o Brasil apresentou propostas específicas sobre os temas de *antidumping*, subsídios, TRIMs e serviços. No caso de antidumping, o Brasil procurou a melhor definição de certas regras, demasiado permissivas, de forma a limitar a aplicação arbitrária do instrumento, hoje praticamente isento de exame substantivo pelo sistema de solução de controvérsias da OMC. No caso de subsídios e TRIMs, procurou-se introduzir um maior grau de flexibilidade nos acordos e, dessa forma, atender a interesses compartilhados com outros países em desenvolvimento. No que toca especificamente a subsídios, a experiência penosa (e ainda em curso) do contencioso com o Canadá (caso Embraer-Bombardier) tornara clara a insuficiência dos dispositivos sobre tratamento especial e diferenciado do respectivo acordo e deixara patentes outros aspectos que colocavam os países em desenvolvimento

em desvantagem material em face dos países ricos e avançados. No caso de serviços, a proposta brasileira era de natureza metodológica: procurar condicionar os objetivos de liberalização progressiva à observação da flexibilidade para os países em desenvolvimento e enfatizar a importância de finalizar o trabalho normativo (salvaguardas e subsídios) para que se pudesse proceder a negociações equilibradas.

A par das posições que decorriam das propostas que fez, isoladamente ou em conjunto com outros (Cairns-agricultura), o Brasil pautou-se por uma linha moderada e cautelosa em relação a outras áreas potenciais de negociação. Assim, no que toca a tarifas industriais, ao mesmo tempo que defendemos um texto que contemplasse a redução dos picos tarifários e da escalagem tarifária pelos países desenvolvidos, procuramos evitar que se estabelecesse uma agenda negociadora excessivamente ambiciosa, de modo a assegurar a possibilidade de manutenção de níveis de proteção tarifária compatíveis com as necessidades da indústria brasileira, evitando-se um segundo “choque de liberalização”, induzido de fora.

Do mesmo modo, o Brasil manteve uma posição de “cautelosa abertura” em relação a outros temas, como investimentos e concorrência, procurando influir nas negociações – dentro de nossas possibilidades limitadas, já que estes temas contrapunham os “dois grandes” – num sentido que nos permitisse tomar as decisões mais importantes, quando já tivéssemos mais claro o panorama nos temas de maior interesse para nós. Por essa razão, chegamos a sugerir, com boa chance de que tal fosse aceito, se as discussões tivessem evoluído de forma favorável em outras áreas, que os temas de investimento e concorrência pudessem ser objeto de uma “semeadura tardia” (uma alusão, de sentido inverso ao conceito de “colheita precoce”, frequentemente defendido por Estados Unidos e outros em áreas prioritárias para eles). Em síntese, isso consistiria em continuar a discutir o tema, sem prejudicar se o mesmo se integraria ou não à agenda negociadora (ou *single understanding*), o que seria decidido na Revisão de Meio Período, que deveria realizar-se na IV Conferência Ministerial (cerca de um ano e seis meses depois de Seattle), se tudo tivesse corrido bem. No caso do meio ambiente, a posição brasileira era de abertura à discussão do tema desde que não significasse um pretexto para medidas discriminatórias, inconsistentes com as normas do sistema

multilateral. Com relação a padrões trabalhistas, o Brasil não via razões para trazer o tema à OMC.

A CONFERÊNCIA MINISTERIAL EM SEATTLE

O ambiente criado nas ruas de Seattle em nada contribuiu para um entendimento entre os membros da OMC. Não só o clima de guerra entre ONGs e polícia, o gás lacrimogênio, o bloqueio dos manifestantes às salas da conferência, a cobertura da mídia (salvo os meios especializados), que preferiu concentrar-se nos acontecimentos das ruas, bem como os discursos de finalidades claramente eleitorais, nada disso propiciou atitudes conciliatórias entre as partes.

Mas outros fatores explicam a ausência de um resultado positivo para a conferência. A falta de tempo em Seattle para superar os impasses verificados no processo preparatório terá sido um deles. Na verdade, olhando-se em retrospecto, era irrealista esperar que três ou quatro dias de negociação, mesmo em nível ministerial, permitissem superar divergências tão amplas e profundas, envolvendo temas específicos, a natureza (abrangente ou não) da rodada e, mesmo, a oportunidade do seu lançamento.

Já foi referida a falta de flexibilidade dos principais atores dessa peça sem final feliz (pelo menos por enquanto) e não creio que seja o caso de repisar o tema. Mas não há como não assinalar que a rigidez da grande promotora da rodada (CE), com seus constantes recuos na área agrícola, sempre que se desenhava um acordo, encontrou correlação na falta de flexibilidade do país anfitrião, que, pressionado por opositores vocais e por considerações político-eleitorais, não teve condições de exercer uma liderança clara, essencial nessas situações. Finalmente, como indicado antes, alguns países em desenvolvimento, inclusive alguns de peso como a Índia, o Paquistão e o Egito, nunca esconderam seu ceticismo ou mesmo oposição à ideia da rodada.

Assim, quando Charlene Barshefsky e Mike Moore reemergiram das consultas que mantiveram com um grupo restrito de ministros (inclusive o do Brasil) com a conclusão de que era mais prudente “suspender” a conferência, à frustração de muitos se somou o alívio e mesmo uma mal disfarçada satisfação de outros tantos.

Muitas críticas foram feitas, com justiça em certa medida, à organização dos trabalhos, especialmente à ausência de transparência dos *green rooms* e não faltou quem visse nisso um fator determinante do fracasso de Seattle. Na verdade, o próprio *summing up* da presidente da conferência deu guarida a essa visão, ao enfatizar os aspectos processuais como prioritários para as consultas que o DG seria incumbido de conduzir. Embora a natureza restrita e mesmo pouco democrática das negociações (uma herança do GATT mas também, até certo ponto, uma decorrência do tipo de interesses em jogo) tenha atingido um paroxismo pouco usual – até para os padrões do velho GATT – no último dia, não seria correto dizer que Seattle “nafragou” por causa do processo. Este não terá ajudado, mas foi o peso das divergências substantivas que (mudando de uma metáfora a outra) não permitiu ao avião “decolar”.

Uma palavra sobre um tema especialmente polêmico – o dos padrões trabalhistas – ajudará a ilustrar a atitude construtiva que o Brasil procurou ter durante as negociações. O Brasil já havia, em outras ocasiões (e de maneira bastante enfática na Reunião Ministerial de Lausanne), deixado clara a sua oposição ao tratamento do assunto na OMC e a nossa percepção de que a tentativa de trazê-lo para a organização não poderia ter outros objetivos que não protecionistas. Isso não nos impediu, entretanto, de buscar contribuir para um diálogo que permitisse enfocar o assunto em sua dimensão apropriada e tentar dessa forma evitar que, caso as outras peças se encaixassem, as divergências sobre esse tema impedissem o lançamento das negociações.

Por essas razões, o Brasil, sem alterar em nada a essência de sua posição, aceitou convite da Comunidade Europeia para buscar uma solução conciliatória para o tema. Nesse quadro muito específico de tentar “salvar” a rodada, foi sugerido que a única maneira de talvez romper o impasse seria examinar a questão no contexto mais amplo da globalização, enfocando as implicações da liberalização comercial para o desenvolvimento social, um pouco na linha do que a Conferência sobre Meio Ambiente no Rio de Janeiro havia feito em relação a comércio e desenvolvimento sustentável. Obviamente, para ser válido, o exercício não poderia ser unilateral, enfatizando apenas os aspectos que preocupam certos setores das sociedades desenvolvidas, mas olhar, de forma mais abrangente, o conjunto das inter-relações entre comércio e desenvolvimento socioeconômico. Ainda

assim, para evitar o risco de que uma iniciativa desse tipo pudesse servir de pretexto a medidas protecionistas ou sanções comerciais, foi aventada a criação de um grupo de trabalho inter-agências, envolvendo o FMI, o Banco Mundial, a UNCTAD e a OIT, além da OMC, sem hierarquia entre elas e sem que houvesse obrigação de reportar especificamente a qualquer delas. Embora nunca tenha havido indicações de que se poderia efetivamente chegar a um acordo sobre tema tão complexo e espinhoso e os impasses em outras áreas tenham tornado o exercício inconclusivo, as ideias brasileiras serviram ao menos para fomentar o diálogo sobre um tema que parecia e continua a parecer intratável.

Quando ficou evidente que o tempo disponível para as negociações não viabilizaria uma conclusão dos trabalhos, chegou-se a aventar que os ministros presentes à conferência apenas referendassem o início de negociações para os temas já mandatados nos acordos da Rodada Uruguai como agricultura e serviços, além das revisões dos artigos de certos acordos. Tal não se revelaria viável, entretanto, haja vista a posição dos maiores parceiros. Os Estados Unidos não queriam encerrar a conferência sem a inclusão de padrões trabalhistas, e a Comunidade Europeia não desejava consagrar formalmente o início de uma nova etapa de negociações em agricultura sem que outros temas fossem incluídos na agenda. A solução encontrada foi a de “suspender” os trabalhos da Conferência Ministerial em Seattle e incumbir o DG de realizar consultas tanto sobre a forma quanto sobre a substância de eventuais futuras negociações. Uma nova convocação para reunião ministerial só seria feita quando as discussões estivessem amadurecidas.

Várias questões (práticas e legais) têm sido levantadas como resultado da solução adotada, e, no momento que este artigo está sendo escrito, são ainda objeto de análise e debate na OMC em Genebra. Se, por um lado, não há dúvida de que é imperativo iniciar as negociações já mandatadas, a forma de fazê-lo está ainda por definir (sem falar no alcance que efetivamente terão, na ausência de outros temas de negociação). Por outro lado, não há clareza sobre como tratar os diversos dispositivos dos acordos já existentes que expiravam ou exigiam revisão até o final de 1999 como os relativos aos de subsídios permitidos ou os que estabeleciam prazos de transição para entrada em vigor de certas obrigações, como TRIMs e TRIPs. A questão do comércio eletrônico,

sobre a qual se havia decidido uma moratória de tarifas aduaneiras até a III Ministerial, também está num limbo jurídico-político.

Essas e outras questões estão em aberto, e fazem parte da agenda que os ministros e embaixadores terão de enfrentar de forma construtiva e prudente, para não prejudicar o andamento das atividades normais da organização. Se há algo de seguro que se pode dizer (e sobre o que parece haver consenso) é que o fracasso de Seattle não pode transformar-se no fracasso da Organização.

LIÇÕES DE SEATTLE

As dificuldades enfrentadas pela Conferência Ministerial trazem uma série de desafios e algumas lições. Embora questões de substância, mais que de processo, tenham sido as responsáveis pelo insucesso de Seattle, o processo de tomada de decisões, que funcionou a contento durante a vigência do GATT e perdurou mesmo nos primeiros anos da OMC terá de ser revisto, ainda que alguns dos seus pressupostos básicos (decisões por consenso, flexibilidade negociadora) se mantenham. Um método em que as decisões eram tomadas pelos membros mais influentes da organização e depois apoiadas com maior ou menor entusiasmo pelos demais, em troca de concessões geralmente marginais, já não é adequado às realidades de hoje. A OMC, em parte como reflexo de sua importância no contexto internacional, em parte como resultado mesmo da globalização, atraiu um número expressivo de novos membros. Eram 135 em Seattle. Cerca de 30 outros países estão em processo de acesso, dentre eles parceiros expressivos como a China, a Rússia, a Arábia Saudita e a Ucrânia. Como bem demonstrou o processo de escolha do atual diretor-geral, há um descompasso entre a prática institucionalizada na organização e os desafios dos novos tempos. Seattle foi uma indicação clara de que o processo de negociação excludente, envolvendo apenas um número restrito de países, tornou-se inaceitável para a grande maioria. Novas formas de negociar que combinem as exigências de eficiência e de transparência terão de ser analisadas e implementadas.

Além da transparência na organização, a OMC terá de lidar com outro desafio, qual seja, o da transparência das suas atividades perante

a sociedade como um todo, sem que a natureza essencialmente inter-governamental de suas decisões seja afetada de modo destrutivo ou paralisante. A questão da presença, como observadoras, das ONGs nos comitês e conselhos da OMC terá de ser vista sob a ótica dessa dupla exigência. Demonstrar a amplos setores de opinião que a OMC não é um agente das multinacionais, nem um mecanismo cego de defesa de uma globalização selvagem implica mais que um exercício de relações públicas. Pressupõe uma nova barganha (um *new deal*) em que as aspirações e interesses dos países em desenvolvimento sejam tratados com seriedade, da mesma forma que legítimas preocupações dos consumidores onde quer que estejam com a segurança do que comem ou vestem. O imperativo de que o livre comércio contribua para a erradicação da pobreza não pode continuar sendo uma promessa vã. Isso implica, da parte de todos os países, mas sobretudo dos mais avançados, uma capacidade de olhar para além de interesses setoriais ou imediatos, uma capacidade que eles não demonstraram ter no passado, mas que as exigências do presente e do futuro tornarão indispensável. Obviamente, anos eleitorais não são os ideais para este “salto de qualidade”.

*

A reunião de Seattle certamente ficará marcada na lembrança de todos aqueles que dela participaram, e na história da OMC, como um grande divisor de águas. Pode-se dizer, sem muito medo de errar, que Seattle – e não Marraqueche – marcou o fim da “era GATT”.

A principal tarefa dos seus membros, no momento atual, é a de preservar a organização e os grandes avanços que foram feitos no sistema multilateral de comércio até os dias de hoje e, ao mesmo tempo, corrigir certos desequilíbrios mais evidentes. Para o Brasil, o principal interesse permanece inalterado: o do fortalecimento do sistema multilateral baseado em regras de comércio negociadas por consenso, e que permitam a abertura de novas oportunidades para melhorar o perfil de nossa integração na economia mundial.

Diante do ocorrido em Seattle, é preciso repensar e reavaliar cuidadosamente uma série de questões, como a oportunidade de se relançar uma nova rodada; a maneira de construir uma agenda viável e, sobretudo, a necessidade de evitar-se um novo impasse, que seria, este sim, potencialmente destrutivo.

As respostas a tais questões não podem ignorar as condições concretas do momento e, em particular, precisam levar em consideração períodos politicamente sensíveis para os principais membros da organização, os quais, queiramos ou não, têm um peso determinante.

A história do GATT é marcada por êxitos e por insucessos. O fracasso da III Ministerial não significará o fim da organização, como gostariam alguns manifestantes das ruas de Seattle, ou os interesses que os financiaram. Existem exemplos, até mesmo recentes, de reuniões ministeriais que não foram concluídas com sucesso, sem que isso tenha ocasionado o fim da instituição ou do sistema multilateral. Muito ao contrário, este continuou a caminhar, aprendendo com seus próprios percalços. Bastaria lembrar a frustrada tentativa de se lançar uma rodada em 1982 (o que só viria a ocorrer em 1986, em Punta del Este), e a mal-sucedida reunião de Bruxelas, programada para ser a conclusão da Rodada Uruguai, em dezembro de 1990, objetivo que continuaria a eludir os negociadores por mais de três anos, antes que os acordos de Marraqueche pudessem ser firmados. Mas como advertia Marx, a História nunca se repete da mesma forma. E se desejamos evitar tanto uma tragédia quanto uma farsa, necessitamos todos, Estados membros, Secretariado, ONGs e sociedade civil (o que quer que isso signifique), embarcar num grande esforço de reflexão, imbuídos ademais do sentido de urgência que uma época de aceleradas transformações impõe. Do contrário, teremos de dizer, como Camões (REDONDILHAS, 125.1):

Ó meus altos pensamentos
Quão altos que vos pusestes
E quão grande queda destes! (CAMÕES. *Redondilhas*, 125.1).

10. RUMO A UM MUNDO LIVRE DAS ARMAS NUCLEARES

Quando todos os gases venenosos esgotarem-se, um homem, feito como todos os homens de carne e osso, irá no silêncio de seu quarto inventar um explosivo de tamanha potência que todos os explosivos existentes parecerão brinquedos inofensivos. E um outro homem, feito à sua imagem e à imagem de todos os demais, mas um pouco mais fraco do que eles, irá roubar aquele explosivo e rastejar junto com ele até o centro da Terra, e colocá-lo justamente onde calcula poderá este ter máximo efeito. Haverá uma tremenda explosão, mas ninguém irá ouvi-la, e a Terra voltará a seu estado nebuloso e a seguir vagando pelo Céu – livre, afinal, de parasitas e doenças
Ítalo Svevo, *Confissões de Zeno*, publicado em 1923).

Em abril e maio deste ano, 2000, teve lugar em Nova York a VI Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), o único instrumento jurídico multilateral que proíbe a disseminação de armas atômicas e, ao mesmo tempo, prescreve a necessidade de sua eliminação progressiva. Para um observador que tivesse sido transportado de um outro ponto no tempo e no espaço, não deixaria de parecer curioso que um evento daquela grandeza, envolvendo 187 Estados (*i.e.*, todos à exceção de quatro) e lidando com uma arma suscetível de pôr em risco a própria sobrevivência da humanidade, não tenha atraído uma fração sequer da atenção, seja da mídia, seja do público, que mereceram outras reuniões internacionais recentes.

Essa desatenção seria ainda mais digna de nota se o nosso observador tivesse consciência de que, até há pouco tempo, o mundo, mais uma vez, esteve à beira de um holocausto nuclear e expressões como “equilíbrio pelo terror” e “destruição mutuamente assegurada” (*m.a.d.*, em inglês) estavam em voga. Teria ele igualmente observado que existia,

sobretudo na Europa ocidental e nos Estados Unidos, um movimento pacifista e antinuclear capaz de mobilizar massas muito superiores (certamente em número) do que as que, com grande estardalhaço (que a mídia se encarregou de multiplicar), saíram às ruas de Seattle para protestar contra os efeitos da liberalização.

O fim da confrontação bipolar e os acordos assinados por Estados Unidos e a Federação da Rússia no início dos anos 90 criaram na opinião pública a ilusão de que o risco de uma guerra nuclear estaria afastado. Quando Índia e Paquistão explodiram artefatos nucleares em 1998, não houve um ressurgimento da preocupação com a ameaça nuclear, e a cobertura pela mídia tendeu a enfatizar a dimensão regional do problema, como se a nuclearização da Ásia meridional não tivesse implicações globais e fosse apenas mais uma etapa da relação conflituosa entre aqueles dois países.

Sob o efeito de tal ilusão, alimentada por interesses como os que o presidente Eisenhower denunciou no fim de seu governo, esvaiu-se a percepção da especificidade do perigo nuclear. Comparada a outras que lhes antecederam, as armas nucleares trouxeram com elas um risco único, porquanto irreversível em seus efeitos. Em todas as guerras por que passou a humanidade, inclusive os dois sangrentos conflitos mundiais do século XX, nunca se havia colocado em questão a continuidade da vida em nosso planeta. Muitos até consideram que as guerras teriam sido o “motor da História” e, a um enorme custo humano e material, ensejaram não apenas o progresso técnico, mas também os ideais mais elevados da humanidade, de que a Carta das Nações Unidas seria a expressão mais contemporânea. Vale recordar que os horrores de Hiroshima e Nagasaki, então vivos na memória, inspiraram a Primeira Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que, já em janeiro de 1946, exortava à eliminação das armas atômicas e de outras armas de destruição em massa.

Um parêntese: é interessante que, no fim dos anos 50, um cineasta de visão tenha procurado chamar a atenção para a dialética entre memória e esquecimento com um filme de impacto (*Hiroshima, meu Amor*), que tratava, nas suas dimensões individual e coletiva, das explosões atômicas do final da Segunda Guerra Mundial. O mesmo cineasta havia, aliás, abordado nossa tendência a “enterrar o passado” em um curta-metragem,

Noite e Bruma, sobre os campos de concentração. Enquanto a segunda dessas tragédias (o Holocausto) continua, corretamente, a nos ser recordada e é objeto de numerosas obras, inclusive cinematográficas, voltadas para o grande público, a primeira parece ter sido relegada a um relativo limbo na memória coletiva, ainda que as consequências de uma eventual repetição de qualquer delas fossem igualmente calamitosas.

A diminuição da atenção pública à ameaça nuclear torna-se tanto mais relevante quanto maior passa a ser o papel da mídia nas decisões sobre temas relativos à paz e segurança internacionais. Descontados os interesses políticos na definição de prioridades, bem como eventuais distorções, a influência da mídia (o chamado “efeito CNN”) como catalisadora de uma reação internacional a catástrofes ou crises foi por vezes positiva, em especial quando sobressaía a dimensão humanitária, embora insuficiente para mobilizar a ação internacional de modo eficaz e evitar tragédias como a de Ruanda.

As armas nucleares, de todo modo, não se prestariam a um tratamento baseado nessa lógica de resposta a catástrofes. É bem verdade que a opinião mais informada nunca perdeu de vista os riscos representados pela existência das armas nucleares. Sempre se soube que um conflito nuclear poderia provocar o envolvimento de vários ou mesmo de todos os países que detêm tais armas, e, nesse caso, a detonação de pouco mais do que uma dezena de ogivas em diferentes regiões seria suficiente para dizimar-nos ou tornar a vida sobre a Terra insuportável. Mesmo na hipótese de um conflito nuclear limitado a uma região, as consequências ambientais no plano global (para não falar, evidentemente, das humanas) seriam, ainda assim, gravíssimas e possivelmente irreversíveis.

Como lembrou o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em seu relatório¹ à Assembleia do Milênio, não obstante as reduções já realizadas, existiriam ainda cerca de 35 mil armas nucleares. Muitas delas encontram-se em estado de alerta, e seu disparo pode ocorrer intencional ou acidentalmente. Annan conclui que “precisamos, acima de tudo, de uma reafirmação de compromisso político no mais alto nível

1 ANNAN, Kofi. *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Nova York, 27 mar. 2000. Doc. A/54/2000.

com a redução dos perigos que decorrem seja das armas nucleares que já existem, seja de sua continuada proliferação”.

É nesse contexto que merece atenção o documento que resultou da VI Conferência de Exame do TNP. Nessa ocasião – e pela primeira vez –, as potências nucleares (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido) assumiram conjuntamente um compromisso inequívoco com a eliminação completa de seus arsenais, além de concordarem com um programa de ação que permitirá acompanhar e avaliar nos próximos anos a implementação dos propósitos capitais do TNP: a não-proliferação e o desarmamento nucleares.

Este artigo procurará recapitular e comentar em linhas gerais alguns dos antecedentes daquela Conferência no cenário estratégico internacional; os passos assumidos pelo Brasil nessa matéria e sua participação na iniciativa política da “Nova Agenda”; aspectos das negociações na Conferência; e, por fim, o significado do documento final, seu valor político e suas limitações.

*

Nas semanas e meses que a antecederam, as expectativas em relação à Conferência de Exame do TNP não eram das mais otimistas. Nos últimos anos, a evolução do quadro político-estratégico vinha assumindo um sentido diverso daquele do imediato pós-Guerra Fria.

A queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética propiciaram manifestações de esperança com o encerramento de uma era de confronto e de rivalidade sem precedentes para a humanidade. As justificativas, ilegítimas que fossem, até então aventadas para a escalada nuclear passaram a ser questionadas. Criavam-se condições para o término da corrida armamentista, reativada, aliás, nos anos Reagan e que, pelos enormes recursos envolvidos, estaria entre os motivos da falência do Estado soviético.

Os entendimentos entre os Estados Unidos e a Rússia no início dos anos 90 permitiram o desbloqueio e a conclusão de negociações de importantes instrumentos de desarmamento. Bilateralmente, foram concluídos – em apenas dois anos – os acordos START e START-II, que, diferentemente daqueles da década de 70 (os acordos SALT), estipulavam reduções (e não mais limites) nos arsenais de armas nucleares estratégicas. Abria-se, assim, a perspectiva de um processo

sistemático e auto-sustentável de reduções nas armas nucleares. As duas potências deram ainda luz verde a negociações que se arrastavam por duas décadas na Conferência do Desarmamento, em Genebra, sobre um acordo multilateral – hoje visto como modelar – de eliminação de toda uma categoria de armas de destruição em massa: a Convenção de Proibição das Armas Químicas (CPAQ).

A gradual reversão daqueles sinais positivos ao longo dos anos 90 teve como uma de suas principais manifestações a paralisia do processo bilateral de reduções nucleares. Ano após ano, exerceram-se pressões políticas para que o Parlamento da Rússia aprovasse o START II (o que, como se recordará, só veio a ocorrer em abril último, às vésperas do início da Conferência de Exame do TNP). A resistência da Duma em ratificar o START-II vinha sendo justificada como resposta a vários desdobramentos no campo da segurança internacional iniciados, em particular, pelos Estados Unidos, isolada ou conjuntamente com seus parceiros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), eventos que tiveram repercussões também nas relações sino-americanas no campo estratégico.

Deixou de ser uma preocupação de segurança apenas de Moscou a existência da uma aliança atlântica que, por ocasião de seu cinquentenário, ademais da expansão geográfica para Leste, decidiu ampliar seu escopo de atuação e justificar a continuidade de sua existência em novas bases doutrinárias. Certos elementos dessa nova “doutrina”, combinados com as modificações da realidade estratégica, foram recebidos com inquietação em mais de uma capital: a renovação do papel das armas nucleares como pilar da segurança dos aliados da OTAN; a expansão dos motivos e a identificação de “novas ameaças” que poderão levar à ação militar da aliança; e a possível discricionariedade, já demonstrada na campanha militar no Kosovo, em relação à autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na *autorização* e na *legitimação* de intervenções armadas em nome da comunidade internacional.

Moscou, por sua vez, renunciou à anterior política de não uso em primeira instância (“*no first use*”) das armas atômicas e tem frisado cada vez mais o papel de seu enorme arsenal nuclear tático, como forma, inclusive, de compensar sua crescente inferioridade tecnológica no terreno das armas convencionais e de responder à expansão da OTAN

para Leste, que abriu a possibilidade de que armas nucleares ocidentais venham a ser colocadas nos territórios dos novos membros da aliança. No início deste ano, a Rússia aprovou uma nova doutrina estratégica, em que os cenários para possível uso das armas nucleares já não mais se restringem àqueles em que a própria integridade de seu território estaria em jogo.

Impacto adicional vinha – e continua – sendo causado pelos planos norte-americanos de desenvolver programa nacional de defesa contra mísseis (NMD) e de emendar (ou mesmo, se necessário, denunciar) o tratado sobre mísseis antibalísticos (ABM), de 1972. O argumento de que o programa visaria conter ameaças de “Estados meliantes” (possível tradução para *“rogue States”*, terminologia que até muito recentemente vinha sendo usada pelos Estados Unidos, substituída por *“States of concern”*), categoria na qual se incluíam Coreia do Norte, Iraque e Irã, não se tem mostrado convincente a Rússia e China. No cálculo desses últimos, pesariam, principalmente, as implicações estratégicas mais amplas daquele programa para a eficácia e credibilidade de sua capacidade de dissuasão nuclear. Ao dar ensejo e mesmo encorajar uma nova corrida armamentista, os planos norte-americanos revelaram, também, o risco de dissensões políticas no seio da própria OTAN, como demonstram as dúvidas de vários líderes europeus em relação ao projeto. Na conclusão deste artigo, voltarei a comentar aspectos dessa questão, que tem despertado atenção internacional e cuja evolução terá grande influência sobre o futuro do desarmamento e da não-proliferação nucleares.

Outro fato negativo que pairava sobre a Conferência de Exame do TNP era a rejeição do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), em outubro último, pelo Senado norte-americano, conferindo ainda maior estridência ao debate sobre o unilateralismo ou “neo-isolacionismo” dos Estados Unidos. O desprezo republicano ao apelo conjunto dos líderes (Blair, Schroeder e Chirac) de três dos principais aliados dos Estados Unidos constitui fato inédito na história recente. O fato de que um tratado considerado prioritário na agenda multilateral esteja sendo erodido na primeira potência tem, sem dúvida, consequências palpáveis para a sustentação política dessa mesma agenda por outros países. De pronto, viu-se reforçada a posição daqueles que condicionavam sua participação no CTBT à dos Estados Unidos, e

criaram-se, também, novos pretextos para que se reconsiderasse o apoio a outros pontos da agenda multilateral.

É nesse quadro que a China passou a vincular a negociação na Conferência do Desarmamento sobre um tratado que proibiria a produção futura de materiais físséis para fins explosivos (conhecido como “*cut-off treaty*” ou FMT) ao tratamento do tema da prevenção da corrida armamentista no espaço exterior. Não haveria interesse direto da China em que as negociações sobre o FMT concentrem os esforços internacionais pelos próximos anos. Em primeiro lugar, porque é a única das cinco potências nucleares que ainda não declarou moratória na produção de materiais físséis para armas nucleares, mesmo porque não disporia deles em quantidade comparável à dos imensos estoques dos EUA e Rússia. Outra razão para a vinculação é que ela permitiria à China criticar e manter na pauta de discussão multilateral as ramificações ultraterrestres (uso de satélites e possivelmente de armas em órbita) do programa norte-americano de defesa contra mísseis. Sem dúvida, o foco nesse programa não pode ser dissociado de outros fatores, como as redefinições geopolíticas no subcontinente indiano, a questão de Taiwan e o papel do Japão, que também influenciam a atual percepção chinesa das questões de desarmamento em geral. A impossibilidade de chegar a um acordo sobre o mandato que teria um órgão para tratar da questão do espaço exterior erigiu-se em motivo tão relevante quanto a questão do desarmamento nuclear (sobre a qual se tem procurado chegar, sem sucesso, a um consenso sobre um mandato desde 1997) na raiz do impasse que tem impedido a Conferência do Desarmamento de dar início a negociações concretas desde a conclusão do CTBT.

Revelava-se, na realidade, frágil o equilíbrio político em torno da agenda multilateral de desarmamento nuclear definida na Conferência de 1995 de Exame e Extensão do TNP. A difícil decisão de extensão da vigência do TNP por prazo indeterminado fora obtida a um preço que parecia propiciar alguma forma de pressão política futura. Decidira-se, com efeito, naquela ocasião estabelecer um “processo fortalecido” de exame da implementação das obrigações contraídas no Tratado, que incluía uma agenda política para os cinco anos subsequentes: conclusão do CTBT, início de negociações de um FMT e “passos sistemáticos e progressivos” na redução dos arsenais nucleares. Daqueles objetivos,

logrou-se apenas concluir o CTBT, cuja entrada em vigor, depois da decisão do Senado dos Estados Unidos, foi relegada a um futuro incerto. A incapacidade das três reuniões preparatórias (de 1997 a 1999) da Conferência de 2000 de Exame do TNP de chegar a um acordo sobre recomendações substantivas à Conferência acabou também contribuindo para levantar dúvidas sobre a possibilidade de dar expressão concreta ao processo fortalecido de exame do TNP e, por extensão, sobre a própria credibilidade da “barganha” de 1995.

Os termos e as condições políticas em que se concluiu o CTBT, em 1996, já prenunciavam algumas das dificuldades subsequentes. Ironicamente, alguns dos argumentos utilizados por senadores norte-americanos para criticar o tratado foram apresentados por países não-nucleares durante as negociações. Contrariamente ao que desejavam estes países, os testes visando ao desenvolvimento qualitativo das armas nucleares, que incluem as chamadas explosões subcríticas e as simulações em computador, não foram afinal proibidos pelo CTBT. Tampouco serão passíveis de controle pelos mecanismos de verificação do tratado.

Desde a conclusão do CTBT, em 1996, têm sido levantadas dúvidas sobre os programas iniciados para a manutenção da “segurança e confiabilidade” dos arsenais nucleares.² É curioso notar que, no caso dos Estados Unidos, a aprovação de um *stockpile stewardship program* foi a condição imposta internamente pelos setores mais conservadores, em associação com os *lobbies* de defesa e nuclear, para que o governo norte-americano pudesse concordar com o texto do CTBT que vinha sendo negociado em Genebra. Além dos objetivos propalados, parte dos vultosos recursos daqueles programas estaria na realidade sendo canalizada para o aprimoramento e a modernização dos arsenais atômicos. As suspeitas de que seguiria ocorrendo a chamada “proliferação vertical” das armas nucleares são frequentemente respaldadas em publicações e artigos de imprensa, o mais recente dos quais foi publicado no *Washington*

2 PAINE, Christopher & MCKINZIE, Matthew G. *End Run: The U.S. Government's Plan for Designing Nuclear Weapons and Simulating Nuclear Explosions under the Comprehensive Test Ban Treaty*. Washington: National Resources Defense Council, 1997. LICHTERMAN, Andrew & CABASSO, Jacqueline. “A Faustian bargain: why *stockpile stewardship* is fundamentally incompatible with the process of nuclear disarmament”. California: *Western States Legal Foundation*, 1998.

Post,³ em que se comenta a aprovação pelo Senado dos Estados Unidos de recursos, no orçamento de defesa de 2001, para a pesquisa de novas armas nucleares capazes de penetrar *bunkers* de até 300 metros debaixo do solo (e não mais 100 metros, como a ogiva termonuclear B-61, desenvolvida, aliás, no início dos anos 90).

Uma das reivindicações que surgiram nas negociações do preâmbulo do CTBT – e que não foram aceitas pelas potências nucleares – foi a de um compromisso efetivo a ser assumido por essas potências com um processo acelerado de redução de seus arsenais. O contencioso foi, desde então, retomado em resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas em que se reclamavam prazos definidos (“*timebound framework*”) para lograr aquele objetivo. Essa bandeira passou a ser vista como “idealista”, a despeito do precedente de outros instrumentos internacionais, como a CPAQ, que estipula tais prazos para a eliminação das armas químicas, ou a Convenção de Ottawa, que prevê o mesmo para as minas terrestres antipessoal.

Difícilmente, porém, podiam as potências nucleares contestar o argumento de que, com o fim da Guerra Fria, uma janela de oportunidade fora aberta para que a humanidade pudesse livrar-se definitivamente das armas nucleares, e, portanto, seria cabível – e urgente – aproveitá-la mediante um compromisso político com a eliminação acelerada e completa de tais armas.

O quadro estratégico foi sobremodo agravado pelas decisões de Índia e Paquistão de explicitarem sua capacidade bélica nuclear mediante os testes nucleares de 1998. Tal atitude de parte de dois dentre os três países (junto com Israel) até então denominados, de maneira eufemística, países “no limiar” nuclear (“*threshold countries*”), representou um claro desafio ao regime internacional de não-proliferação. Houve forte reação contrária de muitos países, e foi então aprovada a Resolução 1172 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a qual exortava Índia e Paquistão a reverterem seus programas nucleares bélicos e a aderirem ao TNP na qualidade de países não-nucleares.

3 PINCUS, Walter. “Senate Backs Pentagon Study into Low-Yield Nuclear Bomb”. *Washington Post*, 3 jun. 2000.

Com os testes na Ásia meridional, fortaleceu-se a convicção, já expressa no passado por países não-nucleares, peritos e *think tanks*, de que os objetivos da não-proliferação e do desarmamento nucleares são, a rigor, inseparáveis. Veio, também, mais uma vez à tona a insatisfação de muitos países não-nucleares Partes no TNP com a inobservância dos compromissos políticos assumidos pelas potências nucleares, em 1995, no contexto do novo processo de exame do Tratado. Além de não adotarem “passos sistemáticos e progressivos” na direção da eliminação das armas atômicas, as potências nucleares (em particular os Estados Unidos, França e Rússia) começaram a emitir sinais ambíguos sobre a continuidade de seu compromisso com os objetivos da Resolução 1172. Têm-se notado uma nítida diminuição da pressão política sobre Índia e Paquistão e, mais grave, algumas aberturas no sentido de sua absorção *de facto* no clube nuclear, não obstante a contradição entre tal atitude de acomodação política e a lógica do TNP, e as sérias consequências para a credibilidade e integridade do regime de não-proliferação.

Os riscos por que passaria esse regime têm merecido avaliações distintas. George Bunn, que foi membro da delegação norte-americana nas negociações do TNP, em artigo⁴ anterior à Conferência de Exame do TNP, apontou para os riscos de que Estados não-nucleares Partes no TNP viessem a denunciar o Tratado. Menos drástica, Rebecca Johnson,⁵ do Acronym Institute, uma das mais respeitadas ONGs nos assuntos de desarmamento, crê que não haveria riscos imediatos de denúncia do TNP, mas, sim, um perigo de gradual erosão da credibilidade do Tratado e sua progressiva irrelevância. As duas análises coincidiam, entretanto, em que, diante da falta de iniciativas pelas potências ou atores de maior peso para a reversão desse cenário, outros países teriam de subir à cena e assumir papéis de liderança por ocasião da Conferência de Exame do TNP.

*

4 BUNN, George. *Can the NPT survive such threats as Yugoslavia's bombing, Russia's plans for new nuclear weapons, US plans for missile defense systems, and the Duma-Senate stalemate on nuclear treaties?* California: Center for Non-proliferation Studies – Monterey Institute of International Studies, 2000.

5 JOHNSON, Rebecca. “Nuclear Foolishness”. Editorial *Disarmament Diplomacy*, issue n. 44, march 2000.

O Brasil recusou-se a assinar o TNP quando de sua conclusão em 1968 e sempre criticou as assimetrias do Tratado, que divide os Estados em duas categorias, nucleares e não-nucleares, com direitos e obrigações distintos. Essencialmente, o TNP propunha uma barganha. Os que renunciavam à opção nuclear bélica teriam em compensação acesso mais desimpedido à tecnologia nuclear para fins pacíficos. Por sua vez, os cinco países reconhecidos como nucleares comprometiam-se, no Preâmbulo e no artigo VI do Tratado, a negociar de boa-fé medidas para a cessação, “em uma data próxima”, da corrida armamentista e para o desarmamento nuclear. Durante a Guerra Fria, entretanto, tal barganha afigurava-se pouco crível e de fato não foi honrada durante todo aquele período. Ao invés de reduzirem, as duas superpotências elevaram seus arsenais nucleares às dezenas de milhares.

Com o fim da confrontação bipolar, muitos países que mantinham reservas em relação ao Tratado deram mostras de boa vontade e de confiança em que o seu regime viria a tornar-se um foro mais dinâmico e participativo não só para conter a proliferação mas também para promover o objetivo do desarmamento nuclear. O processo fortalecido de exame do Tratado e o conjunto de princípios e objetivos aprovados em 1995 permitiriam que as potências nucleares pudessem ser mais chamadas à responsabilidade em relação a suas obrigações. Essa percepção ajuda a explicar a rápida aceleração, ao longo dos anos 90, no número de adesões ao TNP.

Ao mesmo tempo, o Brasil vinha dando passos significativos, interna e regionalmente, no campo da não-proliferação de armas de destruição em massa. Já os Constituintes de 1988, refletindo nossas aspirações e princípios mais elevados, bem como a natureza essencialmente pacífica de nosso “entorno”, determinaram que a energia nuclear seria utilizada com exclusividade para fins pacíficos em nosso território. A redemocratização no Brasil e na Argentina facilitou entendimentos no mais alto nível, com o objetivo de fortalecer a confiança mútua, inclusive no campo nuclear, e dar início ao processo, hoje em pleno curso, de integração de nossas economias e sociedades. Esses esforços culminaram na adoção do Acordo Quadripartite entre os dois países, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia

Nuclear (AIEA). Aderimos, também, plenamente, junto com Argentina e Chile, ao Tratado de Tlatelolco, que projetara desde 1967 uma zona livre de armas nucleares na América Latina e no Caribe.

Reforçavam-se, no plano internacional, nossas credenciais pacíficas e nosso firme compromisso com a não-proliferação e o desarmamento. A decisão de subscrever o TNP, tomada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, não apenas corroborou aquele nosso compromisso, mas também respondeu a nosso interesse em participar das discussões sobre desarmamento no âmbito do TNP. Ao rever nossa posição frente ao TNP, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinalou⁶ que o Tratado criara agora “um foro ativo de desarmamento e não-proliferação [...]”. Com o fim da Guerra Fria e do tristemente célebre “equilíbrio pelo terror”, evidencia-se cada vez mais o absurdo, o contra-senso de buscar a segurança através da acumulação das armas de destruição em massa.” Como Parte no TNP, “o Brasil não poupará esforços para que num futuro mais breve do que imaginamos tenhamos um mundo livre das armas nucleares”. Por sua vez, o Congresso Nacional, no Decreto Legislativo que aprovou nossa adesão ao TNP, após uma importante declaração: “A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas”.⁷

Nossa adesão ao TNP produziu, sem dúvida, o impacto que se poderia esperar de uma decisão dessa natureza por um país com o perfil e o peso específico do Brasil. O fato de ter praticamente coincidido e contrastado com os ensaios nucleares da Índia e do Paquistão conferiu particular simbolismo, encerrando-se uma era na história daquele tratado e marcando uma diferença fundamental de enfoques nacionais sobre o papel e a legitimidade das armas nucleares, bem como sobre a

6 Discursos do Senhor Presidente da República por ocasião do envio do TNP à consideração do Congresso Nacional (20 de junho de 1997) e da assinatura do instrumento de ratificação (13 de julho de 1998). [Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br, consulta 10 de dezembro de 2018].

7 Congresso Nacional – Decreto Legislativo número 65, de 2 de julho de 1998. [Disponível em www2.camara.leg.br, consulta 10 de dezembro de 2018].

forma de inserção internacional e de contribuição para os esforços internacionais de desarmamento e não-proliferação que deveriam dar países em desenvolvimento representativos de suas respectivas regiões.

No mesmo ano em que aderimos ao TNP, juntamo-nos a outros países (África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia) para lançar uma Declaração Ministerial intitulada: “Rumo a um mundo livre das armas nucleares: a necessidade de uma Nova Agenda”.⁸ As medidas propugnadas pela Nova Agenda baseavam-se em estudos e propostas formuladas a partir de 1995. Dentre elas, teve particular influência o relatório, de 1996, da Comissão de Camberra,⁹ da qual tive a honra de participar, a título pessoal, e que reuniu especialistas civis e militares, diplomatas e autoridades internacionais. Entre as conclusões daquela Comissão, estava a de que, sem passos concretos na direção do desarmamento nuclear, lastreados em um compromisso inequívoco com a eliminação total das armas atômicas, a não-proliferação também estava em risco.

Além do momento oportuno de sua apresentação, o potencial da iniciativa da Nova Agenda parecia residir no histórico de atuação de seus patrocinadores na área do desarmamento, sua composição regionalmente diversificada e no fato de que seus integrantes não eram partes de alianças militares sob o “guarda-chuva” nuclear. Por outro lado, a Nova Agenda buscava o equilíbrio entre os apelos dirigidos, a um só tempo, aos cinco países nucleares, aos três países de fora do TNP (Índia, Paquistão e Israel) que não renunciaram à opção nuclear bélica e à comunidade internacional como um todo. Tratava-se de uma iniciativa ambiciosa, mas politicamente equilibrada, ao não eximir nenhum país de suas responsabilidades políticas e, inclusive, morais no concerto das nações. A Nova Agenda ganhou amplo respaldo em Resoluções (aprovadas por ampla margem, mas sem o concurso das potências

8 Declaração assinada, em 9 de junho de 1998, pelos Chanceleres de África do Sul, Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia, intitulada “Rumo a um mundo livre das armas nucleares: a necessidade de uma Nova Agenda”.

9 CANBERRA COMMISSION ON THE ELIMINATION OF NUCLEAR WEAPONS. *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*. Canberra: National Capital Printers, 1996.

nucleares) e documentos de trabalho propostos, respectivamente, na Assembleia Geral das Nações Unidas e na última reunião preparatória da Conferência de Exame do TNP. Recebeu o apoio do Parlamento Europeu¹⁰ e de numerosas organizações não-governamentais, peritos civis e militares, inclusive das próprias potências nucleares, bem como personalidades eminentes, como o ex-presidente dos EUA, Jimmy Cárter.¹¹

As medidas defendidas pela Nova Agenda reforçar-se-iam mutuamente e poderiam ser adotadas em paralelo, nos planos bilateral, plurilateral e multilateral. Conclamava-se a que as cinco potências nucleares assumissem compromisso inequívoco com a eliminação total de seus arsenais atômicos. Defendia-se um programa abrangente para a eliminação desses arsenais, que incluiria, mas não se limitaria (como defendiam as potências nucleares) à retomada do processo bilateral entre os Estados Unidos e a Rússia, assim como esforços para a entrada em vigor do CTBT e o início de negociações sobre um FMT. Entre outras medidas interinas propugnadas pela Nova Agenda, estavam a retirada das armas nucleares de seu atual estado de alerta; uma política de não uso em primeira instância dessas armas; a retirada das armas nucleares táticas; e um compromisso com a irreversibilidade de medidas bilaterais ou unilaterais já tomadas. A universalização do regime do TNP seria outro objetivo primordial dos países da Nova Agenda, convictos de que a adesão dos países que não são ainda Partes no TNP geraria benefícios imediatos para os esforços de desarmamento e de promoção da paz regional e internacional.

Era ampla a agenda da VI Conferência de Exame do TNP. A Conferência de 1995 introduzira uma dimensão não apenas retrospectiva, mas também prospectiva no processo de avaliação do Tratado. Os Estados Partes deveriam, com efeito, passar em revista os desdobramentos na cena estratégica internacional, avaliar em que medida as obrigações por eles contratadas estariam sendo cumpridas e, ao mesmo

10 EUROPEAN PARLIAMENT. *Resolution on the New Agenda Coalition on Nuclear Disarmament*, aprovada pelo Parlamento Europeu em 19 de novembro de 1998.

11 CARTER, Jimmy. "Lapsed disarmament brings on a nuclear crisis". *International Herald Tribune*, 2 fev. 2000.

tempo, definir um programa de ação, em particular sobre o desarmamento e não-proliferação nucleares, para os próximos cinco anos.

Fugiria aos limites deste artigo comentar o desenrolar do debate geral em Plenário ou do debate estruturado realizado nos três Comitês da Conferência, dedicados, respectivamente, aos temas do 1) desarmamento e não-proliferação nucleares e das garantias negativas de segurança; 2) salvaguardas, zonas livres de armas nucleares e controles de exportação; e 3) usos pacíficos, cooperação técnica e transporte marítimo de material nuclear.

A questão do desarmamento e não-proliferação nucleares, em sua vertente prospectiva – a qual, justificadamente, merecia maior atenção de parte das delegações e sobre a qual nos deteremos –, foi tratada no âmbito de um órgão específico, subsidiário ao Comitê I. Mais do que uma questão de simples racionalização dos trabalhos, tratava-se, na realidade, de uma reivindicação política que perpassara todo o processo preparatório da Conferência, e era defendida pelos países da Nova Agenda e pelos não-alinhados como forma de dar atenção específica ao programa de ação sobre desarmamento nuclear.

A criação de órgão sobre o desarmamento nuclear vinha sendo rejeitada pelas potências nucleares no processo preparatório da Conferência. Os Estados Unidos, em particular, não a favoreciam, entre outras razões em virtude do paralelismo formal com a criação de um outro órgão subsidiário que era reivindicado, mormente pelos países árabes, para tratar da questão do Oriente Médio, no qual estes poderiam chamar a atenção para a situação singular, naquela região, do programa nuclear bélico de Israel.

Os Estados Unidos e o Egito (país mais ativo entre os árabes em temas de desarmamento) vinham-se reunindo antes da Conferência. Entendimentos de alto nível (inclusive no encontro entre os presidentes Clinton e Mubarak em março último) teriam levado à aceitação pelos Estados Unidos do órgão sobre o Oriente Médio. Como a criação desse órgão não podia ser desvinculada daquela referente ao órgão sobre desarmamento nuclear, o presidente da Conferência, embaixador Abdallah Baali (Argélia) pôde obter, logo no início dos trabalhos, um acordo sobre o estabelecimento dos dois órgãos subsidiários. Foi também significativo que representante da Nova Agenda (Nova Zelândia) tenha sido escolhido para presidir o órgão sobre desarmamento nuclear.

Embora fossem indício de uma maior flexibilidade de parte das potências nucleares, aquelas decisões nem por isso impediram a forte controvérsia na maioria dos debates nas semanas seguintes. Até os últimos dias da Conferência, não se podia afirmar que os trabalhos rumavam em uma direção segura.

O presidente do órgão sobre desarmamento nuclear, embaixador Clive Pearson, preparou duas versões de um documento sobre o programa de ação, que incorporavam os pontos essenciais defendidos pela Nova Agenda. Certamente terá verificado, em suas consultas, que algumas das principais potências nucleares, em especial os Estados Unidos, revelavam alguma flexibilidade – o que não deixava de constituir uma surpresa positiva.

No início da última semana, passaram a reunir-se, à margem da Conferência, os cinco países nucleares e os sete da Nova Agenda. Esse formato de negociações respondeu a uma realidade prática e política que já se vinha conformando e que acabou impondo-se como condição para que um produto final da Conferência pudesse vir à luz. Prática, dado o fracasso quase imediato do formato pretendido pelo presidente para as negociações da última semana (o de um grupo “representativo” de trinta delegações, que se reuniu apenas um dia), o que levou a que ele assentisse e, por fim, mesmo estimulasse a negociação entre os nucleares e a Nova Agenda. E política, pelo fato de a Nova Agenda ter-se erigido gradativamente no principal interlocutor coletivo dos cinco nucleares.

Uma primeira aproximação dos dois grupos já ocorrera no contexto de encontros e almoços de trabalho em Genebra, o primeiro dos quais foi, aliás, promovido pelo Brasil. Mas até o início da Conferência não havia de parte da Nova Agenda qualquer certeza de que a coalizão assumiria o perfil de interlocutor privilegiado dos nucleares. Ao contrário, havia temores de que pressões políticas sobre membros da coalizão pudessem levar alguns deles a aceitar um resultado muito aquém do proposto.

Entretanto, a proeminência política alcançada pela Nova Agenda dissipou esses temores e serviu para unir ainda mais a coalizão. Seu programa vinha, com efeito, ganhando apoio crescente, não apenas entre os não-alinhados, mas entre vários dos aliados das três potências nucleares ocidentais. Embora o respaldo daqueles aliados não

pudesse expressar-se em votos favoráveis às Resoluções de iniciativa da Nova Agenda na Assembleia Geral das Nações Unidas – dadas as fortes pressões políticas exercidas pelos países nucleares da OTAN – a cobrança pelos Paramentos, ONGs e opiniões públicas, principalmente nos países da Europa ocidental e em outros como Canadá, Japão e Austrália, levou-os a fazer, com gradações diversas, gestos de apoio às motivações gerais ou a pontos específicos do programa da Nova Agenda.

A projeção da Nova Agenda deveu-se, também, à fragilidade, no contexto da Conferência, do Movimento Não-Alinhado. Com efeito, os não-alinhados apresentavam uma pauta sem novidades, maximalista e, de certa forma, politicamente desequilibrada. Ademais de insistirem em propostas por certo ideais, mas sabidamente inaceitáveis para as potências nucleares – como a de uma Convenção para a eliminação das armas nucleares em prazo de tempo definido – os não-alinhados vinham dando ênfase excessiva à questão do Oriente Médio, ressaltando a situação singular de Israel. Inversamente, demonstravam certa condescendência em relação às implicações dos testes nucleares de Índia e Paquistão, em razão seja da proximidade geográfica, seja da capacidade de influência desses dois países nos documentos finais das Cúpulas dos não-alinhados. Por fim, várias das propostas dos não-alinhados sobre desarmamento nuclear eram compatíveis com as da Nova Agenda ou mesmo nelas se inspiravam, mesmo porque dois de seus membros mais ativos e influentes, África do Sul e Egito, eram também integrantes dessa coalizão.

O programa da Nova Agenda acabou, assim, constituindo a base de trabalho de mais ampla aceitação. Cabe, a propósito, destacar o papel desempenhado pelo Brasil, que, mediante articulação diplomática anterior à Conferência, logrou obter o apoio explícito, em Plenário, de todos os países sul-americanos. Nenhuma outra região daquelas representadas pelos países da Nova Agenda mostrou-se tão unida e vocal quanto a América do Sul.

O papel da Nova Agenda à parte, não teria havido desfecho favorável da Conferência não fosse, evidentemente, a flexibilidade sem precedentes demonstrada pelas potências nucleares. Entre as possíveis motivações, ressaltaria a percepção de que o fracasso da Conferência

seria, em última instância, prejudicial ao objetivo da não-proliferação nuclear. Apesar das aberturas demonstradas (França e Estados Unidos, em particular) no sentido da acomodação do *status* nuclear de Índia e Paquistão, subsiste forte interesse daquelas potências na preservação da credibilidade do regime de não-proliferação baseado no TNP, considerado um “pilar” de suas doutrinas de segurança internacional.

Tratava-se, de fato, da primeira Conferência desde a extensão indefinida do Tratado em 1995 a colocar em prova o processo fortalecido de exame então acordado. Um fracasso da Conferência poderia ser interpretado de várias maneiras, mas uma das possíveis leituras seria a de que as explosões de Índia e Paquistão teriam levado à “implosão” do regime do TNP. Nessa mesma hipótese, ainda que menos desafiadora, a questão israelense e os alegados laços de cooperação nuclear de Israel com os EUA também poderiam ganhar maior evidência internacional e serem citados entre os motivos para o insucesso da Conferência.

Nas negociações com a Nova Agenda, o Reino Unido, os Estados Unidos e a China foram, dentre os nucleares, os que deram mostras de maior flexibilidade. Além das motivações acima apontadas, o interesse dos Estados Unidos no sucesso da Conferência foi, em certa medida, facilitado pelo esvaziamento da polêmica sobre as implicações dos planos de emendar ou, se necessário, denunciar o tratado ABM e de desenvolver sistema nacional de defesa contra mísseis (NMD). Na realidade, os debates sobre esse assunto encerraram-se com a adoção de pronunciamento conjunto dos cinco nucleares no início da segunda semana da Conferência. A linguagem ambivalente sobre a necessidade de “preservar e fortalecer” o ABM servia para encobrir as divergências entre Estados Unidos, por um lado, e Rússia e China, por outro. Dava, com efeito, suficiente latitude para interpretação de que o ABM deveria permanecer como tal e que eventuais emendas (para a implantação ou não do NMD) serviriam apenas para fortalecê-lo como “pedra angular da estabilidade estratégica internacional”. A linguagem sobre o ABM foi desde então vista como “intocável”, o que fez que o tema saísse, na prática, da agenda da Conferência.

Todas as vezes em que Rússia e, principalmente, China faziam intervenções ou esboçavam propostas de linguagem mais dura referentes, indiretamente, aos planos dos Estados Unidos, sabia-se que, em

última instância, não poderiam ir além da linguagem já acordada entre os próprios nucleares. A negociação do pronunciamento conjunto, que começou semanas antes da Conferência, teria exigido entendimentos em alto nível (que teriam, inclusive, feito parte da agenda de encontro em Washington entre a Secretária de Estado Albright, dos Estados Unidos, e o Chanceler Ivanov, da Rússia). Além do interesse na preservação do regime de não-proliferação, estaria a percepção de que as diferenças sobre o ABM e o NMD e os múltiplos interesses envolvidos não deveriam, nem poderiam de fato ser resolvidos em um contexto multilateral como o do TNP.

A polêmica de fundo sobre o tema do ABM e do NMD não desapareceu, porém, por completo e motivou propostas de condicionar vários pontos do programa de ação para o desarmamento nuclear à preservação da estabilidade estratégica internacional. A Rússia foi a mais vocal na defesa desse princípio, ainda que China e França frequentemente a apoiassem. Os Estados Unidos, por sua vez, não tinham por que objetar ao princípio, pois, em sua generalidade, não questionava diretamente o NMD, podendo, sob certa leitura, até mesmo justificá-lo, pois também ele seria uma resposta a fatores de ameaça à estabilidade internacional.

As preocupações com a estabilidade estratégica e os esforços para condicionar as medidas de desarmamento à sua preservação quase levaram ao fracasso das negociações entre os nucleares e a Nova Agenda. Os proponentes dessa condicionalidade acabaram por se convencer de que a linguagem de compromisso (“...*in a way that promotes international stability...*”) poderia ser lida de maneira a atender sua preocupação. Fundamental para a flexibilidade afinal demonstrada pela Rússia terá sido, porém, o desejo de evitar ser colocada em uma situação em que seria a única entre os nucleares a bloquear o texto, quando havia começado a Conferência em situação de vantagem política em relação aos Estados Unidos, alardeando sua ratificação, às vésperas do evento, do START-II e do CTBT.

No caso da França, as dificuldades se centraram mais na natureza “inequívoca” do compromisso com o desarmamento nuclear total. Até os últimos momentos da negociação entre os cinco nucleares e os sete da Nova Agenda— que entraram pela madrugada do penúltimo dia —, a França procurou qualificar esse compromisso, seja importando

linguagem do próprio TNP, seja buscando citar dispositivos que limitariam o valor da declaração. Mas, efetivamente, seria difícil imaginar que a França, em que pese a doutrina sobre o papel de seu arsenal nuclear na defesa de sua soberania, pudesse ficar isolada em relação aos outros nucleares ocidentais.

A atitude da China merece comentário à parte. Se, por um lado, os resultados da Conferência não comprometeram suas posições nos temas que lhe são hoje mais caros, relativos ao ABM, NMD e a negociações sobre materiais físséis (FMT), por outro, sua participação em pronunciamento conjunto dos cinco nucleares terá causado algum dano em termos de imagem, que talvez não tenha sido por ela, de antemão, aquilatado. Tanto entre os países da Nova Agenda como nos não-alinhados, foram frequentes as manifestações de decepção com a posição chinesa, tanto no que se refere à aceitação do compromisso “equivoco” proposto pelos nucleares naquele discurso quanto no abandono de posições tradicionais que a aproximavam, pelo menos retoricamente, dos não-nucleares.

Quanto ao Reino Unido, que atuou de forma construtiva nos debates, ficou a impressão de que o governo Blair estaria de fato seguindo política mais liberal nessa matéria de que a de seus antecessores, embora fossem nítidos o interesse britânico em que a Conferência reconhecesse como significativos os passos já tomados na redução de suas forças nucleares, bem como a preocupação de evitar compromissos específicos com horizonte temporal definido para a implementação de medidas de desarmamento nuclear. De qualquer forma, Londres adotou postura flexível, possivelmente influenciada, inclusive, pela pressão interna em favor do desarmamento nuclear, exercida tanto no Parlamento como pela opinião pública e as ONGs britânicas, que estiveram entre as mais ativas.

*

O capítulo do documento final contendo o programa de ação para o desarmamento nuclear constitui, inegavelmente, o principal resultado da Conferência. Pela primeira vez, as potências nucleares assumiram um “compromisso inequívoco com a eliminação total de seus arsenais nucleares”.

Tanto conceitual como politicamente esse compromisso vai muito além do artigo VI do TNP e dos princípios e objetivos de 1995. A leitura

corrente dos termos daqueles compromissos anteriores era a de que a eliminação completa das armas nucleares só se realizaria no contexto de um outro objetivo estipulado no artigo VI – o de um “desarmamento geral e completo”, sabidamente hipotético ou utópico (“*never land*”, como chegou a definir um embaixador de um país da OTAN). O compromisso logrado – desta vez, inequívoco – desvincula o desarmamento nuclear daquele contexto e frisa seu sentido mais profundo, que mais do que processo (as reduções nos arsenais), tem em vista o objetivo final do Tratado (a eliminação completa das armas nucleares). Graças à Nova Agenda, pôde-se, assim, obter um compromisso político que não invalida nem é inconsistente com a obrigação jurídica contida no artigo VI, mas que expressa uma nova determinação política dos Estados Partes no TNP de acentuar o objetivo de um mundo livre das armas nucleares. Este foi, do ponto de vista da Nova Agenda e do Brasil, o principal ganho da Conferência.

Outro importante avanço no documento foi a exortação à Conferência do Desarmamento, que se reúne de forma permanente em Genebra, para que esta estabeleça um Comitê ou grupo de trabalho específico para tratar do desarmamento nuclear, como parte de seu programa de trabalho. Muitos países não-nucleares, inclusive os da Nova Agenda, e mesmo antes da formação dessa coalizão, vinham há tempos reivindicando fosse reconhecido o papel da CD no tratamento da questão nuclear, o que esbarrava na resistência das potências nucleares, que apenas admitiam a pertinência do foro para medidas “relacionadas” ao desarmamento nuclear (como o CTBT e o FMT), e não, por exemplo, o processo de reduções dos arsenais. Muitos países não-nucleares, embora aceitando que as reduções de arsenais, até por razões práticas, tenham de ser negociadas, por ora, no plano bilateral Estados Unidos-Rússia, contrapunham que a Conferência teria um papel a desempenhar, seja na discussão dos passos futuros, seja na negociação, no momento apropriado, do(s) instrumento(s) jurídico(s) apropriado(s) que permitiriam a consecução do objetivo final do desarmamento e sua verificação. Se bem a condição para a aceitação do parágrafo tenha sido a não definição de um mandato claro para o órgão a ser criado na Conferência do Desarmamento, nem por isso perde relevância a mensagem política.

Nas negociações entre os nucleares e a Nova Agenda, não se discutiram parágrafos que tratavam de pontos incontestes, como a entrada em vigor do CTBT e negociações sobre o FMT, mesmo porque já haviam sido objeto de delicado equilíbrio político logrado pelo presidente do órgão subsidiário após consultas às delegações mais diretamente interessadas. A condição para aceitação pela China da não inclusão no documento do tema da prevenção da corrida armamentista no espaço exterior em pé de igualdade com as negociações do FMT fora a vinculação destas à aprovação de um programa de trabalho abrangente na Conferência do Desarmamento. Decodificando: a China (e também a Rússia) poderá argumentar que se não houver tratamento do tema de armamentos no espaço ultraterrestre, não haverá programa de trabalho (a Conferência do Desarmamento opera por consenso) e, portanto, não haverá negociações sobre materiais fisséis.

Vale, aqui, uma pequena digressão para tornar claro que o vínculo que os chineses fazem entre o FMT e o NMD não é apenas de natureza negocial (*i.e.*, uma “moeda de troca”). Sob a ótica chinesa, este é um vínculo imposto pela própria realidade, já que a manutenção da capacidade dissuasória da China, em face de um “escudo protetor” norte-americano, ainda que limitado, exigiria aumento de seus arsenais nucleares. Os russos fazem um vínculo semelhante, embora menos explícito, com o desarmamento nuclear. No momento em que este artigo está sendo escrito, a questão crucial sobre a qual repousariam as chances de um programa de trabalho na CD é justamente esta: até que ponto os Estados Unidos estariam dispostos a ir no sentido de dar satisfação aos chineses (e russos) em matéria de espaço exterior, para, em contrapartida, assegurar o início das negociações sobre materiais fisséis.

Voltando ao TNP: o parágrafo que demandou maior tempo de negociação foi o que tratava das medidas interinas a serem tomadas pelas potências nucleares, em que a Rússia, apoiada sobretudo pela França, procurava condicionar tais medidas à estabilidade estratégica internacional. Já indiquei como se chegou a uma solução de compromisso, baseada em uma “ambiguidade construtiva”: *“Steps by all nuclear-weapon States leading to nuclear disarmament in a way that promotes international stability, and based on the principle of undiminished security for all.”*

Entre os passos a serem tomados pelas potências nucleares, a China – para a qual a manutenção de certo grau de incerteza sobre o tamanho de seu arsenal nuclear é considerada essencial para sua segurança – com muita relutância concordou com o princípio da “transparência”, cuja implementação, de resto, seguirá sendo voluntária. Fórmula análoga revelou-se necessária para que a Rússia pudesse aceitar o subparágrafo sobre a redução das armas nucleares não-estratégicas ou táticas, que, como já comentei, passaram a desempenhar papel de capital importância na nova doutrina de defesa russa.

Quanto à retirada do estado de alerta das armas nucleares (“*de-alerting*” e “*de-mating*”), havia forte resistência de todas as potências nucleares a qualquer referência explícita a essas medidas. A redação final (“*concrete agreed measures to further reduce the operational status of nuclear weapons systems*”) manteve o objetivo e pelo menos evitou que o parágrafo fosse reduzido a uma generalidade sem sentido. A referência, por fim, a um acordo de não-uso em primeira instância (“*no first use*”) das armas nucleares revelava-se inaceitável para as potências nucleares (à exceção da China). A redação final não deixa, porém, de ter elementos relevantes, como o objetivo de um “papel decrescente” das armas nucleares de modo a “minimizar o risco” de seu possível uso.

Tanto delegados como especialistas presentes,¹² além da imprensa internacional e do próprio secretário-geral da ONU foram unânimes em declarar que o texto que emanou de Nova York foi um importante passo para reduzir os perigos de uma guerra nuclear e promover a eliminação das armas atômicas. Além do reforço do compromisso político, a comunidade internacional dispõe agora de um programa de ação, um *check list* contra o qual avaliar em que medida aquele compromisso solene das potências nucleares estaria sendo honrado.

Diante da projeção política que alcançaram o Brasil e os demais países que integram a Nova Agenda, não se poderia deixar de ressaltar que nossa decisão de aderir ao TNP se deu em momento especialmente

12 EPSTEIN, William. “The NPT: A positive step forward - but not enough”. In: *Lawyers’ Committee on Nuclear Policy*, vol 2, number 3. Nova York, 24 de maio de 2000. ROCHE, Douglas. An unequivocal landmark: the 2000 Review of the Non-Proliferation Treaty, Canada: Middle Powers Initiative – Ploughshares Working Paper 00-2, 2000.

oportuno, quando o regime de não-proliferação estava sendo ameaçado e colocado em questão. A participação no TNP de um país com o perfil e peso específico do Brasil terá contribuído, modestamente que seja, para a consolidação de um mundo mais seguro, que, na leitura da atitude que tomamos, significa um mundo com cada vez menos – e não mais – armas nucleares, até que sejam totalmente eliminadas. Creio, sobretudo, que a nossa atuação ajudou a consolidar o Tratado como um “foro ativo de desarmamento e não-proliferação”, nas palavras já citadas do presidente do Brasil.

Como na esteira de qualquer grande conferência internacional, várias interrogações persistem sobre como traduzir palavras em ação concreta. Conforme as cláusulas do documento final que nos recordam que o desarmamento nuclear não pode ser realizado sem um ambiente de estabilidade internacional, os resultados da Conferência devem, evidentemente, ser vistos em perspectiva, à luz de outras ações e políticas seguidas pelas potências nucleares.

É motivo de reflexão, nesse sentido, a repercussão negativa que teve o documento vazado pelo *New York Times*¹³ durante a Conferência, contendo os argumentos que os Estados Unidos teriam apresentado à Rússia para convencê-la a aceitar o sistema nacional de defesa contra mísseis. A premissa central do arrazoado norte-americano era a de que ambos os países manterão sua capacidade de destruição mútua, com mais de mil armas nucleares de cada lado “pela próxima década e para além dela” (“*over the next decade and thereafter*”). Essa capacidade garantiria à Rússia – e não aos “Estados meliantes”, com número muito inferior de missilística – a capacidade de “perfurar” o escudo norte-americano de defesa missilística. Não ficaria, portanto, comprometido o poderio dissuasório do arsenal nuclear russo.

Independentemente de sua validade ou não para o equilíbrio estratégico entre as duas maiores potências nucleares, esse arrazoado acaba servindo de encorajamento a que outros países queiram também dispor de capacidade militar suficiente para poder “perfurar” o escudo missilístico. Nesse contexto, o “compromisso inequívoco” com a eliminação

13 PERLEZ, Jane. U.S says Russia may want a deal on missile defense. *New York Times*, 21 de abril de 2000.

total das armas nucleares e os passos positivos nesta direção voltariam a situar-se no plano da utopia.

Politicamente, o caminho buscado pelos Estados Unidos poderia ser interpretado como um reconhecimento implícito do fracasso dos esforços internacionais de não-proliferação. O propósito, ilusório que fosse, da “segurança absoluta” associado à posse de armas nucleares, já não estaria mais assegurado apenas pelo seu valor dissuasório. Ao invés de perseguir o desarmamento global com ainda maior determinação política, assume-se que a proliferação de armas de destruição em massa e de mísseis de longo alcance seria irreversível e/ou impossível de conter. A alegação – não contestada de forma convincente – era a de que, ao minar acordos de segurança vistos como essenciais à estabilidade estratégica internacional, como o ABN, e projetar uma visão de futuro em que a proliferação seria um dado incontornável da realidade, os Estados Unidos estariam indiretamente dando respaldo aos projetos de outros países de aprimorar sua capacitação defensiva e ofensiva, e incentivando – advertidamente ou não – a proliferação das armas contra as quais seu “escudo protetor” visaria defender.

No momento em que este artigo está sendo escrito, aguarda-se uma decisão sobre o programa do NMD pelo Executivo dos Estados Unidos. Em um ano eleitoral, haverá consideráveis constrangimentos para flexibilizar posições e fazer gestos que possam ser interpretados como concessões à Rússia e à China. Parece provável, nessas condições, que uma decisão mais categórica sobre o assunto só será tomada em 2001, quando assumir o novo governo em Washington.

São essas, entre outras, incógnitas reais e preocupantes, que podem ainda provocar significativos retrocessos na cena estratégica internacional. Não há, pois, que sobrevalorizar o que foi alcançado em Nova York. Mas tampouco se pode minimizar os resultados obtidos como se fossem mera retórica, sem significado concreto. Quem tem alguma experiência (teórica ou prática) com as relações internacionais sabe apreciar o valor de documentos como os que foram aprovados na Conferência de Exame do TNP e das palavras nele contidas. Na lenta e nem sempre linear construção dos consensos multilaterais, um fato é inegável: as armas nucleares terão saído mais “deslegitimadas” do que entraram em Nova York.

11. MULTILATERALISMO ACESSÓRIO

Muito tem sido dito e escrito sobre a liderança dos Estados Unidos à frente de um mundo unipolar. Um aspecto marcante dessa circunstância, que não pode ser negligenciado por observadores da cena contemporânea, reside no impacto que essa unipolaridade, avassaladora no terreno militar, tende a gerar sobre as Nações Unidas, organização que encarna a voz coletiva da comunidade internacional e que, por meio do Conselho de Segurança, é o foro multilateral efetivamente designado pela comunidade das nações para tratar das questões afetas à paz e à segurança internacionais.¹ Assim, no debate atual sobre a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, estão em jogo questões de fundo para o multilateralismo que são de magno interesse para todos os países.

A EVOLUÇÃO DA DOCTRINA NORTE-AMERICANA

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA lideraram, em contato com as outras potências aliadas e em reuniões como a de Dumbarton Oaks em 1944 e a Conferência de São Francisco em 1945, o rearranjo da ordem mundial que deu origem às instituições internacionais do pós-guerra, tendo como centro as Nações Unidas. O ativismo norte-americano se traduziu então no relativo fortalecimento do multilateralismo, segundo um enfoque liberal-institucional que muitos autores associam a uma visão estratégica de longo prazo perseguida pela maior potência da época. A divisão do mundo em blocos ideológicos antagônicos, todavia, repercutiu intensamente na capacidade de atuação da Organização (paralisa do Conselho de Segurança pelo uso

1 O artigo 24 da Carta das Nações Unidas estabelece que “a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles”.

indiscriminado do poder de veto) e na própria atitude dos EUA diante das realidades prementes da Guerra Fria.

As condições do imediato pós-guerra se alteraram rápida e substancialmente. A Doutrina Truman foi a resposta dos EUA ao desafio representado pela União Soviética. Um documento secreto do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, datado de 14 de abril de 1950 e conhecido pela sigla NSC-68, definiu os termos de referência para uma política de oposição ativa e global ao “expansionismo soviético” via engajamento norte-americano na defesa do chamado “mundo livre”. De um lado, erigiu-se o conceito de *contenção* do inimigo ao invés da confrontação militar direta; de outro, a *dissuasão* nuclear recíproca passou a ser uma garantia de autocontenção por parte dos dois principais protagonistas do conflito Leste-Oeste.

Com o fim da Guerra Fria, o colapso da União Soviética significou o desaparecimento de um rival estratégico que pudesse fazer frente à supremacia norte-americana. Paradoxalmente, os EUA não se sentiram mais seguros ou não agiram como se assim fosse. Motivações econômicas também terão contribuído para a decisão de investir pesadamente em ambiciosos programas de defesa, como o projetado sistema nacional de defesa antimísseis (NMD, da sigla em inglês), com o objetivo de erguer um “escudo de proteção” contra eventuais ataques por mísseis inimigos. O governo norte-americano fazia alusões a ameaças hipotéticas de supostos *rogue states*, mas a Rússia e a China, entre outros, manifestaram preocupação com o fato de que o projeto, se implementado, alteraria o cenário estratégico, solapando os pressupostos que haviam garantido a relativa estabilidade das relações entre as principais potências. Com a NMD, Washington deu um passo importante no sentido de substituir os conceitos estratégicos prevalecentes desde o pós-guerra por uma concepção que se aproxima da “proteção absoluta”, cujo objetivo último seria a “invulnerabilidade” dos EUA. Apesar dos efeitos desestabilizadores da NMD, a ideia de um sistema antimísseis ainda pressupunha, em teoria ao menos, uma concepção estratégica de natureza “defensiva”. O 11 de setembro levaria a uma nova reformulação ou, se se quiser, a uma ampliação da busca de invulnerabilidade em uma variedade de outras situações.

A nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA representa o abandono da ideia de contenção/dissuasão por uma doutrina de

“prevenção” (*preemption*) contra ameaças percebidas à segurança norte-americana.² Essa mudança conceitual terá grandes implicações para a política e o ordenamento jurídico mundiais. Por sua importância, o documento está sendo comparado por analistas ocidentais ao NSC-68 como balizador de tendências e “síntese de uma era”.³

O PAPEL DO MULTILATERALISMO

Nesse novo contexto, o multilateralismo passou a desempenhar um papel nitidamente acessório na estratégia dos EUA. Não que antes o multilateralismo estivesse no centro de sua política externa. Os governos anteriores de George Bush sênior e Bill Clinton tinham decerto um relacionamento ambíguo com as Nações Unidas, mas estas usualmente faziam parte das considerações político-diplomáticas dos EUA e foram frequentemente acionadas em diferentes situações ao longo de toda a década de 1990. Enfatiza-se hoje, ao contrário, a capacidade que os EUA teriam de agir por conta própria caso as instituições multilaterais não sejam capazes de oferecer soluções que atendam às necessidades norte-americanas, hipótese em que seriam condenadas à “irrelevância” nos cálculos de Washington. Esse parece ser um sinal claro de reafirmação do unilateralismo como opção política facilmente disponível e não – como até certo ponto no passado recente – recurso de última instância.

Durante a Guerra Fria ou mesmo após a queda do Muro de Berlim, os EUA estavam, é claro, preparados para agir sozinhos na defesa de sua integridade territorial ou em assuntos de máxima gravidade que colocassem em risco sua segurança, independentemente de limitações que

2 O termo “prevenção”, derivado do latim *praeemptio*, existe na língua portuguesa, usado no Direito Civil para indicar o direito de preferência ou “compra antecipada” previsto em contratos de compra e venda. Não estando assentado no vernáculo seu uso na acepção que a língua inglesa lhe confere, e este artigo não pretende representar um ponto de partida nessa direção, optou-se aqui pelo emprego de “prevenção” como tradução aproximada para *pre-emption*, feita a ressalva de que os dois termos não exatamente se equivalem.

3 Sobre as referências ao NSC-68, ver, entre outros, o artigo assinado por James Harding na edição de 21-22 de setembro de 2002 do *Financial Times*: “*Self-belief lies at heart of security blueprint*”.

porventura pudessem surgir no plano multilateral. A diferença agora é a determinação norte-americana em estender esse “direito de agir” de maneira muito mais ampla e difusa em termos de justificativas, cenários e definição de ameaças.

O documento recentemente divulgado afirma que a estratégia de segurança nacional será baseada em um “internacionalismo distintamente [norte-]americano”, o qual refletiria a união de valores e os interesses nacionais do país. Em comparação histórica de alcance mais longo, observa-se que o “internacionalismo” do atual governo é de natureza distinta daquele que os EUA aplicaram em 1944-1945. Preocupados essencialmente com sua própria segurança, os EUA não parecem empenhados em reformar as regras do jogo no plano sistêmico ou em valorizar o papel das Nações Unidas e de outras organizações e instituições globais. Pelo que se depreende do documento, dotados de poderio militar sem paralelo na história e sem competidores na hora presente, os EUA não desejariam ver-se “amarrados” a compromissos internacionais que pudessem limitar sua capacidade de intervir “preventivamente” sempre que fosse identificada uma “ameaça iminente” à segurança dos EUA e de seus aliados.⁴

Isso não quer dizer, bem entendido, que os EUA irão descartar ou marginalizar por completo a via multilateral. Possivelmente como reflexo das críticas de vários países – e de alguns setores dentro dos EUA – desde que se passou a desenhar o predomínio de uma visão mais unilateralista nos círculos decisórios em Washington, é visível no documento a preocupação em sinalizar o apoio formal norte-americano ao multilateralismo.

Inserem-se nesse contexto as referências no Prefácio de Bush ao compromisso dos EUA com “instituições duradoras” como as Nações Unidas, OMC, OEA, OTAN e “outras alianças de longa data”. Chama a atenção desde logo o fato de que a lista coloca no mesmo plano organizações internacionais tão distintas e alianças políticas e militares que, além de terem diferentes funções e objetivos, de modo algum se situam no mesmo patamar de autoridade internacional. O próprio Tratado do

4 O documento sugere na página 15 que o conceito de “ameaça iminente” deve adequar-se às “capacidades e objetivos dos adversários de hoje”.

Atlântico Norte, que criou a OTAN, reconhece textualmente a precedência da Carta das Nações Unidas e a “responsabilidade primária do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais” (artigo 7 do Tratado).

Sintomaticamente, ao longo do documento as Nações Unidas mal são lembradas. A Organização é citada apenas uma vez, na página 7, juntamente com as organizações não-governamentais (!), em menção ao trabalho de reconstrução do Afeganistão, país grandemente necessitado de assistência humanitária, política, econômica e de segurança. Menos interessados em experiências de *nation-building*, os EUA esperam contar com o conhecimento acumulado e a estrutura organizacional das Nações Unidas para, ao lado de um punhado de ONGs, administrar no futuro a reconstrução de Estados falidos. À Organização, no fundo, ficariam reservadas tarefas que não fossem parte do elenco de prioridades dos EUA, uma vez que as questões vitais para a segurança norte-americana tivessem sido resolvidas.⁵

O USO DA FORÇA E A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Em termos políticos e jurídicos, a doutrina de “ações preventivas” suscita uma série de problemas. O recurso à força armada pelos Estados se encontra regulamentado pela Carta das Nações Unidas, sobressaindo a regra essencial de interdição da “ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado” (artigo 2, parágrafo 4). A preocupação com o respeito às soberanias nacionais era tão marcada que os autores da Carta de São Francisco explicitamente desautorizaram as próprias Nações Unidas a “intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado” (artigo 2, parágrafo 7).

5 Se no campo militar a primazia norte-americana é incontestada, nota-se no documento uma disposição maior dos EUA para negociar e trabalhar em conjunto com outros países em determinados foros multilaterais econômicos (G-7, FMI, Banco Mundial, OMC etc.), fato que poderia ser visto talvez como um reconhecimento implícito de que, na área econômica, há outros atores de peso a considerar.

O Capítulo VII da Carta, em particular, trata das situações que representam “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, cabendo ao Conselho de Segurança determinar a existência dessas situações e decidir sobre as medidas a serem tomadas “a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (artigo 39). Essas medidas podem incluir “a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas” (artigo 41) ou ainda “demonstrações, bloqueios e outras operações” que o Conselho julgar necessárias com o emprego de forças aéreas, navais ou terrestres dos estados-membros das Nações Unidas (artigo 42). O “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva”, finalmente, está garantido pelo artigo 51, caso ocorra um ataque armado contra um estado-membro. Espera-se, no entanto, que a resposta armada seja temporária e proporcional à agressão sofrida, e que o assunto seja “imediatamente” levado ao conhecimento do Conselho.

O delicado equilíbrio entre esses artigos da Carta já vinha sendo posto à prova em função da chamada “intervenção humanitária”. Trata-se de um debate carregado de conotações morais e não menos intensas controvérsias sobre o conceito de soberania nacional e o princípio de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados. O que quer se pense sobre o mérito de intervenções em situações específicas, o fato é que a letra da Carta não contempla um direito unilateral à intervenção humanitária. Em outras palavras, mesmo admitindo-se que graves crises humanitárias poderiam, em tese, resultar na necessidade de uma intervenção internacional, esta requereria, para ter base legal, o aval das Nações Unidas. No caso do Kosovo, em 1999, a “emergência humanitária” foi levantada como justificção para o uso da força pela OTAN, sem a necessária autorização do Conselho de Segurança, o que, para muitos, constituiu sério “arranhão” à Carta. Ao final, as considerações éticas (ou alegadamente tais) acabaram prevalecendo e a ruptura dos procedimentos previstos na Carta foi absorvida em meio a protestos quase isolados da Rússia e da China, que não chegaram, entretanto, ao ponto de desencadear uma crise internacional.

O problema evidentemente se torna mais agudo quando os fatores em geral envolvidos na justificativa do uso da força estão ausentes ou são ainda mais discutíveis. No Afeganistão, à luz dos trágicos acontecimentos de 11 de setembro, prevaleceu sem muita dificuldade o argumento da

autodefesa. Os próprios países das Américas (exceto Cuba) o subscreveram ao concordar com a convocação de uma Reunião de Consulta do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), inicialmente proposta pelo Brasil. Hoje, porém, as razões sugeridas para um ataque ao Iraque, embora a violação de resoluções do Conselho seja frequentemente citada, estão aparentemente mais ligadas a uma “percepção de ameaça” por parte dos EUA, o que torna mais complexa a busca de elaborações conceituais que justifiquem o recurso à intervenção militar.

Há na discussão desse tema dois aspectos a distinguir: (a) quando se caracteriza uma situação que de fato demanda uma intervenção? E (b) a quem compete julgar se uma intervenção (“preventiva” ou não) deve ser ou não levada a cabo?

A primeira pergunta tem sido respondida na prática por meio de uma interpretação alargada do que consiste uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”. Em mais de uma ocasião, o Conselho de Segurança autorizou intervenções com base em entendimento que certamente ia além de uma definição estrita daquele conceito. Em geral isto se deu em situações de violações flagrantes e maciças dos direitos humanos e/ou em crises humanitárias, ainda que motivações políticas não lhes fossem totalmente estranhas. Quando o Conselho se recusou a fazê-lo, as potências que mais frequentemente se arrogam o direito de falar em nome da “comunidade internacional” adotaram caminho próprio, como no Kosovo. O que a nova doutrina Bush no fundo coloca em foco é que situações *potencialmente* ameaçadoras da paz e da segurança, segundo a ótica de um Estado, sejam enfrentadas com ações militares preventivas. Em tese tais situações podem envolver desde crises humanitárias até suspeitas de proliferação de armamentos ou apoio ao terrorismo. Esse aspecto, que tem a ver com a *natureza difusa* das situações, é em si mesmo preocupante.

A segunda pergunta relaciona-se com a autoridade que detém o poder de determinar a *existência* de tais situações e sua *caracterização* como justificativa para o uso da força. Não há dúvida de que esse julgamento, para ser legítimo, só pode caber às Nações Unidas, sob pena de desacreditar-se o sistema multilateral e exacerbar-se ainda mais o fosso entre a superpotência e os Estados que compõem a comunidade internacional. Neste sentido, o risco de que um ataque militar ao Iraque, não clara e explicitamente autorizado pelo Conselho de Segurança, seja

encarado como um “padrão de procedimento”, sobretudo na hipótese de “sucesso” da operação, poderia abrir sério precedente.

Qualquer tentativa de alargar ou confundir o campo de aplicação de legítima defesa constitui assunto da mais alta gravidade. O tema adquire contornos ainda mais inquietantes se for dado crédito à tese, vez por outra trazida à baila, do chamado “excepcionalismo” norte-americano: os EUA seriam “diferentes” e teriam “responsabilidades únicas”; sua posição internacional não poderia ser comparada à dos outros Estados. O documento não tão sutilmente deixa entrever essa linha de pensamento. Assim, ao tempo que os EUA teriam o direito inerente de tomar medidas militares a título de “prevenção”, como se lê na página 15, outros países deveriam abster-se de fazer o mesmo “como um pretexto para a agressão”.

As normas internacionais, fruto de consensos lentamente estabelecidos, cumprem a dupla função de proteger os Estados e coagir possíveis transgressores da ordem. As medidas eventualmente impostas para a punição de atos ilícitos (*enforcement*) são matéria de competência exclusiva das Nações Unidas. Mas partidários da doutrina de “autodefesa antecipada” poderiam argumentar, por exemplo, que o mau comportamento de um Estado (presumidamente qualificado como *rogue state*) pode ser interpretado extensivamente como uma “ameaça à segurança internacional” e, portanto, exigir uma ação enérgica a título de “prevenção”, a ser executada por um ou mais Estados, com ou sem mandato das Nações Unidas.

Ora, se a caracterização do perigo que justifica uma ação preventiva é determinada pelo próprio Estado que a executa, fica patente o alijamento do sistema normativo multilateral. Ao colocar em um mesmo contexto a tentar criar associações entre valores humanistas, “prevenção”, combate ao terrorismo, necessidades de segurança, imperativos morais e armas de destruição massa, a nova doutrina não só põe em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade Conselho de Segurança, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta, entre *enforcement* e legítima defesa. Neste sentido, pode, ainda que não de forma totalmente consciente e intencional, estar promovendo o “desmonte” da complexa arquitetura representada pelos dispositivos da Carta das Nações Unidas sobre paz e segurança.

12. GUERRA CONTRA O IRAQUE É EVITÁVEL

Em dezembro de 1998 os EUA e o Reino Unido empreenderam um ataque aéreo ao Iraque na sequência de uma série de crises relacionadas com as inspeções a que aquele país estava sujeito em decorrência das condições impostas para o cessar-fogo ao final da Guerra do Golfo. Tais condições faziam parte das resoluções que passaram, após o conflito, a governar o relacionamento da ONU com Bagdá, especialmente a resolução 687.

Vários membros do Conselho de Segurança nutriam dúvidas com relação a aspectos jurídicos e à oportunidade política do ataque, ainda que todos ou quase todos fossem críticos do comportamento pouco transparente do governo iraquiano. Em mais de uma ocasião, o Iraque procurara dissimular a existência de programas de armamentos, sobretudo na área química ou biológica, ou adotara procedimentos unilaterais para a destruição de mísseis, em contravenção ao que estabeleciam as resoluções.

Tudo isso, evidentemente, afetava a credibilidade de Bagdá, o que fez com que, mais de uma vez, o Conselho desse luz verde (mais implícita do que explícita) a alguma forma limitada de ação armada. Mas, sobretudo a partir da mudança de direção na comissão encarregada de monitorar o desarmamento do Iraque (a UNSCOM, na sigla em inglês), com a substituição de Rolf Ekeus por Richard Butler, alguns países-membros do Conselho começaram a questionar os métodos empregados pelos inspetores e a natureza excessivamente intrusiva de certas ações.

Elementos da UNSCOM eram acusados de comportamento desnecessariamente confrontante ou mesmo de perseguirem objetivos estranhos ao mandato conferido pelo Conselho de Segurança. Vários incidentes marcaram a atividade da UNSCOM, o mais recente deles tendo envolvido o acesso aos palácios presidenciais, cuja solução temporária, como se viu depois, exigiu a ida do secretário-geral Kofi Annan a Bagdá, em fevereiro do mesmo ano.

Da viagem de Annan a Bagdá resultou um memorando de entendimento sobre os procedimentos para as inspeções em áreas especialmente

sensíveis. A incorporação desse acordo à normativa do Conselho demandou intensas negociações, que desembocaram na resolução 1154, para cuja redação, diga-se de passagem, o Brasil contribuiu substancialmente. O ponto mais polêmico, já naquela época, consistia em saber se seria ou não necessária uma nova decisão do Conselho para o uso da força, no caso de o Iraque violar os compromissos que havia assumido.

EUA e Reino Unido achavam que uma manifestação específica do Conselho era dispensável, já que dispunham de uma autorização residual, proveniente das resoluções anteriores, inclusive a 687. França, Rússia, China e vários países não-alinhados, entre os quais o Brasil (embora não fosse tecnicamente membro do movimento não-alinhado, o Brasil participava das reuniões desse grupo para efeitos de coordenação no Conselho), discordavam desse ponto de vista, com base não só nos princípios da Carta sobre o uso da força, mas também em dispositivos da própria resolução 687.

A discussão, entretanto, era mais política do que jurídica, e a solução encontrada, com base em fórmula proposta pelo Brasil, consistiu em, sem referir-se explicitamente à necessidade de autorização prévia, reproduzir, com pequenas adaptações, a linguagem do parágrafo final da resolução do cessar-fogo, que estabelecia que o Conselho - e não seus membros individualmente - deveria velar pelo cumprimento das obrigações e adotar as medidas que fossem necessárias para a realização dos seus objetivos.

Resolvida, ainda que temporariamente, a questão do acesso aos palácios presidenciais, outro problema que surgia com grande frequência nos debates no ano de 1998 dizia respeito à existência ou não de uma lista finita de tarefas a serem completadas pelo Iraque como condição para o levantamento das sanções.

Bagdá sempre se queixava, com apoio de alguns membros do Conselho, de que, na ausência de uma relação exaustiva de problemas, sempre se poderiam criar exigências adicionais, o que tornaria as metas de desarmamento irrealizáveis por definição. Como consequência, as pesadas sanções a que o país estava submetido e que tiveram efeito devastador sobre a população iraquiana (como veio a ficar claro no panel sobre questões humanitárias, a que aludirei mais tarde) nunca seriam suspensas.

A UNSCOM e alguns dos países de linha mais “dura” não aceitavam totalmente o conceito de uma “lista finita” de tarefas, alegando que isso facilitaria ao Iraque continuar dissimulando programas de armamentos, mas acabaram acedendo à ideia de um roteiro ou *road map* que distinguisse as áreas prioritárias de outras em que a margem de dúvida quanto à existência de armas de destruição em massa era menos importante. A existência de uma relação, mesmo que algo imprecisa, de tarefas prioritárias permitiria ao Conselho proceder a uma avaliação mais acurada do grau de cumprimento das obrigações por parte do Iraque e, em tese, responder, de forma positiva ou negativa, conforme o caso. Depois de algumas peripécias, inclusive declarações de não-cooperação de Bagdá, reforçada por uma nova resolução do Conselho, a UNSCOM retomou as atividades no Iraque em novembro de 1999. Entretanto, quando os inspetores esbarraram com dificuldades e/ou obstrução em três (entre cerca de 300) ações de busca, Richard Butler enviou relatório ao Conselho de Segurança apontando novamente a “falta de cooperação” do Iraque. Sabia-se que essa expressão, à luz de debates anteriores, seria o provável gatilho para o uso da força. Antes que a discussão do documento que necessariamente tinha de passar pelo secretário-geral tivesse ao menos sido iniciada, os delegados tomaram conhecimento pela CNN, graças ao aparelho de televisão instalado na sala de espera, que a ação militar anglo-americana (Operação Raposa do Deserto) havia sido desencadeada.

No mês seguinte, o Brasil assumiu a presidência rotativa do Conselho de Segurança. A principal tarefa, em meio à sempre complexa e ativa agenda do órgão (que na época incluía temas como Angola, Serra Leoa e Kosovo, todos requerendo algum tipo de decisão), era restabelecer o diálogo entre os membros do Conselho sobre a questão iraquiana. Isso parecia extremamente problemático, haja vista a constante troca de acusações que passara a caracterizar qualquer tentativa de debate sobre o assunto. Após intensas consultas individuais ou em grupo com os membros do Conselho (que chegaram a envolver reuniões dos membros permanentes presididas pelo Brasil!), foi possível encontrar um procedimento que permitiu desbloquear o tratamento do tema. Com base numa proposta originalmente feita pelo Canadá e depois desenvolvida com a contribuição de outros países, no último

dia da presidência brasileira, estabeleceram-se três grupos de trabalho ou comissões (*panels*) para tratar de diferentes aspectos da questão iraquiana, relacionados, respectivamente, com desarmamento, situação humana e prisioneiros de guerra e propriedade kuaitianos. O primeiro era obviamente o mais problemático, embora o drama humano vivido pela população iraquiana, em larga medida em decorrência das sanções - objeto do segundo grupo -, tenha se revelado mais sensível, do ponto de vista político, do que a princípio parecia.

A composição dos três grupos e as discussões que neles se deram formam uma história em si mesma, tais e tantas as pressões e contrapressões que se exerceram sobretudo em relação ao *panel* do desarmamento. Um dos problemas que enfrentei foi o de como lidar com a figura do presidente da UNSCOM, Richard Butler, objeto de desconfiança, se não de hostilidade, de três dos cinco membros permanentes. Ao final, foi possível, como disse uma vez a Kofi Annan, valendo-me do jargão “onusiânico”, colocá-lo “entre colchetes”, isto é, isolá-lo do processo dos *panels*.

Penso que isso terá contribuído de alguma forma para a sua renúncia (mais precisamente, não-renovação do cargo) pouco depois da conclusão dos trabalhos.

O problema central do grupo sobre desarmamento não era tanto o de reavaliar o grau de cumprimento pelo Iraque de suas obrigações, objeto de inúmeros relatórios disponíveis, mas o de garantir inspeções eficazes e ao mesmo tempo encontrar uma saída para o dilema decorrente da forma como as resoluções haviam sido redigidas, a qual poderia, segundo certas interpretações, levar a um processo infinito de exigências, sem um horizonte para a suspensão ou o término das sanções. Teoricamente, estas só seriam levantadas quando as tarefas de desarmamento tivessem sido completadas, momento a partir do qual o Iraque continuaria, entretanto, a ser objeto de um “monitoramento contínuo”.

Naquela altura, segundo os relatórios da Agência Atômica de Viena, responsável pelas inspeções na área nuclear, não haveria indícios de que o Iraque estivesse perseguindo a reconstrução do seu programa nuclear. Em outras áreas, especialmente a de armas químicas e, sobretudo, biológicas, o quadro era mais obscuro. Como se tratava para o Iraque de dar uma “prova negativa” de que não estava desenvolvendo e/ou reconstituindo programas nessas áreas, era muito difícil determinar

o momento em que se deveria passar da fase de desarmamento para a de monitoramento contínuo, o que tinha consequências diretas para o regime de sanções.

O que o grupo sobre o desarmamento, sob minha orientação, procurou fazer, além de várias recomendações não sem importância sobre composição, recrutamento, métodos da comissão encarregada das inspeções etc., foi desatar esse nó, “integrando” as tarefas eventualmente remanescentes de desarmamento em um monitoramento contínuo “reforçado”. Isso permitiria, se houvesse vontade política dos membros do Conselho, dar um tratamento novo ao regime de sanções, retirando-o da situação de “tudo ou nada” implícita na resolução 687 (na prática, nada), criando incentivos “positivos” para um comportamento cooperativo do governo de Bagdá, na expectativa, inclusive, de contribuir para uma gradual melhora da grave situação humana da população iraquiana. Tal situação, como concluiu o *panel* respectivo, não podia ser atendida apenas com a política “caritativa” (na verdade, uma caridade em termos, pois os recursos provinham do próprio Iraque) embutida na resolução “petróleo por alimentos”. Os relatórios das três comissões, embora contivessem recomendações de natureza muito prática e apontassem caminhos novos, não chegavam a propor uma reformulação de política, tarefa que, como assinalai ao Conselho, cabia, no fundo, a ele próprio (e somente a ele). Várias das recomendações dos *panels*, cujos relatórios a resolução 1284 recebeu positivamente (*welcome*), sobretudo na área de desarmamento, viriam a ser acolhidas pelo Conselho. A UNSCOM foi substituída por uma nova comissão, a UNMOVIC, cujas diferenças com a sua antecessora não ficaram apenas no nome. O caráter colegiado do órgão foi reforçado, o que em tese tornaria mais difícil sua manipulação. Vários de seus métodos de trabalho foram modificados, com mais ênfase na independência dos inspetores e mais cuidado no manuseio de informações, entre outras mudanças. Mais importante, o conceito de “monitoramento contínuo reforçado” foi incorporado à resolução. A ideia original, tal como desenvolvida na minha apresentação dos resultados dos *panels*, era dar margem a um regime de sanções mais flexível, o que, entretanto, não ocorreu ou ocorreu de forma muito limitada.

Razão ou pretexto, a ausência de uma estratégia clara para a gradual eliminação das sanções terminou por levar as três potências mais

relutantes (França, Rússia e China) a se absterem da resolução, ensejando ao Iraque a oportunidade de manter-se em uma atitude de obstinada não-cooperação.

O resto, como se diz, é história. Quatro anos se passaram sem inspeções; uma nova administração assumiu o governo nos Estados Unidos; o 11 de setembro embaralhou todas as cartas, reavivando antigos impulsos e despertando novas motivações.

Na medida em que a questão não parece ser apenas o desarmamento do Iraque, mas envolve aspectos mais amplos, como a luta contra o terrorismo internacional (cuja definição é, por natureza, vaga) e, possivelmente, a redefinição do quadro estratégico do Oriente Médio – ao qual a questão do petróleo não é naturalmente estranha –, as conclusões dos três grupos criados pelo Conselho em 1999 para desbloquear o tratamento do tema, que foram objeto de unânimes e enfáticos elogios, no próprio momento em que se aprovava a resolução 1284, são hoje, talvez, de pouca valia. Mas fica no ar a pergunta: se tivesse havido um pouco mais de flexibilidade de alguns membros do Conselho, sobretudo no que toca a um gradual alívio das sanções, sempre em resposta a gestos claros e positivos de cooperação por parte de Bagdá, teria sido possível levar de volta os inspetores ao Iraque?

É impossível dar uma resposta categórica a essa indagação. Além disso, é certamente inútil, a não ser talvez como exercício intelectual, tentar reescrever a história. Mas, sob o comando de um homem racional como Hans Blix, que veio a ser nomeado para a UNMOVIC e que já fora bem-sucedido com o próprio Iraque, na esfera nuclear, não é de todo improvável que se obtivessem resultados que, mesmo sem serem perfeitos, teriam permitido razoável grau de segurança quanto à incapacidade de aquele país vir a lançar um ataque com armas de destruição maciça contra qualquer de seus vizinhos e, muito menos, contra outras nações. Ao mesmo tempo, a população iraquiana teria deixado de sofrer algumas das gravíssimas consequências do mais duro regime de sanções jamais imposto pelas Nações Unidas. Estaríamos não de todo livres, por certo, mas ao menos mais distantes de uma guerra cujas consequências para a região, para o sistema multilateral e para a economia mundial, para mencionar só três aspectos, ainda não foram totalmente avaliadas.

CHANCELER

13. O BRASIL E OS NOVOS CONCEITOS GLOBAIS E HEMISFÉRICOS DE SEGURANÇA

Ao participar desta oportuna iniciativa do Ministério da Defesa, pretendo concentrar-me no exame dos conceitos de defesa e segurança, atualmente em pauta, de maior relevância para a ação externa do Brasil.

Vivemos sob o impacto das grandes interrogações que surgiram, primeiramente, dos atentados de 11 de setembro de 2001, e, mais recentemente, da intervenção militar e ocupação do Iraque. Não creio haver exagero retórico na afirmação do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em seu recente discurso à LVIII Assembleia-Geral das Nações Unidas: “Estamos diante de uma encruzilhada. Este pode ser um momento não menos decisivo que o de 1945, quando as Nações Unidas foram fundadas (...). Precisamos decidir se podemos continuar com as bases então acordadas ou se mudanças radicais se fazem necessárias. E não podemos nos esquivar das questões sobre a adequação e a eficácia das regras e instrumentos à nossa disposição”.¹

Adoto como ponto de partida para minhas reflexões as três categorias de preocupações mencionadas por Kofi Annan, em seu esforço de síntese dos principais dilemas da atualidade no campo da paz e segurança internacionais. São questões que trazem à tona um conjunto de conceitos que surgiram no pós-Guerra Fria, e que reclamam definições urgentes da comunidade internacional, de forma coletiva, e de cada um de seus integrantes.

A primeira delas refere-se à problemática da ação preventiva e unilateral. Trata-se de um desafio direto à credibilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que “excetuadas as situações de autodefesa previstas pelo Artigo 51 da Carta da ONU” detém a responsabilidade primordial pela autorização do uso legítimo da força para a manutenção da paz e segurança internacionais. Annan tem em mente

1 Discurso de Kofi Annan perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas. Nova York, 23 de setembro de 2003.

não só a Estratégia de Segurança Nacional adotada pelo Governo Bush em 2002, mas também a possibilidade de que outros Estados sigam posturas semelhantes. Deixando claro seu desejo de transcender as recentes divisões entre partidários e detratores da intervenção no Iraque, considera necessário “não apenas denunciar o unilateralismo, mas encarar de frente as preocupações que levam alguns Estados a se sentirem singularmente vulneráveis”.

Surge assim sua preocupação com as novas ameaças à paz, sobretudo as resultantes de ações de grupos terroristas, ainda mais se estes estiverem de posse de armas de destruição em massa. Nesse ponto, o Secretário-Geral alude ao que se vem denominando “contra-proliferação” – linha de ação que prevê recurso à força militar e vai além das políticas e práticas ditas de “não-proliferação”. Trata-se de definir se a resposta internacional a tais ameaças se dará por intermédio de regimes informais e de participação limitada, como a *Proliferation Security Initiative*, proposta pelos EUA, ou se é possível capacitar o sistema multilateral de segurança coletiva das Nações Unidas para lidar com essas situações. Annan posiciona-se claramente em favor deste último curso de ação, e associa a revisão dos instrumentos de ação do Conselho à questão da ampliação desse órgão, com vistas a torná-lo mais “representativo da comunidade internacional e das realidades geopolíticas de hoje”. O objetivo é habilitar o órgão a “reconquistar a confiança dos Estados e da opinião pública mundial”.

O Secretário-Geral menciona também as ameaças representadas pelo genocídio e outras violações maciças dos direitos humanos, caracterizando a resposta internacional a elas como frequentemente “hesitante e tardia”. Nesse contexto, Annan refere-se ao polêmico direito de ingerência e a formulações assemelhadas como as da responsabilidade de proteger, segurança humana ou dever de solidariedade.

Antes de apresentar as linhas gerais de como o Brasil pode e deve posicionar-se em relação a essas e outras questões, valeria situá-las no atual contexto estratégico internacional, e passar em revista iniciativas a elas relacionadas, nos planos global e hemisférico.

UNIPOLARIDADE, MULTIPOLARIDADE

As análises contemporâneas sobre o vigor, ou declínio, da inquestionável hegemonia norte-americana no plano militar costumam reservar espaço para a coexistência de outros atores importantes - a começar pelos que reúnam, simultaneamente ou não, grande capacitação militar, econômico-tecnológica e peso específico regional. Aliás, a própria Estratégia de Segurança Nacional norte-americana reconhece a existência de “main centers of global power” e admite a legitimidade das ambições que manifestam “potential (sic) great powers” como a Rússia, a China e a Índia.

Embora a ESN admita, até certo ponto, o conceito de balança de poderes no sistema internacional, não devemos interpretá-la como uma doutrina favorável a um mundo multipolar. Trata-se, antes, de uma balança concebida como estruturalmente desequilibrada em favor dos EUA. Aos países nuclearmente armados é reconhecida a capacidade de dissuasão que os habilitaria a re-equilibrar o jogo estratégico, em determinadas circunstâncias. A menção à Índia como um dos atores de peso global traz implícito seu reconhecimento *de facto* como potência nuclear - perceptível desde a campanha eleitoral do Presidente Bush. A essa atitude norte-americana de leniência em face do regime do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), soma-se o cumprimento insatisfatório por Washington e demais potências “oficialmente” nucleares (Rússia, China, França e Reino Unido) das obrigações de desarmamento contidas no tratado - em desconsideração às exigências reforçadas que se adotaram, por consenso, na Conferência do TNP em 2000. Mais do que nunca, parece claro que a permanência dos arsenais dos cinco países reconhecidos pelo TNP como nuclearmente armados seguirá constituindo um forte estímulo à proliferação, seja por outros Estados, seja por grupos não-estatais ou terroristas.

Subjacente à nova doutrina norte-americana está a visão de que o poderio militar constitui o fundamento central do poder político. Presume-se que a capacidade militar dos EUA continuará sendo incontestável, circunstância de fato plausível, sobretudo em um cenário de conflito clássico, inter-estatal. A verdade é que não se vislumbra a formação de qualquer aliança militar para fazer frente aos EUA isoladamente

ou à OTAN. O único projeto de uma nova identidade militar, o da União Europeia, não se projeta, em princípio, como antagônico aos interesses norte-americanos e continua a enfrentar sérios obstáculos, seja pelas dissensões intra-comunitárias (estimuladas pela “nova Europa” do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, alinhada aos EUA), seja pela continuada reinvenção, no pós-Guerra Fria e pós-11/9, das razões de ser da OTAN, como veremos na sequência.

Isto não significa que o poderio militar norte-americano deixará de enfrentar: (a) limitações, sobretudo em zonas de influência de outros atores de peso (como ocorre, por exemplo, em relação à China na questão nuclear norte-coreana); (b) desafios de difícil previsão e contenção, como os do 11/9, por meios e modos até mesmo rudimentares; (c) provações no terreno, como as da ocupação do Iraque, de elevados custos políticos e econômicos. A experiência iraquiana traz para o debate internacional (independentemente de suas repercussões internas nos EUA) não só a questão dos méritos e motivações da própria intervenção, como a da viabilidade, a médio e longo prazo, da estratégia de segurança norte-americana.

DIREITO DE INGERÊNCIA, RESPONSABILIDADE DE PROTEGER, SEGURANÇA HUMANA

O conceito de “direito de ingerência” que despontou com intensidade no início dos anos 90, perdeu alguma proeminência após o 11/9, sem haver desaparecido da agenda internacional. Não resta dúvida, porém, de que o debate em torno das chamadas “intervenções humanitárias” passou para o segundo plano aos olhos dos EUA e da OTAN, se comparado com a atenção conferida ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

Não obstante, vale notar a elaboração que aquelas teses mereceram no discurso que o Chanceler da França pronunciou, em março último, no prestigioso Instituto de Estudos Estratégicos, em Londres.² Dominique de Villepin assinala que a Guerra do Golfo teria aberto

2 Discours du Ministre des Affaires Étrangères, M. Dominique de Villepin, á l’Institut International des Études Stratégiques. Londres, 27 mars 2003.

caminho à consolidação do *droit d'ingérence humanitaire*, que - segundo sustenta - teria motivado as operações de paz da ONU na Somália, Haiti, Ruanda, Bósnia, Timor Leste e Serra Leoa. Entretanto, o próprio Ministro francês reconhece que os limites do conceito de ingerência humanitária foram “progressivamente aparecendo” em função das críticas sobre sua “parcialidade”; formuladas por “potências emergentes”. Sintetizou-as o Chanceler da seguinte maneira: “Por que engajar-se aqui, e não lá? Quem toma a decisão? Em nome de qual legitimidade?”. Lembra que a intervenção da OTAN no Kosovo foi particularmente polêmica. Mesmo tendo sido, em sua opinião, uma “empreitada legítima e um êxito político”, a operação ocasionou profundas divergências: alguns nela viram um “primeiro exemplo de um direito costumeiro de intervenção humanitária sem um mandato da ONU; outros (como ele, Villepin) viram, ao contrário, uma exceção, que se acabou justificando pelo amplo respaldo internacional que recebeu e pela ameaça que existia de uma catástrofe humanitária”.

Sob nova roupagem, o direito de ingerência ressurgiu como “responsabilidade de proteger” em um relatório de iniciativa canadense³, publicado no final de 2001 (um tanto obscurecido pelo pós-11/9). O relatório, que teve como um de seus co-Presidentes o ex-Chanceler australiano Gareth Evans, parte de duas premissas básicas. A primeira é a de que a soberania estatal implica responsabilidade, recaindo sobre o Estado a responsabilidade primeira pela proteção da nação. A segunda, a de que, quando a nação estiver sofrendo “*serious harm*”, como resultado de guerra civil, insurgência, repressão ou “state failure”, e o Estado não se dispuser ou for incapaz de pôr fim a essa situação, o princípio da não-intervenção cederia passo a uma responsabilidade coletiva da comunidade internacional de oferecer proteção, se necessário, até mesmo pela coerção.

A seção do relatório mais questionável é a que se refere à questão de quem decide se deve ou não haver intervenção. Conquanto a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja diretamente

3 INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ministry of Foreign Affairs, Ottawa, December 2001. 91 pp.

questionada, são examinados diferentes cursos de ação – mais ou menos heterodoxos - nos casos em que o órgão permanecer paralisado em função de ameaça de veto de um de seus membros permanentes. Nesse caso, o relatório prevê três opções: 1) ação pela Assembleia-Geral em Sessão Especial de Emergência, sob os procedimentos desenvolvidos em 1950 (“*Uniting for Peace*”) 2) envolvimento do organismo regional pertinente, mediante prévia autorização do CSNU; e 3) por fim, uma intervenção capitaneada por uma coalizão de “concerned states”. Deixa-se, assim, a porta aberta a que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhamento por instância verdadeiramente multilateral.

Outra iniciativa canadense, assemelhada, é a da “Rede de Segurança Humana”⁴, proposta em 1999, e que reúne anualmente os Chanceleres de um grupo de países “*like-minded*”. No âmbito da ONU, não prosperou a tentativa do Canadá de ver o conceito de “segurança humana” incorporado na resolução anual que trata da questão da prevenção dos conflitos. Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à semelhança dos Estados. Nessa ótica, a “segurança humana” poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger.

NOVA OTAN, *PROLIFERATION SECURITY INITIATIVE*, ATAQUE PREVENTIVO

Se bem o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa se tenham erigido no principal foco dos EUA no pós-11/9, já constavam há anos de diversas iniciativas norte-americanas, como a da reformulação, em 1999, do conceito estratégico⁵ da OTAN, aprovada por ocasião do cinquentenário da aliança. Entre as inovações (e temerárias

4 The Human Security Network (<http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>).

5 NATO. *The Alliance's Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999.

reafirmações da “contribuição única” conferida pelas armas nucleares, tidas como “essenciais para preservar a paz”) registre-se a ampliação dos motivos que podem justificar uma ação da OTAN. Segundo o novo conceito estratégico, a segurança dos aliados passou a ser afetada por “riscos de natureza mais ampla”, “não-militares”, “multidirecionais”, “de difícil previsão”. São apontados, entre estes, o terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado, conflitos étnicos, abusos de direitos humanos, fluxos migratórios incontrolados, atos de sabotagem e até mesmo a interrupção dos fluxos de recursos vitais.

Para além dos contornos do documento de 1999, o 11 de setembro despertou na OTAN ambições quase que ilimitadas. Conforme assinala o diretor de planejamento político da aliança⁶, a invocação do artigo 5 do Tratado de Washington (que estipula a obrigação básica de auto-defesa coletiva) representou um fato inédito, inclusive por decorrer de reação a ataque por agentes não-estatais. Para todos os efeitos práticos, o terrorismo passou da categoria de “risco” para transformar-se em uma “missão” de permanente combate (ofensivo, se necessário) da aliança transatlântica. Como bem sentenciou uma analista⁷, a OTAN transforma-se de uma organização de defesa coletiva, no sentido clássico e militar do termo, em uma organização mais bem de segurança coletiva. Difícil compatibilizar o novo conceito da OTAN com a competência exclusiva e legítima que, nessa matéria, detém o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O deslocamento de tropas de países membros da OTAN para o Afeganistão foi o primeiro caso de ação fora da área tradicional de preocupação da aliança, muito além, portanto, de seu entorno geográfico, como nas operações realizadas na ex-Iugoslávia. Como disse um Embaixador junto à OTAN (curiosamente, o da França), juntamente com as Torres Gêmeas de Nova York, ruiu uma longa controvérsia que existia na aliança sobre as “operações fora da área”. A ação no Afeganistão reforçou, ademais, a concepção norte-americana da OTAN

6 RUHLE, Michael. “Defense and Security: NATO takes on new tasks”. *European Affairs*, Vol. IV, number IV, winter 2003.

7 RIGGLE, Sharon. “The relevance of NATO: a discussion whose time has come.” NATO Notes. *Center for European Security and Disarmament*, March 2002.

como uma “caixa de ferramentas” (*toolbox*), da qual são formadas, pelos EUA, coalizões *ad hoc*, segundo conveniências políticas e capacidades militares específicas para cada operação.

Essas mudanças foram consolidadas em novembro de 2002, quando se realizou, em Praga, a primeira cúpula da OTAN depois do 11/9. Ainda havia então coesão política entre os membros, abalada meses depois, com as cisões que o conflito no Iraque provocou nas relações entre os EUA, por um lado, e França e Alemanha, por outro - as quais não chegaram, contudo, a afetar a implementação das decisões tomadas na capital tcheca. Valeria ressaltar a criação de uma Força de Resposta da OTAN, com capacidade de deslocamento rápido nos mais diversos terrenos e situações. A ela estará integrado o primeiro batalhão capacitado para operações contra armas de destruição em massa, o qual, estima-se, deverá estar operacional em 2004.

Desdobramento recentíssimo, fora do âmbito da OTAN, é a *Proliferation Security Initiative*, de iniciativa dos EUA, que prevê a criação de um regime informal na área da “contra-proliferação”. À diferença dos demais existentes, esse regime disporá de capacidade operacional militar, voltada para a interceptação de carregamentos marítimos, terrestres e aéreos que supostamente contenham armas de destruição em massa, tecnologias e equipamentos relacionados a mísseis, além de “outras tecnologias”. A mais recente rodada de negociação, envolvendo 11 países, ocorreu em Paris, em setembro. Está prevista uma série de exercícios, tendo sido realizado o primeiro, o *Pacific Protector*. Ante o caráter subjetivo, amplo e permissivo do poder assumido pelos membros desse regime para interceptar carregamentos suspeitos, o risco maior para os países não-membros recai, naturalmente, sobre os fluxos internacionais legítimos de material de uso duplo utilizado para fins pacíficos, inclusive no que tange ao direito de preservarem a confidencialidade de determinadas operações, à luz de seus interesses industriais ou comerciais.

No mesmo ímpeto, porém sob a moldura da ONU, e analogamente ao Comitê Antiterrorismo estabelecido no pós-11/9, Reino Unido e França vêm sugerindo a criação de um “Comitê de Contra-Proliferação” no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O órgão, que disporia de uma equipe de inspetores a ser acionada em caso de necessidade (*on-call inspectorate*), destinar-se-ia a acompanhar o comportamento de

países “sob suspeita” de proliferação de armas de destruição em massa e a recomendar ações preventivas do Conselho. Aparentemente, a ideia enfrentaria resistências de parte dos EUA, que se estariam opondo a que o Conselho de Segurança adquira novas responsabilidades em bases permanentes.

Uma palavra, por fim, sobre a noção de “ataque preventivo” contida na nova Estratégia de Segurança Nacional norte-americana. Trata-se de uma visão baseada no que denominei multilateralismo acessório⁸, pois, de fato, se a caracterização do perigo que justifica uma ação preventiva é determinada pelo próprio Estado que a executa, fica patente o alijamento do sistema normativo multilateral. Ao colocar em um mesmo contexto e tentar criar associações entre valores humanistas, “prevenção”, combate ao terrorismo, necessidades de segurança, imperativos morais e armas de destruição em massa, a nova doutrina não só põe em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta de São Francisco, entre *enforcement* e legítima defesa. Além do risco de que, generalizada essa estratégia, o mundo enfrente uma situação de instabilidade e riscos de conflagração sem precedentes, trata-se de uma visão essencialmente falha em seus pressupostos e potencialmente danosa à segurança dos próprios EUA. Como se perguntou recentemente um editorial do *New York Times*⁹, diante da falta de provas para a acusação de que o Iraque possuía armas de destruição em massa: “Se a informação de inteligência e a avaliação de risco são incompletas – e quando não o são? – usá-las como base para a guerra preventiva enseja enormes perigos”.

SEGURANÇA HEMISFÉRICA, O PAPEL DA JID E O TIAR

Dentro de duas semanas terá lugar, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Conferência Especial de Segurança, que decorre

8 AMORIM, Celso. Multilateralismo acessório. *Política Externa*, vol. 11, n. 3, pp. 55-61, dez./jan./fev. 2002/2003.

9 “The failure to find Iraqi weapons”, *New York Times*, 26 September 2003.

de um chamado¹⁰ à reflexão sobre a segurança hemisférica, desenvolvida desde 1991. A ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica, inter-estatal, foi um dos fatores que levaram a que o foco das atenções se voltasse para o agravamento de outros aspectos ou temas não tradicionalmente relacionados a questões de segurança.

A Conferência propõe-se a rever conceitos que pautaram o relacionamento interamericano nos últimos 60 anos, no contexto do combate ao nazifascismo e, posteriormente, ao comunismo, período este em que prevaleciam abordagens e doutrinas como as das “escolas da segurança nacional” e da “contra-insurgência”. Pretende-se, assim, consolidar, pela primeira vez, em um documento a ser adotado pelos 34 países do hemisfério, um “enfoque multidimensional” de segurança, que englobe desde o aspecto da defesa tradicional até as chamadas “novas ameaças”. Entre estas são mencionadas, no projeto de declaração final, terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias, assim como – ponto sobre o qual vêm insistindo o Brasil e outros países –, a pobreza extrema, que corrói a noção de cidadania e propicia terreno fértil para que se alastrem atividades ilícitas.

Muitas delegações têm reagido com desconfiança a propostas que se prestem a atitudes intervencionistas. Cabe ter em mente que o sistema jurídico interamericano foi pioneiro na elaboração do princípio da não-intervenção (consagrado, pela primeira vez, na Convenção sobre direitos e deveres dos Estados, aprovada em Montevidéu, em 1933), o qual serviu de fonte de inspiração para as formulações adotadas posteriormente nas Nações Unidas. Além disso, os conceitos de segurança surgidos no pós-Guerra Fria e no pós-11/9, o novo perfil assumido pela

10 O Compromisso de Santiago e a Renovação do Sistema Interamericano de 1991, deu início ao processo de discussão no quadro da OEA sobre segurança hemisférica à luz das novas circunstâncias mundiais e regionais. Dando seguimento, em 1995, realizou-se, também em Santiago, Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança. A ideia e o mandato de convocar a CES derivaram da Segunda Cúpula das Américas, que teve lugar em Santiago, em 1998, e foram reforçados, mais recentemente, pela XXXII Assembleia-Geral da OEA (Barbados, 2002), da qual emanou a Declaração de Bridgetown – “Abordagem multidimensional da segurança hemisférica”.

OTAN e outras das iniciativas a que acima nos referimos aguçaram sensibilidades e resistências à incorporação, no contexto hemisférico, de conceitos assemelhados para o tratamento das “novas ameaças”, por mais preocupantes que elas sejam.

O tema mais controverso é o da redefinição, como querem os EUA, da missão das Forças Armadas nacionais. Curiosamente, não há um documento ou proposta que os EUA tenham formalmente apresentado à OEA sobre uma revisão do sistema interamericano de segurança. Há, sim, posições sobre assuntos específicos (Colômbia, Venezuela, Tríplice Fronteira), artigos e declarações de funcionários e oficiais de alta patente, que, a título pessoal ou não, defendem a necessidade de envolvimento das Forças Armadas em atividades que escapam de suas funções tradicionais.

Outra questão polêmica é a da revisão do papel da Junta Interamericana de Defesa (JID), proposta pelos EUA e Canadá. Esses dois países desejariam expandir as atividades da Junta em direção ao campo da segurança, transformando-a em órgão central de um eventual novo arranjo de segurança hemisférica – e despertando temores de que viria a JID a ser uma espécie de “braço armado” desse arranjo.

Também controversa é a questão da atualidade ou não do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Apesar dos questionamentos sobre sua validade, desde a Guerra das Malvinas, foi o TIAR um dos motivos que inspiraram o processo de rediscussão do sistema interamericano de segurança. Sua invocação pelas Partes no pós-11/9 (por iniciativa do Brasil) e sua denúncia pelo México, em 2002, apenas acirraram a discussão sobre o futuro do instrumento. O México, como país-sede da Conferência, não havia incluído referência ao Tratado no projeto de declaração. Tampouco sobre o Tratado de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), em vigor para 11 Estados da OEA (Brasil). Por iniciativa do Peru, com o copatrocinio do Brasil, foi incluído parágrafo no sentido de recomendar ao Conselho Permanente que inicie um processo de avaliação do TIAR e do Pacto de Bogotá. Seja como for, apesar de sua relevância, avalia-se como provável que a Conferência deva apenas empurrar para adiante o sensível tema de uma revisão do TIAR.

UMA VISÃO BRASILEIRA

Uma percepção que se tem no Brasil, pelo menos fora dos reduzidos círculos profissionais e especializados, é a de que desdobramentos na área da segurança internacional pouco nos dizem respeito. Àquela percepção se associa a noção, amplamente disseminada, de que dificilmente nos envolveremos em confronto com uma grande potência militar. Tampouco se cogita de um conflito com um país vizinho. Isso não significa que possamos prescindir de uma capacidade militar de dissuasão, como também de repulsão e preparo para defesa e resistência contra ameaças externas. Cabe ao planejamento estratégico, naturalmente, avaliar a extensão e o grau de atenção a ser dado às ameaças concretas e hipotéticas, presentes e futuras.

Os nexos intrínsecos entre política externa e defesa têm particular relevância no caso de um país como o nosso, que tem logrado viver em paz com todos os seus vizinhos há mais de cento e trinta anos. Da política externa provieram projetos estratégicos, notadamente o da integração regional, que nos permitiu superar rivalidades, em especial com a Argentina, e que tem como objetivo maior consolidar o estatuto da América do Sul como um espaço de paz, diálogo e cooperação, possibilitando que nos concentremos no desenvolvimento econômico e social.

Temos, ademais, assumido liderança em várias iniciativas nos foros multilaterais em que se tratam das questões da segurança, do desarmamento e da não-proliferação. Refiro-me, entre outras, às iniciativas de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e de declaração do Hemisfério Sul como Zona Livre de Armas Nucleares. Em seguida a nossa adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, participamos ativamente da coalizão da “Nova Agenda”, que teve papel decisivo no programa concreto de medidas para o desarmamento nuclear adotado pela Conferência de 2000.

O Brasil beneficia-se de uma projeção internacional singular: a de um país de inegável expressão que não defende uma concepção exclusivista ou autocentrada, mas sim cooperativa da segurança internacional. É vasta a margem de atuação e de arregimentação de apoios que existe para um país com o nosso perfil. Mesmo em outras esferas, como a da OMC, uma clara percepção de nossos interesses, aliada à mobilização

de outros países em desenvolvimento, pôde, na reunião de Cancún, projetar-nos de maneira sólida e consistente contra alguns dos mecanismos de sustentação das assimetrias no sistema internacional. Como disse o Presidente Lula¹¹, a postura que mantivemos em Cancún “demonstra que o Brasil dispõe de uma capacidade de articulação talvez única, que nos permite lutar por nossos interesses, somando forças com clareza de objetivos, e sem confrontações”.

É preciso, antes de mais nada, que continuemos a salvaguardar esse verdadeiro trunfo político de que dispomos na América do Sul. Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do gênero “*one size fits all*”. Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não participamos, nem queremos participar, de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas.

Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social.

É preciso distinguir entre, de uma parte, um intervencionismo humanitário de custos humanos e materiais potencialmente elevados e questionável efeito estabilizador – e, de outra parte, a noção de responsabilidade coletiva no plano humanitário – com a qual nos identificamos plenamente. Cumprir, assim, fomentar a capacidade dos Estados de prover assistência, em um ambiente de cooperação internacional, e não de imposição pela força. Há que reconhecer que, em situações extremas, o

11 Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco. Brasília, 19 de setembro de 2003.

recurso à ação militar venha a justificar-se. A determinação de justificativa para uma intervenção humanitária envolve um delicado exercício de julgamento, tendo em vista, inclusive, a necessidade de se evitar que o uso da força agrave ainda mais uma situação de instabilidade. Ademais, fundamental, nesses casos, será preservar o processo multilateral de decisão, acompanhamento e avaliação da situação.

A assistência humanitária deve, de preferência, ser oferecida com o consentimento do Estado recipiendário e prestada com base nos critérios de neutralidade e imparcialidade. Nunca é demais lembrar que a cooperação internacional no campo do desenvolvimento econômico e social, em bases sustentadas e regulares, seguirá sendo a melhor maneira de prevenir a ocorrência de crises humanitárias.

Temos dúvidas, também, sobre a noção de “segurança humana”. Fosse ela incorporada em um instrumento internacional – ainda assim, não de segurança –, teria de ser explicitada e, sobretudo, vinculada à noção de direito ao desenvolvimento. Deveria, nesse sentido, incorporar os pontos de vista dos países em desenvolvimento, de modo que, no topo de uma agenda de ação, figurassem os anseios da maior parte da humanidade, como o acesso a medicamentos, condições mais justas no comércio internacional e combate à pobreza – principal fator de insegurança humana. Como disse o Professor John Ruggie¹², um dos principais assessores do Secretário-Geral da ONU, por mais louvável que seja sua inspiração, o conceito de segurança humana dificilmente pode ser compatibilizado com os capítulos da Carta das Nações Unidas que versam sobre paz e segurança internacional.

Ao longo de todo o processo preparatório da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA, o Brasil e outros países (México, Argentina, Chile, Peru, Uruguai, Venezuela) têm insistido na necessidade de que cada país defina, soberanamente, e de acordo com suas próprias especificidades, prioridades e legislações internas, a maneira de empregar suas Forças Armadas e suas forças policiais. Não aceitamos que venha a prevalecer mais uma manifestação de descompasso – lembrando

12 Essa opinião pôde ser colhida em encontro que com o Professor Ruggie manteve, em fins de setembro, o Secretário de Planejamento Diplomático do Itamaraty, Ministro Antonio de Aguiar Patriota.

o que ocorre, por exemplo, nas questões de comércio, entre o liberalismo que se prega e o protecionismo que em muitos casos se pratica. Nunca é demais lembrar estarem no caso dos EUA os militares proibidos, por lei, de atuarem como forças de segurança pública. Também no Brasil estão claramente definidos, na Constituição, os papéis das Forças Armadas e da forças policiais.

Não obstante, as reservas que nutrimos em relação a determinados conceitos de segurança não nos devem impedir de assumir plenamente nossas responsabilidades em face de fenômenos que afetam nossa região, como a criminalidade e a violência urbana, enfrentando-as com determinação. Devemos superar polêmicas estéreis em torno da escolha entre associar ou dissociar as Forças Armadas das tarefas policiais ou de segurança pública. Trata-se, antes, de discutir – com o pleno envolvimento das instituições do Estado e das entidades da sociedade civil – as modalidades de interação e cooperação que queremos estabelecer e que, como se sabe, já existem e têm sido implementadas no Brasil, até por dispositivo constitucional, na forma de apoio logístico, de inteligência e operacional, sem que isso tenha implicado desvio em relação à missão precípua das Forças Armadas ou prejuízo para nossa capacidade de defesa.

O Brasil, juntamente com os países da ALADI, defende uma clara distinção entre os assuntos de defesa e de segurança, e, nesse sentido, tem apoiado a manutenção da Junta Interamericana de Defesa como órgão de assessoramento técnico-militar da OEA, sem funções operacionais. Estamos dispostos a discutir uma eventual nova estrutura para a JID e a definir mais nitidamente seu vínculo jurídico com a OEA. Acreditamos, porém, que o assunto requer detido exame em nível político-diplomático, e que a Comissão de Segurança Hemisférica – e não a JID – deva permanecer como ponto focal de todo o sistema de segurança interamericano.

Uma coisa é certa: para enfrentarmos nossas vulnerabilidades de segurança, devemos dar continuidade e aprimorar as iniciativas regionais e sub-regionais, a começar pelo Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do MERCOSUL, firmado pelos Ministros do Interior e Justiça dos países-membros e dos países-associados, Bolívia e Chile. O Plano detalha medidas a serem

tomadas para enfrentar problemas como narcotráfico, crime organizado, terrorismo, tráfico de menores, contrabando, furto de automóveis, ilícitos ambientais e questões migratórias. Poderíamos, desde já, explorar a ideia de que esse mecanismo se estenda aos demais países da América do Sul.

Com a Colômbia, especificamente, estabelecemos, em julho último, um Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo. Na agenda da primeira reunião, figuraram temas como a agilização do intercâmbio de inteligência, cooperação em investigações criminais, cooperação judiciária, modalidades de utilização do SIVAM pela Colômbia, compatibilização em matéria legislativa e controle de fronteiras. Igualmente com a Colômbia existe uma Comissão Mista Antidrogas, cuja VI reunião deverá ocorrer em Brasília em novembro próximo.

O problema colombiano afeta a segurança de todos os países vizinhos, e creio tratar-se de tema incontornável. O Brasil tem oferecido seus préstimos, em atenção a solicitação do Governo colombiano e com pleno respeito à soberania do país. Acreditamos que, a exemplo de outros casos encaminhados pela via não militar sob a alçada das Nações Unidas, os bons ofícios do Secretário-Geral merecem ser plenamente utilizados. No mesmo espírito, não devemos excluir o recurso a outras eventuais medidas, inclusive o estabelecimento de embargo de armas à guerrilha e aos paramilitares.

Faço aqui um parêntese sobre as alegações em torno da existência de grupos terroristas na Tríplice Fronteira entre o Brasil, Argentina e Paraguai. Inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente perniciosa e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural - a exemplo, aliás, de todas as sociedades do hemisfério - e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos.

Enfim, na área propriamente de defesa, vale sublinhar a utilidade de mecanismos como os Grupos Bilaterais de Defesa, que estabelecemos com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. Com a Colômbia, foi assinado, em junho último, um Memorando de Entendimento entre

os Ministérios da Defesa brasileiro e colombiano sobre cooperação em matéria de defesa. O Ministro da Defesa, Embaixador José Viegas Filho, liderou uma iniciativa pioneira do Brasil, a de sediar, no Rio de Janeiro, a Primeira Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul. Nessas condições, embora ainda distante, não tenho dúvida de que a integração na área de defesa entre os países sul-americanos esteja no horizonte político, e virá, creio, no devido momento, bastando lembrar os obstáculos que, a título de comparação, ainda enfrenta o projeto de uma política externa e de defesa comum da União Europeia.

*

Como assinalou o Presidente Lula perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas: “Não podemos ignorar as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes no cenário internacional, muitas vezes exercendo papel crucial na busca de soluções pacíficas e equilibradas para os conflitos. O Brasil está pronto para dar sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial”.¹³

Diria, para concluir, que as três categorias de preocupações que expressou o Secretário-Geral das Nações Unidas - e às quais me reporte no início deste artigo - revelam a extrema gravidade do momento em que vivemos e a urgência de encontrar respostas equilibradas para a crise atual. Por maior poder e liberdade de ação que detenha a principal potência militar, não contará com a cooperação necessária para a promoção de uma ordem internacional estável e legítima, se deixar de basear suas ações em regras multilateral e democraticamente negociadas.

Ao contrário, se nos dedicarmos de boa fé à reforma das Nações Unidas, como nos incita Kofi Annan a fazer, maiores serão as chances de que os problemas por ele apontados - unilateralismo, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, graves violações de direitos humanos - venham a encontrar soluções duradouras. A mera defesa

13 Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas. Nova York, 23 de setembro de 2003.

do *status quo* jurídico não parece mais suficiente. Devemo-nos preparar para preservar o essencial do que já foi conquistado, e participar de um esforço coletivo de reforma dos mecanismos que criamos, com visão histórica e habilidade diplomática, de modo a favorecer a emergência de uma sociedade internacional melhor aparelhada para a promoção da paz e do desenvolvimento.

14. A LIÇÃO DE CANCÚN

A V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio encerrou-se em 14 de setembro de 2003 em Cancún, no México, sem produzir os resultados a que se propunha. Ao longo de todo o seu desenrolar, foi objeto de atento acompanhamento pela opinião pública mundial. Os embates que marcaram seus trabalhos, e que culminaram no impasse que levou Luis Ernesto Derbez, Secretário de Relações Exteriores do México e Presidente da Conferência, a declarar de maneira abrupta (e, para muitos, prematura) o seu encerramento às 16h do último dia, foram vividos em tempo real e com perplexidade pelos observadores da comunidade internacional. Até mesmo a proposta de declaração revisada pelo próprio Presidente Derbez, sobre o tema central da agricultura, deixou de ser considerada. Aos olhos de muitos, Cancún entrava para a história como uma oportunidade perdida. Ao invés de uma Declaração Ministerial que desse rumo à continuação da Rodada multilateral de negociações comerciais iniciada dois anos antes em Doha, o encontro havia produzido um magro comunicado final de seis parágrafos, cuja parte operativa se resumia a instruir os delegados a continuar trabalhando na sede da Organização em Genebra e a solicitar a realização de uma reunião do Conselho Geral da OMC, até o dia 15 de dezembro, com vistas a tomar as decisões necessárias para a conclusão exitosa da Rodada no prazo inicialmente previsto de 31 de dezembro de 2004. Em seu documento final, Cancún se limitava a procurar manter vivo o processo negociador.

Os resultados inconclusivos da Conferência trazem, é certo, frustrações. Do ponto de vista do Brasil, não interessa o adiamento de um processo de liberalização comercial, como o de Doha, com sua ênfase na correção de um legado de distorções que penalizam países em desenvolvimento e exportadores competitivos de produtos agrícolas. No entanto, para os países em desenvolvimento que necessitam de um sistema multilateral forte e equitativo para ampliar suas oportunidades de geração de riqueza e de empregos, Cancún pode ser vista também sob um prisma positivo, como procurarei esclarecer.

Na realidade, se inserirmos a Ministerial de Cancún na sequência dos inúmeros desapontamentos e promessas quebradas sempre que se tratou de incorporar o tema agrícola às disciplinas que regem o comércio internacional, a reunião não deixa de representar um certo tipo de avanço, ao menos de um ponto de vista político. Vale recapitular que o sistema GATT não se aplicava na prática à agricultura, desde os célebres *waiwers* obtidos pelos EUA ao longo da década de 1950. Somente a partir de 1994, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), foram estabelecidas algumas regras – ainda sujeitas a exceções – com a adoção do Acordo sobre Agricultura na Conferência de Marraqueche. O alcance limitado do Acordo era implicitamente reconhecido em seu Artigo 20, que preconizava a realização de um esforço liberalizador adicional. As negociações “mandatadas” nunca chegaram a prosperar, em face da postura adotada por alguns países desenvolvidos – liderados pela União Europeia – que alegavam precisar de um marco negociador mais amplo, incluindo bens industriais, serviços e novas regras, para poder efetuar concessões na área agrícola. Surgiu, assim, promovida inicialmente pela própria União Europeia, a ideia de uma nova rodada de negociações multilaterais, à qual os Estados membros da OMC foram aos poucos aderindo. Após a *débâcle* da Conferência de Seattle, esse projeto encontraria momento propício na IV Conferência Ministerial da OMC, em 2001.

As negociações lançadas em Doha, capital do Catar, receberam o título de Agenda para o Desenvolvimento. Essa denominação, de autoria do então Diretor-Geral Mike Moore, refletia o desejo do Secretariado de responder à percepção de que a OMC é um clube de ricos, insensível às reivindicações do mundo em desenvolvimento por um sistema multilateral de comércio mais justo. De fato, o preâmbulo da Declaração Ministerial de Doha incluía um compromisso com a inclusão das preocupações dos países em desenvolvimento no “coração” das atividades da OMC. O mandato negociador de Doha parecia abrir perspectivas alentadoras para os países em desenvolvimento, uma vez que formulava diretrizes ambiciosas para a liberalização do comércio agrícola. Além disso, incluía um chamado ao aperfeiçoamento das cláusulas de tratamento especial e diferenciado e contemplava a possibilidade de negociações sobre um conjunto de itens identificados desde

a Ministerial de Seattle sob a rubrica de “Implementação” (uma espécie de compêndio de questões, cujo equacionamento pela Rodada Uruguai havia sido considerado insatisfatório pelos países menos desenvolvidos). A adoção de uma Declaração à parte, que explicitava a compatibilidade entre o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs, em sua sigla em inglês) e o acesso a medicamentos em condições razoáveis, também representou um ganho para os países em desenvolvimento. No tocante à agricultura, criava-se uma oportunidade para o desmantelamento de barreiras protecionistas e a eliminação dos subsídios bilionários de que se beneficia esse setor nos países mais ricos do mundo. O mandato de Doha estabeleceu os objetivos para os chamados “três pilares” da negociação agrícola da seguinte forma: a) melhora substancial em acesso a mercados, b) redução dos subsídios à exportação com vistas à sua eliminação, e c) redução significativa das medidas de apoio interno distorcivas do comércio internacional.

Vale aqui a observação de que os interesses de Brasil não se limitam à agricultura. No contexto dos itens relacionados à “implementação” dos Acordos da Rodada Uruguai, tal como a revisão do Acordo de Medidas sobre Investimento relacionadas a Comércio (TRIMs, em inglês) e a compatibilização do Acordo TRIPs com a Convenção sobre Diversidade Biológica, apresentamos propostas específicas. Também no capítulo de “regras” (*antidumping*, créditos à exportação, subsídios e medidas compensatórias), temos uma agenda ofensiva. Nossos interesses são multifacetados. Participamos ativamente em todas as frentes negociadoras. Mas nenhum outro tópico tem o potencial de produzir para o país e o MERCOSUL um impacto comparável ao de uma reforma da agricultura em escala global. A plena integração do setor agrícola no sistema multilateral ampliará nossa participação no comércio internacional e elevará preços internacionais artificialmente deprimidos, aumentando a renda e contribuindo para combater o ciclo vicioso da pobreza. Em futuro previsível, nenhum outro setor produtivo tem, do nosso ponto de vista, a capacidade de tornar os ganhos potenciais do comércio internacional para a criação de riqueza e sua melhor distribuição uma realidade concreta.

Já era perceptível durante a fase preparatória da Conferência de Cancún a falta de disposição negociadora das principais potências

comerciais nas áreas de maior interesse para os países em desenvolvimento. Essa atitude se manifestava no descaso em relação a prazos do cronograma estabelecido na Declaração de Doha para lidar com temas como “implementação” e tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Entrementes, o atraso da União Europeia para definir os termos da reforma de sua Política Agrícola Comum (PAC) acarretou postergações sucessivas nos debates para a definição de modalidades negociadoras em matéria agrícola. Ao mesmo tempo, permaneciam paralisadas as tratativas relacionadas ao parágrafo 6 da Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública (referentes à possibilidade de os países com pouca ou nenhuma capacidade de produção no setor farmacêutico virem a beneficiar-se das flexibilidades contidas no acordo TRIPs). Embora não fizessem parte da Rodada propriamente dita, a paralisia dessas discussões afetava negativamente o ambiente negociador.

Este quadro pouco animador deteriorou-se em decorrência do acerto tático entre Estados Unidos e União Europeia. Havia entre a maioria dos participantes a noção de que alguma forma de entendimento entre os dois grandes subsidiadores seria necessária para que as negociações pudessem efetivamente progredir, uma vez que o impasse entre ambos levaria inevitavelmente à paralisia. Só que o arranjo a que chegaram EUA e UE, circulado em Genebra em 13 de agosto - a quatro semanas de Cancún -, ao invés de impulsionar a agenda reformadora de Doha, tentou freá-la, mediante a uma acomodação bilateral em bases conservadoras, nas três vertentes da negociação. Em outras palavras, o arranjo entre Bruxelas e Washington constituía um retrocesso, cuja eventual aceitação pelos demais teria resultado em um injustificável sacrifício dos propósitos da Rodada, inclusive em seu tema basilar. A nova e mais ampla definição da “caixa azul”, por exemplo, destinava-se meramente a consolidar práticas norte-americanas que distorcem o comércio internacional, aumentando os limites de concessão de apoio doméstico autorizados pelo Acordo de Agricultura (e equiparando, em termos práticos, às condições de competição entre EUA e União Europeia em matéria de apoio interno); abria-se a possibilidade de que os subsídios à exportação não fossem eliminados para certos produtos; a fórmula para acesso a mercados não atendia os interesses exportadores do MERCOSUL e de outros países em desenvolvimento.

O descaminho que havia tomado a Rodada completar-se-ia com a decisão do Presidente do Conselho Geral da OMC de enviar para o plenário da V Conferência projeto de declaração ministerial inaceitável para um bom número de participantes. Esse texto reproduzia quase textualmente a criticada proposta EUA/UE em matéria agrícola. Além disso, incluía proposta apresentada à última hora por Japão, Coreia do Sul e União Europeia de negociação em investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio - os “temas de Cingapura” (assim chamados por terem sido suscitados pela primeira vez na Conferência Ministerial realizada naquele país em 1996). A insistência em negociações sobre os temas de Cingapura ignorava a oposição aberta de um número significativo de países em desenvolvimento (sobretudo asiáticos e africanos). Em suma, as deficiências do processo preparatório em Genebra e o evidente desequilíbrio da proposta apresentada pelo Presidente do Conselho transferiram aos Ministros, em Cancún, a tarefa de recolocar a Rodada nos trilhos consensualmente estipulados pela Declaração de Doha. Em paralelo, um grupo de países em desenvolvimento grandes e pequenos, da América Latina, África e Ásia, começou a organizar-se, sob a coordenação do Brasil, em torno de uma plataforma alternativa para o tratamento da questão agrícola. Esse grupo não pararia de crescer até o último dia da Conferência e ficaria conhecido como G20+.

Aberta a Conferência e após alguns embates táticos, o Ministro Derbez (México) evitou caracterizar qualquer documento como base para as negociações, a despeito da forte insistência (sobretudo dos EUA) de que o projeto de declaração ministerial de responsabilidade do Presidente do Conselho Geral servisse de referência, especialmente em agricultura. Sucederam-se reuniões informais de consulta conduzidas por diversos “Facilitadores” (um para cada um dos principais temas). No caso da agricultura, o G20+, que tive a honra de coordenar como chefe da Delegação brasileira, destacou-se por uma atuação coesa e objetiva, tecnicamente bem fundamentada, em reuniões de nível ministerial: primeiramente com a União Europeia, depois com os EUA e finalmente com ambos. Entabulou-se assim uma verdadeira negociação. Na tarde do dia 13 de setembro, uma nova versão do projeto de declaração foi circulada pelo Presidente da Conferência. Sua redação, no entanto,

veio a ser criticada pela maioria das delegações. Os países mais interessados na reforma agrícola consideravam que os parágrafos sobre o tema, apesar de incorporarem alguns aspectos pleiteados pelo G20+, permaneciam amplamente insatisfatórios. Entretanto, não chegaram a rejeitar o projeto. Assinalaram suas insuficiências e, na realidade, apresentavam-se, com novo aprofundamento técnico, para uma negociação que se anunciava difícil e prolongada. Mas foi em relação aos temas de Cingapura que se produziram as reclamações mais veementes - sobretudo de países africanos e asiáticos. A flexibilização tardia por parte da União Europeia em relação à sua proposta original, que consistiu em admitir o abandono das questões de investimentos e concorrência, não foi considerada suficiente. Mais de 70 países em desenvolvimento haviam assinado uma declaração afirmando não estarem em condição de aprovar negociações nesses temas. Os africanos, em particular, assumiram postura incisiva contrária à abertura de negociação em qualquer um dos quatro temas, enquanto a Coreia do Sul insistia na inclusão de todos eles. Na tarde do dia 14, quando estavam prontos os arranjos logísticos para a prorrogação dos trabalhos noite adentro, o Ministro Derbez afirmou não vislumbrar bases para um acordo e declarou encerrada a Conferência.

O que distingue Cancún de Conferências anteriores da OMC, ou mesmo de outras da época do GATT, é a demonstração da capacidade do mundo em desenvolvimento de resistir a pressões com uma atuação articulada e pró-ativa, em defesa do mandato negociador da Rodada. Isso se tornou possível somente graças à reformulação do mapa da correlação de forças, para a qual concorreram com destaque três elementos, vistos a seguir.

Em primeiro lugar, as ONGS, que já haviam demonstrado sua capacidade de influir nos debates travados na OMC quando da negociação da Declaração sobre TRIPs e Saúde Pública, consolidaram e ampliaram sua influência nos trabalhos da Rodada por meio de uma crescente articulação com delegações governamentais, em particular de países de menor desenvolvimento relativo, mas também daquelas mais interessadas na reforma agrícola.

Em segundo lugar, a muitos terá surpreendido a capacidade de mobilização e coordenação dos países africanos e, em sentido amplo,

dos de menor desenvolvimento relativo. Em contraste com sua participação discreta e fragmentada em Conferências anteriores, revelaram-se unidos e articulados ao longo da Conferência em torno do objetivo de incorporar efetivamente questões de seu interesse aos trabalhos da OMC. Alguns desses países, como Burkina Faso, Chade, Benin e Mali, foram alçados a uma inusitada posição de protagonismo, quando lograram que fosse incluído formalmente, como item separado da agenda, o tema dos subsídios ao algodão. O pleito dos quatro era a eliminação dos subsídios dos produtores desenvolvidos e a prestação de compensação aos agricultores africanos pela redução artificial que aqueles subsídios impõem aos preços internacionais. A questão chegou a ser considerada por muitos como um teste para medir o grau de disposição efetiva dos países desenvolvidos em dar cumprimento às promessas e ao espírito de Doha, tendo em vista a disparidade entre a pequena participação do setor algodoeiro no comércio internacional e a grande importância de que ele se reveste para a economia dos quatro países. A resposta do mundo desenvolvido foi de absoluto desdém, como ficou patente na falta de referência à questão dos subsídios no contexto dos debates sobre a revisão futura de todo o setor têxtil pela OMC. Essa indiferença foi devastadora para as esperanças da sub-região (e de africanos em geral) de que Cancún propiciaria avanços concretos em temas de seu interesse vital. Ao depararem-se, posteriormente, com demandas de abertura de negociação nos temas de Cingapura, apresentadas por países pouco receptivos na questão do algodão, e sem que se estabelecesse qualquer vínculo nítido com o atendimento de pleitos na área agrícola, os países africanos se negariam a fazer concessões. Esses desdobramentos são cruciais para esclarecer as circunstâncias em que se cristalizou o endurecimento de posições apontado como responsável pelo encerramento da Conferência. Explicam também porque os Ministros do Quênia e da Tanzânia se retirariam da reunião antes do seu final, em sinal de protesto.

O terceiro e talvez mais significativo elemento na correlação de forças que emergiu em Cancún terá sido o surgimento do G20+. Sua marca distintiva, desde a origem, foi a do firme compromisso com o sentido reformista do mandato de Doha para agricultura. Como visto acima, os Estados Unidos e a União Europeia haviam, de fato, sucumbido à

tentação protecionista de resguardar seus regimes nacionais (respectivamente, o Farm Bill e a PAC revisada) e promover reformas mínimas no sistema internacional vigente. Prenunciava-se a reedição de um Acordo de Blair House (como ficou conhecido o episódio em que EUA e União Europeia acertaram os ponteiros entre si, em 1992, ditando os limites que poderia assumir o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai). O Grupo de Cairns - que reunia os principais países exportadores demandantes em agricultura e que envolve países tanto em desenvolvimento, como desenvolvidos - revelava hesitação em antepor-se ao novo acordo dos dois grandes. A ocasião prestava-se a um rompimento com a tradicional dinâmica da “bipolaridade” no sistema GATT/OMC, segundo a qual os acordos pré-negociados entre europeus e norte-americanos se transformavam no consenso inevitável.

Essa nova investida diplomática caracterizou-se, desde o início, por seu sentido pragmático, destituído de qualquer componente confrontacionista ou ideológico. Os integrantes do Grupo aproximaram-se em função de afinidades espontâneas ditadas pelo interesse compartilhado no fortalecimento do sistema multilateral de comércio. De um pequeno núcleo formado por Brasil, Argentina e Índia, surgiu uma proposta que refletia de perto a estrutura (mas não o conteúdo, obviamente) do documento conjunto EUA-UE. A questão central nas negociações para a sua elaboração foi a busca de consenso para o tratamento especial e diferenciado, no âmbito de acesso a mercados, em que as posições defensivas de países em desenvolvimento asiáticos, como China e Índia, exigiam acomodação. Mas um importante elemento congregador, desde o início, foi o repúdio aos efeitos danosos causados pelos subsídios distorcivos ao comércio. O texto final não chegava a ser inovador: 70 a 80% das propostas nele contidas haviam sido defendidas pela própria Delegação dos EUA no Comitê de Agricultura da OMC, até um pouco antes da reconversão norte-americana ao protecionismo agrícola.

A unidade do G20+, calcada numa plataforma comum sólida, revelou-se funcional ao longo da Conferência: o Grupo mostrou capacidade para engajar-se nas negociações de maneira propositiva e flexível a respeito de qualquer tema pontual e, mesmo defrontado com uma segunda versão de projeto de declaração ministerial que não incorporava a maior parte de seus anseios, manteve-se à mesa para negociar, com propostas

conjuntas de emendas ao projeto. Infelizmente, a oportunidade de discuti-las não chegou a materializar-se. O G20+ foi considerado um acontecimento histórico e inovador por inúmeros observadores e comentaristas. Sua atuação equilibrada e construtiva foi explicitamente reconhecida pelo Diretor-Geral Supachai Panitchpakdi. Como comentei em palestra proferida na Firjan, em 13 de outubro, o G20+ encontrou eco junto à opinião pública não por criticar a OMC, mas em função da defesa do mandato da Declaração de Doha e de uma agenda liberalizante e reformista.¹ O caráter inovador e a capacidade de liderança do grupo foram salientados em artigo publicado recentemente no jornal Valor Econômico.² Lamentavelmente, outras análises da Conferência levaram alguns participantes - por razões táticas e de forma pouco construtiva - a responsabilizar o Grupo por impasses cuja origem remonta ao processo preparatório em Genebra e que foram agravados pela forma arrogante com que as preocupações de países em desenvolvimento - inclusive as menores e mais frugais - foram tratadas, como vimos nas questões do algodão e dos temas de Cingapura.

Antes da apresentação formal de sua proposta inicial, o Grupo evoluiu de 3 para 17 membros. Ao longo do processo preparatório da Conferência em Genebra, outros 3 somaram-se. O Grupo chegou a Cancún com 20 membros do mundo em desenvolvimento e, da abertura ao encerramento da Conferência, sob a coordenação do Brasil, atuou em uníssono. A intensa pressão exercida por países desenvolvidos sobre seus membros individualmente, a qual envolveu inclusive gestões em capitais, resultou numa defecção (EI Salvador), mas não impediu a adesão de três novos membros: Egito, Nigéria e Indonésia. Encerrada a Conferência, novas pressões sobre seus integrantes levaram a defecções. É prematuro julgar se serão ou não permanentes. Obviamente, tais pressões não ajudam a reverter o ceticismo dos países menores e menos desenvolvidos quanto às perspectivas de democratização dos métodos de trabalho da OMC. De qualquer forma, e independentemente de sua

1 Palestra proferida em 13/10/2003 no seminário “Negociações Internacionais: a Experiência Internacional”, promovido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, na cidade do Rio de Janeiro.

2 MARCONINI, Mário. “OMC: acefalia e negligência”. *Valor Econômico*, 14/10/2003.

adesão formal ou não ao Grupo, os seus integrantes originais mantêm os mesmos pleitos e o mais provável é que permaneçam em contato nas etapas futuras das negociações.

Integram o Grupo três dos maiores países africanos (com representação tanto maghrebina como sub-sahariana), vários dos grandes asiáticos, boa parte da América do Sul e mesmo um membro do Nafta. De maneira ainda mais relevante, a legitimidade do Grupo como um ator central em qualquer negociação multilateral agrícola assenta-se no fato de seus membros representarem mais de 20% do PIB agrícola mundial (acima dos 15,9% da soma de Japão, Estados Unidos e União Europeia) e mais de 65% da população agrícola do planeta (sem comparação possível com o 1 % que representam os agricultores somados de EUA, UE e Japão).³

A constituição do G20+ fez-se de maneira não-excludente. Cabe assinalar, por exemplo, que 12 dos 17 membros do Grupo de Cairns - aliados tradicionais do Brasil em matéria de agricultura - decidiram juntar-se ao G20+. Ao longo da Conferência, o Grupo manteve, de maneira permanente, contato estreito com os cinco membros de Cairns que não se associaram a suas propostas (Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Malásia e Uruguai). Esse contato traduziu-se, em diversos momentos, em cooperação e atuação convergente de uns e outros em questões tópicas. Não devemos esquecer, entretanto, que os 17 membros de Cairns nunca chegaram a influir decisivamente no condomínio “bipolar” das negociações agrícolas a que me referi acima, com seus 7,5% do PIB agrícola mundial e 4,9% da população agrícola.⁴

Os países africanos e o G20+ sinalizaram para o mundo o fortalecimento da posição dos países em desenvolvimento na diplomacia comercial. Essa afirmação política é indissociável do processo de universalização da OMC. A Organização já conta com 148 Estados membros - ainda longe, é certo, dos 191 das Nações Unidas. Mas a tendência histórica no sentido da ampliação de sua composição é consistente; 33 países e territórios aduaneiros independentes aderiram à OMC a partir

3 Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), citando dados da FAO e do Banco Mundial.

4 Idem

de 1996, um ano após sua constituição, dos quais 10 do Leste Europeu e 23 do mundo em desenvolvimento - 10 da Ásia, 8 da África e 5 da América Latina e do Caribe. Negociam sua acessão 25 outros Estados, entre os quais a Argélia, a Arábia Saudita e, com destaque, a Federação Russa. Mantida a tendência dos últimos anos, sobretudo após o ingresso da China e uma vez consumada a acessão da Rússia, terão se incorporado ao sistema multilateral de comércio países que respondem pela quase totalidade não somente do comércio internacional, mas também da população e do território do planeta.

A universalização do sistema multilateral de comércio implica, por certo, consequências sistêmicas para a Organização - muito bem-vindas, aliás. Decisões tomadas em um sistema genuinamente mundial têm maior solidez e legitimidade. Mais do que isso, no entanto, não há engenharia política capaz de evitar que uma organização verdadeiramente mundial do comércio deixe de democratizar-se. Democracia, neste caso, se traduz em transparência e em ampla e efetiva participação de todos os membros ao longo do processo de tomada de decisão. Significa também o fim das soluções impostas, dos acertos destituídos de representatividade, do cerceamento da associação em torno de interesses concretos mediante pressões e ameaças. Kevin Watkins, do jornal inglês *The Guardian*, tinha razão ao dizer em 22 de setembro que “Cancún foi o momento em que a glasnost chegou à OMC”.⁵ A velha prática das decisões a portas fechadas entre *major players* e da apresentação de fatos consumados para o endosso em grande medida passivo da maioria mostrou ser falível em momentos cruciais. Abre-se, a partir de Cancún, uma oportunidade histórica para o reforço do próprio conceito de multilateralismo no campo comercial.

O funcionamento democrático de uma instituição multilateral impede que ela seja controlada por qualquer membro ou grupo de membros de maneira individual. A opção da bilateralização ou regionalização pode parecer tentadora para certos países desenvolvidos porque a disparidade do peso relativo dos grandes junto aos fracos não enfrenta nela contrapontos em qualquer aliança de monta. Trata-se de um dilema

5 WATKINS, Kevin. “Cancun was where the WTO found glasnost - and a chance for renewal”. *The Guardian*, 23/09/2003.

de sérias implicações para o futuro do ordenamento econômico-comercial do mundo. O risco de fracionamento do sistema multilateral é real; a disjuntiva diante da qual nos encontramos é saber se os Estados membros aproveitarão o momento engendrado em Cancún para fortalecer o sistema multilateral ou para esvaziá-lo, transportando na prática para foros bilaterais ou regionais as negociações comerciais. É certo que, não por coincidência, o último dos seis parágrafos do comunicado final da Conferência reafirma o compromisso dos Estados membros de implementar a Declaração de Doha. Mas a expressão da vontade política atestada pelos documentos finais tem sido abalada por declarações de representantes de grandes potências comerciais, em que suscitam publicamente a questão de seguir ou não com o formato multilateral para as negociações comerciais. O editorial do *Financial Times* do último dia 29 de setembro⁶ comenta essas afirmações e aponta para os riscos de confiar em recompensas comerciais decorrentes de uma lealdade incondicional aos interesses de um pólo determinado. O artigo lucidamente conclui que a OMC, com seus defeitos, ainda representa a melhor alternativa para genuína liberalização comercial.

Não é possível antever com razoável grau de certeza os desdobramentos da atual situação pós-Cancún. O número de variáveis e de atores interessados é grande o suficiente para que a definição do futuro do sistema multilateral de comércio independa da vontade de qualquer Governo individualmente. Mas há razões para um otimismo cauteloso. Primeiro, não há como compartimentalizar de maneira estrita as questões multilaterais e as bilaterais ou regionais. Os interesses e as sensibilidades são os mesmos e tendem a manifestar-se de forma até mais aguda. No caso das discussões para a conformação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), por exemplo, a Delegação dos EUA recusa-se a negociar “temas sensíveis” como regras *antidumping* e subsídios agrícolas, alegando não ter como oferecer concessões sem um rearranjo global das respectivas disciplinas. Simetricamente, o Brasil e seus sócios do MERCOSUL têm sustentado - no espírito de construção de uma “ALCA possível” e equilibrada - que a parte normativa de propriedade

6 “A big trader trawls for tiddlers: us bilateral deals are unlikely to net much of a catch”. *Financial Times*, 29/09/2003.

intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais requererá tratamento multilateral, ainda quando reconheçam o direito dos países que assim o desejarem de concluir acordos bi- ou plurilaterais no contexto da ALCA. Não escapa às análises sobre a ALCA e a Rodada de Doha que ambos os exercícios não constituem vias alternativas, mas sim processos interdependentes. Assim, desengajar-se da Rodada de Doha implica dificultar o equacionamento das agendas de liberalização do comércio pela via bilateral ou regional. A menos que, como afirma o mesmo editorial do *Financial Times*, estejamos lidando com parceiros “excessivamente desesperados e que não estão em condições de rejeitar qualquer oferta” – por pior que seja.⁷

Mesmo para os países desenvolvidos, há na Rodada de Doha - e mais amplamente na OMC - um conjunto de temas e/ou disputas que só podem ser resolvidos pela via multilateral. Um exemplo é o término da chamada “cláusula de paz” em agricultura. No Acordo de Agricultura celebrado ao final da Rodada Uruguai em 1994, os Estados membros comprometeram-se a não apresentar queixas formais sobre subsídios agrícolas até 31 de dezembro de 2003. Sua prorrogação chegou a ser solicitada por países desenvolvidos que aplicam subsídios, no âmbito das negociações agrícolas da Rodada de Doha. A prorrogação da cláusula da paz vai contra os interesses dos países demandantes em matéria agrícola. Se os países subsidiadores estiverem interessados em evitar uma enxurrada de queixas submetidas pelo procedimento de solução de controvérsias após sua expiração, terão de dispor-se a sentar-se à mesa para enfim negociar o capítulo agrícola segundo os parâmetros estabelecidos em Doha. De resto, a existência do foro multilateral permite evitar ou pelo menos mitigar o desgaste político inerente aos enfrentamentos comerciais não só entre países ricos e pobres, mas também entre países de nossa categoria. A alternativa para a OMC é o estado de guerra comercial permanente, que não interessa a ninguém.

Em resumo, mantidas as atuais circunstâncias, o caminho mais racional – e, esperamos, por isso mesmo o mais provável – a ser adotado pelos países desenvolvidos na busca de seus próprios interesses é o de manter suas fichas negociadoras no tabuleiro da OMC. O mundo em

7 *Id., ibid.*

desenvolvimento dele nunca se afastou. Dadas as promessas de ganhos universais despertadas pelo lançamento da Rodada de Doha, é legítimo esperar que se processem as reacomodações necessárias, em torno de pontos de interesse comum, mediante concessões recíprocas e soluções de compromisso. A racionalidade e a sabedoria política militam, assim, a favor do reforço do multilateralismo.

O Brasil sempre esteve disposto a negociar. O Governo do Presidente Lula tem plena consciência das possibilidades que podem ser abertas para o Brasil e seus vizinhos por um comércio internacional mais livre. Tampouco lhe escapa o sentido de urgência de uma expansão da atividade econômica para a consecução da agenda social. Por essa razão, lamentamos que, no México, não tenhamos podido negociar. Mas negociar para a Delegação brasileira pressupunha buscar apoio em uma base a mais ampla possível. A aliança que ajudamos a construir no G20+ é, até certo ponto, o reflexo de um momento. A dinâmica dos jogos de interesse poderá ou não modificá-la, com possíveis reconfigurações, à medida que evolua o próprio cenário negociador. Outras alianças poderão surgir, em temas distintos e com perfis diferentes. Isso não é o fundamental. A lição a ser extraída de Cancún é a de que é, sim, possível os países em desenvolvimento unirem-se de maneira construtiva em torno de plataformas comuns que no fundo coincidem com os próprios objetivos da Organização Mundial do Comércio. A Agenda para o Desenvolvimento de Doha jamais será cumprida em detrimento daqueles que deveriam ser seus principais beneficiários.

A V Conferência Ministerial nunca havia sido pensada como fim ou início de um processo negociador – e sim como um momento de avaliação dos progressos alcançados e de orientação do trabalho futuro. Constatada a impossibilidade de acordo e a necessidade de novos esforços em Genebra, Cancún permanece como um ponto de inflexão, em que um coro de vozes comprometidas com o sistema soube evitar que a Rodada fosse sequestrada em detrimento da grande maioria. É vital que os Estados membros retomem o quanto antes os contatos em âmbito técnico em Genebra, com o objetivo de encerrar a Rodada no prazo acordado de 10 de janeiro de 2005. Como tive a oportunidade de observar em conversa recente com o Diretor-Geral Supachai Panitchpakdi, considero importante que duas circunstâncias estejam presentes para

uma retomada produtiva das negociações em Genebra: 1) os proponentes dos temas de Cingapura não devem voltar a insistir na abertura de negociações em áreas que visivelmente não estão maduras para tanto, e 2) os principais envolvidos nas negociações agrícolas deveriam tomar como ponto de partida, em Genebra, o último papel do Presidente da Conferência de Cancún. Verificadas essas condições, estimo tecnicamente possível concluir a Rodada no tempo previsto. Sabemos, porém, - e este certamente não é o nosso desejo - que os tempos negociais podem revelar-se mais longos do que o planejado e não dependem apenas de entendimentos no nível técnico. Do nosso ponto de vista, seria preferível submeter-nos a um pequeno atraso a relegar a um futuro incerto a oportunidade para corrigir distorções da Rodada anterior.

15. SOBRE O HAITI

O Haiti é um tema típico de política externa envolvendo aspectos de segurança e os outros dois são temas de política comercial, mas ainda assim bem diferentes: a questão da União Europeia e a da China. Eu me proponho a falar um pouco sobre o Haiti, inicialmente, porque acho que é uma questão, digamos, talvez mais palpitante, a curto prazo, e mencionarei os outros dois rapidamente. Naturalmente, estarei aberto às perguntas que sejam feitas.

A minha tendência é sempre ser um pouco prolixo, Senhor Presidente, de modo que Vossa Excelência se sinta à vontade para interromper. É porque sempre há muito mais a falar do que o tempo de que se dispõe.

Mas eu começo pela questão do Haiti, evitando também fazer uma cronologia de todos os acontecimentos. Naturalmente, se houver curiosidade sobre algum aspecto mais do passado, eu estarei pronto a tentar responder. Mas, como eu estive aqui no Senado, na Câmara e também com os Líderes falando sobre esse tema, na época em que se tratou da aprovação do envio de tropas, juntamente com o Ministro José Viegas, eu creio que poderia, digamos, tentar abordar uma visão da situação atual e, naturalmente, se for necessário fazer algum recuo no tempo, para se entender melhor algum aspecto, evidentemente eu procuraria fazer.

O tema do Haiti, evidentemente, nunca esteve tão presente na nossa política externa. É quase óbvio dizer isso. A presença dos mil e duzentos soldados brasileiros não só é uma indicação disso, mas também é um motivo adicional para que assim ocorra.

No momento, não vou me ater, de forma específica, sobre os problemas de segurança, embora todos os problemas sejam ligados, até porque o General Heleno terá ocasião de falar mais especificamente sobre aspectos específicos da questão de segurança.

Mas eu queria dizer que quando nos envolvemos nessa questão do Haiti, e contamos aqui com a compreensão e o apoio do Congresso Nacional, desde o início o que o Governo do Presidente Lula tinha em mente era uma ação de uma natureza diferente da que foi feita no

passado por outros países que estiveram presentes no Haiti. Diferente no sentido de possibilitar uma efetiva regeneração do tecido político e, ao mesmo tempo, um lançamento, porque não se pode nem falar de relançamento do desenvolvimento econômico no Haiti.

É claro que tudo isso pode parecer excessivamente pretensioso, dadas as condições do Haiti. E é natural que esses objetivos sejam conseguidos de maneira gradual e parcial e não se pode ter a ilusão de que se conseguirão todos esses objetivos a curto prazo.

Penso que, relatando um pouco o que temos feito, os senhores verão que há uma mobilização intensa hoje da comunidade internacional, talvez num nível nunca visto antes, para completar esses outros aspectos.

Isso se revelou inclusive agora na discussão da prorrogação do mandato da MINUSTAH na ONU, o que acabou sendo por seis meses, mas desejávamos que fosse por um período maior, mas, naturalmente, poderá e será prorrogado, pela minha experiência nas Nações Unidas. Mas se nota que o Brasil e outros países em desenvolvimento, no caso, o Chile, que também está muito envolvido, são países que têm realmente uma visão mais marcadamente voltada para a reconciliação política e para o crescimento econômico. Isso ocorre, em parte, pela nossa própria índole; em parte, porque não temos nenhum passado colonial ou um passado de outras ações no Haiti, que, digamos, cria uma hipoteca ou uma visão antagônica da população do Haiti. Em parte também porque não temos nenhum *parti pris* por nenhuma das correntes políticas no Haiti e toda a nossa visão é baseada no desejo de que todas essas correntes participem do processo.

E também porque temos uma concepção, que é verdadeira e que agora tem uma chance de ser posta em prática, de que os problemas de segurança, que existem, indiscutivelmente, no Haiti, não podem ser resolvidos isoladamente da situação política nem isoladamente da situação humanitária, da situação social, da situação econômica.

Em suma, como foi dito aqui por mim, pelo Ministro Viegas e pelo Presidente Lula, essa presença brasileira no Haiti tem uma natureza diferente das presenças que anteriormente lá estiveram.

E talvez isso tenha até causado, em parte, em algum momento, alguma decepção, seja ao governo provisório, seja a outras potências externas que viam essa função da missão de paz mais como uma missão

de polícia, quase. E não é essa a nossa visão. O General Heleno terá ocasião de falar como tem agido. Os depoimentos que tenho recebido são muito positivos sobre a ação dos militares brasileiros e de outros militares envolvidos, como os militares argentinos, que colaboraram de uma maneira extraordinária durante as recentes enchentes no Haiti. Essa é a concepção.

O que temos procurado fazer? Poder-se-ia argumentar: o Brasil poderia ter defendido essa concepção sem mandar os mil e duzentos soldados. Creio que nós não teríamos autoridade moral para fazer a mobilização que estamos fazendo hoje se não houvesse essa presença ali.

Evidentemente, não quero voltar a todos os detalhes que conversei antes aqui, mas vale lembrar que essa operação é totalmente diferente de outras que algumas vezes foram usadas como comparação, por dois motivos: primeiro, ela é não só aprovada pelo Conselho de Segurança como constituída pelas Nações Unidas. É uma operação de estabilização – assim é o nome – das Nações Unidas; não é nem uma força criada à margem das Nações Unidas, nem uma força autorizada pelas Nações Unidas composta de maneira unilateral ou com mandato exercido por outros países. Então, ela é uma força das Nações Unidas.

O Brasil tem um apego muito grande ao sistema multilateral e isso completa, digamos, a razão das motivações. Esse é um caso que se verifica no nosso Continente, com um país que tem uma composição étnica muito parecida com a nossa e é o terceiro em população negra do Continente, com raízes culturais semelhantes à nossa, como se vê na pintura, se ouve na música e também no amor ao futebol, para mencionar outro aspecto que ali esteve presente. Então, seria muito importante que o Brasil, em um caso como esse, demonstrasse a sua disposição de participar. E é o que nós temos feito.

Bem, a nossa ação política se tem desenvolvido em relação a três aspectos principais que são inter-relacionados: a questão da estabilidade e da ordem, a questão política e da reconstrução institucional – digamos assim – e a questão econômica, humanitária e social.

O tema Haiti tem ocupado uma parcela importante do tempo das conversas internacionais, tanto do Presidente Lula quanto minha e de outros funcionários que participam de discussões sobre o tema. Foi

objeto de conversas com o Presidente Jacques Chirac; com o Secretário de Estado Colin Powell; com o Primeiro-Ministro do Canadá, que esteve aqui recentemente; com o Presidente do Governo da Espanha e com o Ministro da Espanha mais extensamente. E também foi levada a fóruns importantes.

O Grupo do Rio, que reúne dezenove países latino-americanos e do Caribe, aprovou uma resolução muito importante de apoio às ações no Haiti, com essa ótica sempre nos três pilares. Também a Conferência de Cúpula Ibero-Americana, que se realizou recentemente em Costa Rica, aprovou uma decisão de teor muito semelhante. Então, o tema está sempre presente em conversas minhas e do próprio Presidente da República com o Secretário-Geral da ONU.

Em relação ao primeiro pilar, o da estabilidade e segurança, que, repito, está ligado aos outros mas tem a sua dimensão própria, o fundamental é completar as tropas que estavam previstas. O número de que se dispõe hoje é muito próximo do que havia sido previsto. Há mais de seis mil integrantes das tropas. Pelo menos são os dados que eu tenho e seria até interessante conferir com o General Heleno, porque às vezes há uma pequena disparidade entre os números das pessoas que foram mandadas, mas ainda não chegaram. Enfim, estamos próximos dos seis mil e contaremos com seis mil e duzentos soldados até dezembro, um número bastante próximo do que as Nações Unidas previram.

É possível que seja necessário mais. Fala-se agora, por exemplo, em um batalhão de engenharia, adicional a esses seis mil e duzentos. Mas durante muito tempo nós estivemos praticamente sozinhos, inicialmente, e depois somente com a Argentina e o Chile. Portanto, com um efetivo muito inferior àquele que era previsto. Isso, naturalmente, dificultou ações que têm relação com a estabilidade e a ordem. Então, essa é uma das dimensões. Insistimos muito. Foi objeto de conversas com todas as pessoas a que me referi, muito especialmente com o Secretário-Geral da ONU, com quem eu estive e falei por telefone. E se logrou, finalmente. O nosso temor é porque esses assuntos, muitas vezes - tendo vivido na ONU, sei como isso se passa - saem do radar. Quer dizer, entra um outro assunto, não que seja menos importante, mas entra o Sudão, digamos, com a questão de Dafur; ou entra um outro tema. Não é o caso agora, mas no passado foi Serra Leoa.

Então você sai do radar; nunca chega a completar a presença das tropas em uma determinada situação, e já está tratando de uma seguinte. Mas felizmente nós conseguimos. Graças a uma intensa ação diplomática que contou com o apoio desses países que eu mencionei.

Agora, é claro que nós não resolveremos o problema de paz e segurança no Haiti só com presença militar. Primeiro que, como bem disse o General Heleno, as nossas forças não são de polícia. Claro que, eventualmente, têm que apoiar alguma ação de polícia, porque há um aspecto ligado à posse e ao uso das armas que tem que ser coibido. Mas elas não são forças de polícia, e sim forças de estabilização, para a qual se pressupõe que haja o mínimo de entendimento político entre as várias correntes políticas no Haiti. E isso, desde o início, foi algo muito precário.

Evidentemente, o próprio governo provisório não é representativo de todas as forças políticas, o comitê eleitoral não é representativo de todas as forças políticas, em parte porque os integrantes do Lavalás, inicialmente, não quiseram participar, no caso do conselho eleitoral, mas depois também não houve interesse.

Segue havendo prisões de opositores do governo provisório, sobretudo do Lavalás, o que, evidentemente, torna impossível uma reconciliação que possa caminhar em paralelo com o esforço de estabilização, do ponto de vista de segurança.

Por essas razões, nós enviamos sucessivamente várias pessoas ao Haiti com missões algo diversas. Além do nosso Embaixador, sempre muito ativo, mas enviei o Embaixador Felício, que trabalha no meu gabinete e, por uma coincidência histórica, tinha sido colega do Primeiro Ministro Latortue, na Costa do Marfim e em Viena. O Latortue, antes de se aposentar, era funcionário internacional.

Então havia um bom diálogo. Isso foi logo depois de uma declaração crítica do Latortue em relação a MINUSTAH, quando chegou a dizer, depois desmentiu, romantizou, então vamos dizer de uma maneira mais cuidadosa, porque também não tenho certeza das palavras dele. Chegou-se a dizer que ele tinha dito que preferiria ter tropas americanas a tropas brasileiras ou argentinas ou chilenas da MINUSTAH. Ele depois desmentiu. Disse que não era intenção dele, que tinha sido mal interpretado.

Outra preocupação nossa é dar apoio político às nossas tropas, para que elas possam agir no melhor ambiente possível. Então essa foi a missão do Embaixador Felício.

Temos trabalhado sempre em proximidade com o representante do Secretário-Geral da ONU, que é o Embaixador chileno Juan Gabriel Valdez, que é o Chefe-Geral da MINUSTAH, que é civil - o seu componente militar é comandado por um brasileiro. Então, sempre em contato com ele, percebendo que havia interesses em ter pessoas com conhecimento em negociação política, e pensando em pessoas que pudessem ter esse conhecimento, e, ao mesmo tempo, dispor de algum tempo e também ter um bom conhecimento de francês, que, no caso, é indispensável para esse trabalho, o Professor Ricardo Seitenfus, que está aqui e vai participar de uma outra audiência, também foi enviado, não como um enviado do Brasil para atuar no Haiti, mas como alguém para colaborar com os esforços das Nações Unidas no Haiti. É possível que ele continue até o ano que vem, já como totalmente contratado pelas Nações Unidas. Então, essa é outra preocupação.

Mais recentemente, como devem ter lido no jornal, o Presidente Lula mandou também o Conselheiro Diplomático Marco Aurélio Garcia, que esteve lá e manteve contato com todas as forças políticas do Haiti. Todos esses contatos têm sido muito importantes para termos uma ideia mais clara do que se passa lá, mas eles não se limitaram a esses.

Ainda no plano mais político, digamos assim, tivemos um diálogo importante com o Primeiro-Ministro Latortue, nessa reunião de Costa Rica, da Cúpula Ibero-Americana, à qual o Presidente Lula não pôde ir, devido ao grande número de visitantes estrangeiros, em novembro, aqui em Brasília, e representei Sua Excelência.

Houve um diálogo interessante, porque ele fez uma exposição bastante positiva, talvez influenciado pela audiência. Primeiro, disse que as eleições marcadas para o início do ano que vem serão realizadas. Em segundo lugar, que nem ele nem outro membro do Governo integrará o governo que se seguir a essas eleições. Portanto, considera a tarefa dele encerrada com o Governo provisório. Em terceiro - isso é muito importante e procurarei reproduzir, tanto quanto possível, as palavras que ele usou -, que ele estaria disposto a fazer um diálogo amplo com todas as forças políticas, inclusive, - e cito, creio -, com os seguidores de Aristide.

Essas foram as palavras que ele usou. Em outro momento, usou a palavra Lavalas, como fazendo parte desse diálogo. Isso foi muito importante.

Vários Presidentes e representantes de Presidentes ali falaram. Dado o envolvimento do Brasil no Haiti, fui o primeiro a falar e procurei sublinhar, novamente, os pontos que ele havia destacado, que são importantes, e acrescentei dois outros que, a meu ver, são também importantes. Um deles tem relação mais direta com esse aspecto político que estou comentando agora, e o outro, com o aspecto humanitário e econômico, que deixarei para o final. Contudo, repito, todos ligados.

Com relação ao aspecto político, chamei a sua atenção, em função de outras dificuldades existentes no passado com outros países do Caribe - dificuldades de parte a parte, por várias razões, sobretudo com o Caribe britânico, que tinha ligações mais próximas com o Governo do Aristide, em alguns casos -, e procurei dizer-lhe que era muito importante que o Governo Provisório tivesse um entendimento com os países do Caribe e que, como se trata de um país que não é enorme nem continental - na minha opinião, isso vale até para países grandes, mas, no caso, um país não vive fora da sua região -, seria fundamental que ele tivesse um bom entendimento com os países da CARICOM, ao que ele assentiu. Inclusive disse-lhe claramente que eu estava saindo de lá para me encontrar com Ministros da CARICOM, que se reuniam especialmente para esse fim, em Barbados. Ele foi gentil e cordial, tendo mandado não apenas lembranças, mas também palavras positivas para a Ministra do Exterior de Barbados, que havia estado no Brasil, coincidentemente, junto com o Secretário de Estado Collin Powell, há um mês e meio ou dois meses.

Também procurei fazê-lo ver um ponto delicado que existe em toda relação desse tipo e que se relacionará com o terceiro pilar - ao que vou me dedicar em seguida. O terceiro ponto tem relação com a questão da administração dos recursos da comunidade internacional, porque essa comunidade, teoricamente ou na prática - porque não ainda houve o desembolso -, já comprometeu recursos da ordem de US\$ 1,2 bilhão em relação ao Haiti, quantia bastante elevada, superior às estimativas iniciais em relação às necessidades imediatas do Haiti, que eram da ordem de pouco mais de US\$ 900 milhões. Então, é um compromisso muito grande.

Além dos emperramentos burocráticos que existem sempre em todas as entidades que lidam com esse tema, há também questões

políticas e preocupações com a boa gestão dos recursos. Assim, para que haja confiança na boa gestão dos recursos, é preciso que o Governo do Haiti – até mesmo porque é provisório e, embora tenha legitimidade razoável, não é um Governo que veio do povo – aceite algum nível de co-gestão desses recursos por parte da comunidade internacional.

Evidentemente, isso não é fácil, porque se tem que trabalhar dos dois lados. Há dificuldades, às vezes, até de se conseguir que representantes do PNUD vão para lá. Por outro lado, em cada país há sempre o desejo forte de defender a sua soberania, o que é natural, mas há situações em que é preciso entender que uma certa dose de co-gestão dos recursos é indispensável, para que haja confiança dos doadores e para que os recursos possam chegar ao país em questão.

Essas foram as duas colocações que fiz para o Latortue, depois de sublinhar as que ele próprio havia feito e que eram positivas. E, como já mencionei, eram do diálogo inclusivo. Aliás, ele foi muito franco e novamente mencionou problemas de corrupção no Haiti como sendo muito graves. Disse que era preciso a ajuda da comunidade internacional para a reconstituição institucional. Enfim, ele fez uma apresentação muito franca e sincera. Precisamos garantir que os comportamentos práticos, não só do Primeiro-Ministro, mas de outros membros do governo, continuem na linha anunciada por ele, com esses complementos que procurei fazer.

Antes de passar ao terceiro pilar, rapidamente mencionaria a reunião de Barbados como algo extremamente importante, porque, em primeiro lugar, penso que é a primeira vez que o Brasil mantém um diálogo dessa profundidade política com países do Caribe – alguns são muito pequenos, mas têm elites altamente bem formadas, com pessoas de grande capacidade intelectual e técnica. Em geral, a maior parte deles são democracias razoavelmente estáveis – é o caso de Barbados, de Trinidad e Tobago e da Guiana – que têm realizado eleições regularmente. Esses países têm uma influência muito grande na região, até porque, pela composição étnica, têm uma presença natural no Haiti maior do que a de outros, que podem ser vistos, ainda que de maneira indireta, como reflexos do antigo colonizador ou de outras potências que lá estiveram.

O Caribe é muito importante. Por isso, não só falamos com o Latortue, mas tivemos a preocupação, o tempo todo, de manter um

contato estreito com o Caribe. Ficamos muito gratificados porque, poucos dias antes dessa reunião com a Ministra de Barbados e com vários outros ministros do Caribe, a reunião de chefes de Governo do CARICOM emitiu uma nota em que eles, independentemente das críticas que possam ter feito no passado à maneira como foi deposto o Aristide, diziam-se dispostos a trabalhar com a comunidade internacional e a MINUSTAH, sob a liderança do Brasil - essa palavra aparece claramente na declaração dos chefes de Estado -, para cooperar com o futuro do Haiti não só politicamente, mas também em projetos específicos em que eles estão empenhados, como na parte eleitoral e outras. Não preciso entrar em muitos detalhes agora.

Essa reunião foi extremamente importante, porque pudemos confirmar essa disposição positiva, um desejo efetivo de ter essa colaboração, naturalmente sempre sujeita a uma conversa com o General Heleno - ainda não tive ocasião de falar diretamente com ele -, oferecendo, se for necessário, segurança para o representante do CARICOM, cuja presença é fundamental, pois não se conseguirá fazer um diálogo político envolvendo todas as partes se o CARICOM não estiver presente. O CARICOM é a garantia, do ponto de vista internacional, de que o Lavalas será ouvido e participará das discussões.

Outra coisa interessante que percebi - mais uma vez digo que foi uma percepção minha, pois não compete a mim pôr palavras na boca de ninguém - é que atualmente há uma percepção que, de fato, é fundamental que o Lavalas participe, que os partidários do Aristide participem, mas isso não implica necessariamente a volta do Aristide nem neste momento, nem em algum momento futuro. Isso é algo que tem de ficar entre colchetes - é como dizemos na diplomacia quando estamos negociando textos. Refiro-me a isso porque houve antes alguma interpretação de que o Brasil poderia enviar um emissário - penso que há essa possibilidade sempre -, mas, se o fizermos, será para tratar de aspectos humanitários ou até mesmo para fazer um apelo ao Aristide que contenha seus seguidores, pelo menos os mais radicais, já que outros estarão participando do processo político.

Queria rapidamente passar para a vertente humanitária, econômica e social, pois, na realidade, as três se compõem. Cito um exemplo de como as duas primeiras se compõem. Desarmamento. Ontem

mesmo o Colin Powell passou por lá, aliás, creio que teve o dissabor de ouvir algum tiroteio. Mas não terá sido um atentado a ele, pelo que deduzi. De qualquer maneira, houve um tiroteio próximo ao Palácio que foi objeto de resposta. Graças a Deus, aparentemente, ninguém foi ferido, mas demonstra-se que é uma situação que tem certa instabilidade. Ele mencionou o desarmamento – vi pela televisão – como um aspecto importante.

Todos concordamos, creio, que o desarmamento tem um aspecto fundamental no Haiti. Há uma dificuldade, aparentemente legal, ou até mesmo constitucional: os haitianos teriam direito de ter arma, desde que nas suas casas. É um complicador. Mas, independentemente dessa complicação, não há possibilidade de se fazer desarmamento sem, digamos, algum diálogo político porque para isso seria preciso uma força de 100 mil homens que estivessem dispostos a prender, matar em grande quantidade. Não é o nosso caso, não queremos isso, nem a força que existe lá permite que isso ocorra. Nem sequer a força que estava lá antes da nossa, força de intervenção – como foi chamada a força composta pelos Estados Unidos e outros países –, fez isso tampouco porque sabem que é complexo. Então não se pode esperar que 6 mil homens numa força de estabilização vão proceder a um desarmamento, a não ser num contexto político em que várias correntes políticas criem um mínimo de confiança e percebam que é no interesse recíproco e de todos se desarmarem. Não é fácil, não é uma coisa que provavelmente vá ocorrer a curtíssimo prazo, mas é algo que tem que estar no horizonte, conjugado com esse aspecto político.

Com relação ao aspecto econômico e humanitário, o Estado brasileiro enviou uma missão de cooperação técnica com mais de 20 pessoas dos mais variados órgãos. Vários órgãos têm voltado ao Haiti depois disso, incluindo setores da Embrapa, saúde, defesa civil, desenvolvimento rural, etc. Desenvolvimento rural, estou dizendo, não só o lado tecnológico, como a Embrapa, mas também o lado de posse da terra, de exploração da terra. Muito amplo. Daí nasceram vários projetos, mas é claro que sabemos que os recursos brasileiros são relativamente limitados. Serão assinados dois projetos muito brevemente – não sei se o embaixador já estará de volta ao posto, creio que sim, também o Embaixador Rui Nogueira, que tem coordenado toda a parte de cooperação, poderá estar

lá - um na área de castanha de caju, se não me engano, e o outro na área de mandioca. Foram pedidos deles mesmos, ambos com a Embrapa, entendo eu. Então já há duas ocorrências concretas e há outras que estão sendo trabalhadas na área de saúde, de combate à Aids. Há também um projeto saído da nossa área cultural; tivemos que operar com certa largueza, mas esperemos que seja compreendido pelos órgãos que controlam a contabilidade, como divulgação cultural - era onde tínhamos recursos. Estamos fazendo material escolar, cadernos e lápis para serem entregues à população pobre do Haiti, com o mapa do Brasil e o do Haiti, com as duas Bandeiras, de modo que é efetivamente uma divulgação cultural, mas, ao mesmo tempo, é algo extremamente útil não só para as populações e as crianças do Haiti, mas também para que a nossa tropa que está lá apareça não só com ações que possam ser vistas como de natureza repressiva, mas também como ação positiva, o que, aliás, a tropa tem feito já em vários outros setores também.

Além desses projetos que não são baratinhos, são altos para os nossos recursos, US\$300 mil, US\$400 mil em alguns casos, US\$200 mil em outros, para os recursos de que o Itamaraty dispõe, que são ridiculamente pequenos, como Vossas Excelências conhecem; são altos, mas, para projetos de maior envergadura, não nos permitem que façamos sozinhos. Então fizemos um grande trabalho, intenso, junto ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano, à União Europeia e a outros países doadores para que recursos possam ser enviados ao Haiti. E temos sido relativamente bem-sucedidos. Com o Banco Mundial, há dois projetos. Um, aliás, depende dos Senadores para se concretizar, e eu ficaria extremamente grato se conseguíssemos.

Espero que de hoje para amanhã, ou se possível hoje, nós consigamos mandar para o Senado um pedido de autorização para um empréstimo-ponte ao Haiti. Eu vou explicar rapidamente o que isso significa. Depois, naturalmente, vamos pedir autorização e todas as cifras serão detalhadas.

O Banco Mundial tem uma quantia de R\$150 milhões aproximadamente para emprestar ao Haiti, dos quais R\$60 milhões poderiam ser emprestados imediatamente. Mas como o Haiti é devedor do Banco Mundial e está inadimplente, não pode obter o empréstimo, porque as regras do Banco Mundial não o permitem. Então, com o dinheiro de

que o Haiti dispõe hoje - talvez proveniente de outros doadores -, e com o empréstimo-ponte, se pagaria a quantia mínima que permitiria desencadear os empréstimos. E o Brasil não teria nenhum risco porque a primeira parcela do desembolso seria justamente para pagar o nosso adiantamento, digamos assim, do empréstimo-ponte.

Então, mediante essa ação financeira conjugada, com a qual o Ministério da Fazenda está de acordo - aliás, lá foi desenvolvido todo o detalhe técnico - nós conseguiríamos liberar imediatamente uma quantia importante para o Haiti, na ordem de R\$25 a R\$30 milhões, líquidos, depois de o Brasil ter sido ressarcido do seu empréstimo-ponte.

Isso é algo de grande importância. Não é uma medida provisória; é um pedido de autorização ao Senado. Contamos, e muito, com a compreensão dos Senadores para que isso possa ocorrer logo. Se isso não ocorrer até 6 de janeiro, quando haverá uma reunião da Diretoria do Banco Mundial, só acontecerá em março. Dois meses para um país pobre, como o Haiti... A Deputada Maninha esteve lá e sabe como as coisas acontecem.

Esse é um aspecto.

Há vários projetos do Banco Mundial que são a fundo perdido, mas eles exigem contrapartida de países. E nós estamos discutindo dois deles com o Banco Mundial: um, na área de merenda escolar; o outro, recolhimento de lixo, se não estou enganado. O de merenda escolar é o mais imediato e o Brasil entraria com recursos próprios da Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty, também, da ordem de US\$300 mil mais ou menos e o Banco Mundial entraria com mais US\$700 mil. Então, você completaria um projeto de US\$1 bilhão.

Algo parecido nós queremos fazer com o recolhimento de lixo. Estamos conversando com outros países. Na ONU há um fundo, que é administrado pelo Brasil, África do Sul e Índia, que também poderia ser usado para um desses projetos. Aí também a importância do diálogo com o Caribe ressalta. Ontem conversei com a Ministra da África do Sul, que estava em viagem, sobre a possibilidade de usarmos esses fundos. A pergunta que ela me fez, foi a seguinte: o que o pessoal do Caribe está pensando? É interessante notar que esse aspecto do Caribe é fundamental em nosso processo. Então, esses são alguns exemplos. Com relação ao Banco Interamericano, eles dizem que estão prontos

para liberar recursos. Depende apenas da criação de uma estrutura, no Haiti, da própria MINUSTAH, para que esses recursos possam ser geridos de maneira adequada. Estamos conversando com o PNUD sobre isso. Não é fácil.

Não é nada fácil.

Também devo dizer, com toda a franqueza, que percebemos que no caso dos países mais desenvolvidos e mais ricos, embora ponham dinheiro, embora estejam dispostos a colocar dinheiro, esse nível de envolvimento com a reconstrução das instituições foge um pouco ao padrão a que eles estão normalmente acostumados. Aquilo para eles é um problema de imigração, é um problema de *boat people*, ou problema de narcotráfico. Então, na medida em que o problema de *boat people* ou o de narcotráfico estejam assegurados com algumas tropas lá e a guarda costeira tomando conta, essas questões que demandam o envolvimento financeiro de mais longo prazo não serão resolvidas com facilidade. Temos conseguido alguma coisa, repito. Acho que são muito eloquentes os exemplos que eu mencionei aqui, do Banco Mundial, do Banco Interamericano, mas tudo requer um trabalho constante da nossa missão em Nova York e também do Presidente Lula, que, em encontro com outros governantes, tem falado muito desse assunto.

O Canadá, por exemplo – talvez, com isso eu encerro, porque são tantos outros temas –, Senador Pedro Simon, meu querido amigo aqui presente, não posso deixar de reconhecê-lo logo após tantas décadas... A embaixadora do Canadá veio me visitar. Falamos sobre a importância de melhorarmos a visão pública das relações Brasil-Canadá, e eu disse que vejo que algumas coisas, que há coisas na área cultural que podem ser feitas. Naturalmente, o Canadá é um país tão simpático, que tem o *Cirque Du Soleil* e outras coisas que podem vir para o Brasil.

Agora, o que, de imediato, terá um impacto na visão dos políticos, da elite, do Governo brasileiro? Fazermos juntos um projeto no Haiti e fazermos juntos um projeto para o qual o Brasil não tem recursos. Se conseguirmos montar um posto de saúde para valer ou um hospital no Haiti e disser lá que é do Brasil e do Canadá, isso terá um impacto melhor nas relações entre Brasil e Canadá do que duzentos discursos de amizade. Penso que é uma prova de que estaríamos agindo juntos, de uma maneira solidária, num terceiro país, que necessita de ajuda.

Eu diria que isso é a essência do que eu teria a dizer sobre o Haiti. Há muitos outros aspectos. Conversei ontem longamente com alguns parlamentares, com a Deputada Maninha, que esteve lá, e creio que aprendi mais ainda. Essa visão vai se enriquecendo na medida em que se conversa. Aliás, devo dizer, com toda a honestidade e franqueza, que o Haiti é um pouco daquilo que o Sócrates dizia: quanto mais sei, mais sei que não sei. O Haiti é tão complexo que, cada vez que nos aproximamos mais do quadro haitiano, vemos mais complexidades adicionais. Mas isso não deve ser um desestímulo, mas sim, ao contrário, um estímulo para atuarmos positivamente.

Queria terminar esta conversa, terminar este tópico dos Ministros do Caribe. Um Ministro das Bahamas disse que não podemos ter ilusões, que não vamos resolver o problema do Haiti, até porque não se pode resolver o problema de nenhum país do dia para a noite. Disse ele que vamos ajudar a administrar o problema do Haiti para que ele encontre uma rota positiva. Essa é a nossa tarefa. Ninguém pode achar, quando se fala em “nation building”, que é só trabalhar lá dois anos, deixar o país pronto e ir embora. Não é assim. E ele, por isso mesmo, nos perguntou: qual é o compromisso do Brasil? É só até o mandato? É até as eleições? Ou é um compromisso em longo prazo?

Eu disse a ele a única coisa que poderia dizer: que isso dependeria da própria evolução da situação do Haiti e de vermos que os nossos esforços estão sendo correspondidos, estão tendo resultado. Mas acho, pelo sentimento do povo brasileiro, pelo que já pude conversar com os congressistas - e o Senador Eduardo Suplicy esteve lá antes, com outros parlamentares, com parlamentares brasileiros, com outras pessoas da sociedade civil brasileira - vejo um desejo real de ajudar um país irmão, que não é pobre, mas miserável. Quer dizer, nossos níveis de pobreza, nas piores favelas do Brasil, não se comparam ao que há no Haiti.

Então, isso é, mais ou menos, o que há no Haiti.

16. DO COMÉRCIO EXTERIOR

Queria, em primeiro lugar, agradecer ao Embaixador, meu amigo, Rubens Barbosa, Presidente deste Conselho. Eu me sinto muito honrado de estar aqui, e também muito contente em poder compartilhar com os Senhores algumas ideias. Agradeço a todos os presentes e ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. São tantos os amigos a citar, e certamente não poderia faltar o Embaixador Sérgio Amaral, entre outros tantos amigos e conhecidos com quem tenho lidado em tantas ocasiões. Queria fazer um comentário geral, se me permitem, sobre a própria política externa. Não é uma ocasião a se desperdiçar, estar aqui no Conselho de Comércio Exterior da FIESP, com empresários importantes, outras pessoas, intelectuais, estudiosos, porque, de certa maneira, a política externa do Governo do Presidente Lula ganhou uma notoriedade – como diria o Presidente Geisel, “para o bem, ou para o mal” – que talvez raramente tenha tido.

Acho que é importante começar com uma digressão sobre a política externa antes de entrar nos temas mais específicos das negociações. Acho que eles não são indiferentes ao aspecto comercial, obviamente não se esgotam no aspecto comercial, mas não são indiferentes ao aspecto comercial. Aliás, essa ideia veio motivada por uma matéria do *Valor* de hoje, que diz: “Brasil vira o jogo e só mantém déficit com África e Oceania”. “Quadro invertido no MERCOSUL” é uma sub-matéria. Naturalmente, e corretamente, ela não pretende, nem nós pretendemos, que tudo isso tenha ocorrido por causa da política externa e sim por muitos fatores: atividades dos próprios empresários, o dinamismo de vários setores empresariais, o crescimento da competitividade, estabilidade econômica, enfim, muitos fatores. Mas a política externa não é totalmente alheia a esse fenômeno.

Começaria com um comentário. Como fui Ministro uma outra vez, tenho a vantagem de poder me comparar comigo mesmo e não parecer que estou criticando nenhum antecessor nem nenhum possível sucessor. Uma das coisas que noto hoje de diferente na política externa brasileira

– eu não sei se sempre é percebida no Brasil, certamente é percebido no exterior – é que houve uma mudança de nível da nossa atuação.

Eu me recordo, no meu próprio período, para não comparar com ninguém, que fizemos várias coisas boas no Governo do Presidente Itamar Franco. Aliás, algumas que até hoje são objeto de grande defesa, às vezes ardente, dos empresários, os mesmos que às vezes criticaram na época o que nós fizemos. Por exemplo, o Protocolo de Ouro Preto e a conclusão da Rodada Uruguaí são daquela época. Eu me lembro de um artigo do *International Herald Tribune* na época. Era um artigo de um estudioso sobre o Brasil, não me recordo agora quem era – a manchete em inglês dizia “Brazil punches below its weight”, que queria dizer que o Brasil joga numa liga que é abaixo do seu nível, do seu peso, do seu interesse. Acho que isso deixou de acontecer. O Brasil agora – não é que queira também passar a jogar acima do seu peso, da sua liga – está jogando na sua liga, e isso se deve a uma porção de coisas, se deve ao fato de que o Brasil nesses últimos anos, consolidou o processo democrático, entre outras coisas.

Estava comentando aqui de uma maneira pouco heterodoxa, estava começando a palestra com uma digressão, falando um pouco da política externa de um modo mais amplo, e dizia que o Brasil, hoje, joga numa liga diferente da que jogava, correspondente a seu próprio peso, e ao seu próprio dinamismo, tanto econômico, quanto a sua potencialidade política. E isso tem várias razões.

Uma delas é o próprio amadurecimento democrático brasileiro, quer dizer, você não tem hipotecas. Os problemas que temos, enfrentamos no Congresso livremente, e transparentemente discutimos todas as questões. A Justiça, tomando as decisões que deve. Então tudo isso é uma coisa positiva. A economia também. Nesses anos de estabilidade macroeconômica a competitividade em muitos setores se desenvolveu muito. Na agroindústria especialmente, mas não apenas, em vários setores, até o setor aeronáutico, por exemplo. Quando se fala hoje em agroindústria, os Senhores sabem melhor do que eu, que nós não estamos falando em uma atividade primário-exportadora, como era tradicionalmente, mas atividade tecnológica também, com alta intensidade de tecnologia. Enfim, há uma série de fatores que contribuíram para isso, no plano econômico, no plano político, no plano da própria evolução da

sociedade. Mas não acho que a política externa seja totalmente indiferente, ou digamos, que não tenha nenhuma responsabilidade nisso.

Acho que uma das coisas que o Presidente Lula procurou fazer, e isso acaba se refletindo no campo das negociações comerciais, foi diversificar nossas relações. O Brasil hoje tem uma intensidade de relações com outros países que não tinha, pelo menos não tinha na mesma escala da política externa. A menos quando há no país uma Revolução, ou um golpe muito violento, a política externa não passa por rupturas, ela faz ajustes, ela muda de intensidade, ela enfatiza certos aspectos novos, faz o que o Governo no momento crê que sejam correções de rumos. Mas, na realidade, ela segue uma trilha que, de certa maneira, já vem traçada. Ela apenas acentua certos aspectos.

Dentro desse contexto, o Governo do Presidente Lula atua sem perder de vista as nossas relações com os grandes mercados, com os grandes países tradicionais. Ilustra isso as visitas que o Presidente tem feito, os seminários empresariais que têm sido feitos durante as visitas presidenciais, que têm sido sempre marcados por esse desejo também, seja na Espanha, seja em Genebra, com grandes empresários europeus, seja nos EUA. Fui Embaixador na ONU quatro anos, e fui Ministro antes, eu não me recordo que, simultaneamente à Assembleia da ONU, se tenha feito seminários tão amplos ou tão importantes com gente de tanto peso, por ocasião da presença do Presidente lá. É uma tensão que indiscutivelmente se mantém e o Ministério das Relações Exteriores é um dos partícipes disso. O MIDC também, e outros.

Ao lado disso, houve um esforço também concentrado em diversificar as relações com o mundo árabe, relações com a África, com a América do Sul, relações com mercados novos, como a Rússia, outros não tão novos, mas que vinham crescendo, como a China, que tem problemas que todos conhecemos, mas que não deixa de ser um mercado muito importante para o Brasil e isso fez com que houvesse uma certa mudança na nossa estrutura. Digamos, é uma certa geografia comercial que começa a modificar.

Isso se espelha nas estatísticas, a tal ponto que, eu acho que este ano a América Latina possivelmente será o principal mercado brasileiro. É como eleição, que você acompanha e vê que a diferença vem diminuindo. A América Latina como um todo. Quer dizer, no momento,

se eu considerar janeiro a setembro, que são as últimas estatísticas que tenho, dá algo como União Europeia com 22.93% e América Latina, 22.92%. Parece um pouco como esses processos eleitorais. A cada mês, essa diferença diminui. A minha impressão é que até o fim do ano - a diferença agora é de menos de 1 décimo de um ponto percentual e como era maior nos períodos anteriores - é muito provável que passe a América Latina ser o primeiro mercado. Se não for o primeiro vai estar junto com a União Europeia. Isso é muito significativo.

O próprio artigo que mencionei hoje, diz aqui: “O déficit com a África, por exemplo, nós só mantemos por causa do petróleo”. Mas o petróleo teríamos que comprar em qualquer lugar. E, em uma matéria do mesmo jornal, outro dia, havia algo que é surpreendente: se excluído o petróleo, 10% do nosso superávit comercial vem da África. É algo muito surpreendente, mas é verdade.

Eu até disse que queria conversar outras coisas que não comércio e acabei levando mais para o lado do comércio, que eu sei que tem o maior interesse, mais imediato, e vou terminar aqui e depois vou falar no geral e, em seguida, passar para as negociações.

Estava fazendo comparações também em termos de variações absolutas de comércio entre janeiro e setembro de 2003 e entre janeiro e setembro de 2005. Em vários países, ou regiões importantes, nós dobramos. É muito interessante. Com a Argentina, mais do que dobraram. Claro que vinha também de uma crise, mas o fato é que este ano, certamente, vamos bater recorde com as exportações para a Argentina, como já tínhamos batido no ano passado, em que mais do que dobraram em relação a 2003. Com o Chile, mais ou menos, dobraram. Com a Rússia dobraram também as exportações. Mais do que dobraram, um pouquinho, nesse período. Com a Venezuela multiplicaram-se por aproximadamente entre quatro e cinco. A expectativa é que este ano as nossas exportações para a Venezuela fechem em 2 bilhões de dólares mais ou menos. Comparando só janeiro e setembro, passa de 350 milhões para 1 bilhão e seiscentos. É um aumento formidável. Com a África do Sul, mais ou menos, dobraram. Deve chegar a 1 bilhão e trezentos mais ou menos. Contando só janeiro-setembro, passou de meio bilhão para 1 bilhão e pouco; com a Colômbia, mesma coisa, aproximadamente; com a Índia, aproximadamente a mesma coisa. A expectativa é que, pela

primeira vez, cheguem a 1 bilhão de dólares as nossas exportações para Índia. Com a Arábia Saudita mais ou menos dobraram, de 447 para 811. Deve chegar a 1 bilhão também. Sei que a Arábia Saudita iniciou grandes compras de itens específicos, aviões, ônibus, pode ser que essa projeção não seja satisfatória. Com o Peru também mais do que dobrou de 336 para 703. A expectativa é que chegue próximo a 1 bilhão, ou passe de 1 bilhão, estimativa que vale para o Egito, Nigéria.

Estou falando de países - para não dizerem que eu estou usando, como diz Roberto Campos, “a falácia da composição”, que você está partindo de números muito pequenos - estou falando de países que estão incluídos entre os trinta maiores mercados brasileiros. Então é muito importante. Refiz essas contas com esse último número: dentro dos trinta maiores mercados, os dez que mais cresceram no período de 2005 em relação a 2004, todos eram países em desenvolvimento, incluindo Rússia como país em desenvolvimento, porque de fato é um país em desenvolvimento do ponto de vista econômico. Quando se fala dessa abertura de nossos mercados, quando o Presidente faz esse esforço todo, que tem outros motivos também, não quero dizer aos Senhores que é puramente comercial, mas eles têm também reflexo na área comercial. É indiscutível.

Agora, o Ministro Furlan estará indo a Argel. Uma grande missão empresarial. Você poderia dizer que isso poderia ocorrer mesmo que não tivesse havido visita do Presidente da Argélia ao Brasil, que não tivesse ocorrido a Cúpula dos Árabes aqui, que não tivesse havido visitas políticas. Mas é claro que tudo isso cria um clima que facilita muito e certamente haverá negócios. E a Argélia hoje é um grande mercado para a carne brasileira, pode ser para aviões. Enfim, muito variado.

Diria que, embora os objetivos não sejam exclusivamente comerciais, o Brasil - quando comecei falando que o Brasil está entrando para sua liga - não pode, digamos, subir de liga e ignorar suas responsabilidades. Toda essa discussão de Conselho de Segurança, de ter tropas no exterior, no Haiti, por exemplo, ou participar em outras áreas mais ativamente, tem a ver com esse fato. O Brasil tem que se aceitar como membro de uma liga mais alta e isso envolve também responsabilidade. Não dá para a gente viver escondidinho. Não dá para ter aquilo que americanos chamam de *free-rider*. Há os bens comuns na área internacional,

que são a manutenção da paz, que garantem os fluxos dos aviões, dos turistas, que garantem, por exemplo, o combate ao narcotráfico. Estou só dando exemplos. Não estou dizendo que seja a única motivação, mas a nós não interessa que na América Latina surja ou se desenvolva um narco-Estado, como poderia ser o caso no Haiti. Tudo isso tem um custo: participar da administração dessa realidade internacional, onde prosperam os negócios, onde prospera o turismo, onde prosperam os contatos mais variados. Dei aqui uma ilustração de como isso tem também reflexo no comércio, mas não quero dizer aos Senhores que tudo que a gente faz tenha só uma perspectiva puramente comercial.

O Brasil tem interesse na integração da América do Sul, que tem rendido muito. Dentro desse contexto da América Latina que eu falei, a América do Sul é das que mais cresce. Na América do Sul, o crescimento deste ano em relação ao ano passado está na ordem de quase 40%, 38.32%, em cima do crescimento do ano anterior de 54%. Quer dizer, se for feita uma composição, vai dar mais de 90% de crescimento em dois anos em comércio, em exportações. Sabe-se que mais de 90% são manufaturas, de alto valor agregado, e investimentos. Tive uma notícia agora que acabamos de fazer um investimento importante na área de siderurgia na Colômbia. Tem outro importante, na área do açúcar, que está-se desenvolvendo na Colômbia também. Enfim, na Argentina, há grande número de investimentos de empresas brasileiras, começando pela Petrobras, mais as empresas construtoras e outras que se fazem presentes lá. É algo, aliás, que ocorreu antes deste Governo, mas continua se desenvolvendo.

Esse reflexo na área comercial é indiscutível, mas é evidente que temos interesses que vão além da área comercial. Uma vez uma jornalista me perguntou: “Por que tanto interesse na América do Sul?” E eu falei: “Porque a gente mora aqui, se eu morasse em outro lugar, eu ia me interessar pelo outro lugar, mas eu moro aqui”. Então eu tenho que saber se o encanamento do vizinho está direito, tenho que ajudar a consertar de vez em quando o encanamento do vizinho, porque senão pode sobrar para mim, até porque quem vê de longe confunde tudo.

Eu estava em Londres em 2002, onde o Rubens serviu muito tempo e sabe que, apesar de hoje em dia, crescentemente, haver uma capacidade do que chamam, no sentido positivo, de diferenciar entre

os mercados, mas se um país emergente sofre, o outro sofre. Imaginem como os países da América do Sul sofrem. Temos interesse que isso fique em ordem. Nós temos interesse que as nossas fronteiras não sejam alvo de contrabando, de crime organizado, de guerrilha. Temos interesse na paz social nesses países. O Presidente Lula está recebendo hoje o Evo Morales, ontem recebeu o Doria Medina, e está aberto a receber o Jorge Quiroga, que chegou a marcar hora, depois desmarcou, não sei se vem ou não. Mas, enfim, os três principais candidatos a Presidente da Bolívia. Por que isso? Claro que temos interesses econômicos importantíssimos, da própria Petrobras, e outros interesses, mas temos interesse político também que haja estabilidade. Qualquer que seja o resultado, que seja respeitado.

O mesmo tipo de ação tivemos na Venezuela. É verdade que a Venezuela estava à beira da guerra civil, e se os propósitos que estavam sobre a mesa prosperassem, era muito possível que – não posso garantir se chegariam a uma guerra civil ou não, porque essas coisas são muito complicadas – houvesse confrontações muito mais violentas do que houve. Houve um referendo e acho que o Brasil teve o papel de convencer o Presidente Chávez de que era preciso fazer o referendo, que aliás estava na própria constituição – embora ele nunca tenha dito que não iria fazer – não apenas fazer, mas fazer com observadores internacionais. Teve o papel, também, de convencer outros países a aceitar que isso fosse feito dentro das regras que existiam e isso foi positivo, reconhecido não só por todos, na época pela própria oposição venezuelana. Hoje não sei se ela está feliz ou não com o Chávez – isso é um problema interno – aqui também a oposição não é muito feliz com o Presidente Lula. Paciência, faz parte.

Agora, o importante é você jogar democraticamente e, sempre que possível, contribuir para estabilidade do nosso país. E, ao mesmo tempo, estamos até – parece aquela frase do Monsieur Jordain: *de quelque chose je parle en rose* – sem reparar, estamos aumentando enormemente o comércio com esses países. E são todas quantias não desprezíveis. O Presidente esteve agora na América Central, no Caribe. Só vou citar esses dados porque eu sempre notei uma diferença muito grande na atitude, não digo dos empresários, mas muitas vezes dos setores da mídia que são voltados para cobertura desses temas, no Brasil e fora do Brasil. Para um

norte-americano não existe mercado pequeno. Todo mercado é mercado e tem que ser disputado. Uma clara ilustração disso é a atitude dos setores agrícolas norte-americanos de produção de alimentos em relação a Cuba. Eles sempre procuram flexibilizar o embargo para vender. Eles não perdem ocasião, vão a todos. Aqui quando a gente pensa: por que você vai se incomodar com Angola, se tem outros? Mas um dado interessante, que nem é parte das nossas prioridades, eu diria mesmo que não é nem prioridade, mas vejam, por exemplo, a América Central e o Caribe. Hoje exportamos mais de três bilhões de dólares, de janeiro a setembro. Quer dizer, no fim do ano deve dar 3.700, algo por aí. Isso era para ilustrar um pouco o sentido pragmático, não-ideológico, digamos, de todas essas posturas que conduzem a política externa brasileira e que têm trazido resultados concretos.

Não sei quais são os empresários que estão ganhando. Ouço muito os que não estão ganhando tanto, outros que estão perdendo. Mas os que estão ganhando a gente não ouve. Mas tem alguns que estão ganhando. Porque, para vender tanto, para as exportações brasileiras subirem tanto, por exemplo, praticamente dobrarem para o conjunto da América do Sul, estamos falando de quantias altíssimas. Quando digo, por exemplo, que o percentual da América Latina e de países em desenvolvimento tem aumentado no conjunto do nosso comércio, é importante ver que - aliás todos sabem disso, mas é só para frisar - estamos falando não em função de decréscimo dos outros mercados. Todos aumentaram. Com os Estados Unidos está aumentando 15% mais ou menos este ano; com a União Europeia, no ano passado aumentou uma quantia parecida, na base de 15%, 20%. Senão as exportações no conjunto não estariam aumentando tanto quanto estão. Então essa participação se faz dentro de um bolo crescente. Diria que alguns desses movimentos políticos também foram fundamentais para consolidar certos processos de negociação econômica e vou direto ao que mais interessa no momento, que é o da OMC. Várias pessoas aqui presentes escrevem sobre o assunto. Gostaria até de aproveitar e mencionar a OMC, obviamente porque é o que no momento está mais em jogo nas grandes negociações globais, tirando aqui o nosso MERCOSUL e a América do Sul.

O G20, por exemplo, foi naturalmente uma criação que se deve a muitas coisas, se deve ao trabalho técnico, muito bem feito, se deve ao

apoio empresarial, se deve ao apoio de vários setores. O G20 não teria nascido se não tivesse havido já naquele momento um clima de confiança política entre os países.

Quando nós estivemos em julho do ano passado, discutindo o Acordo-Quadro em Genebra, houve um momento crucial, que parecia que a coisa ia parar e houve uma decisão do Primeiro-Ministro - pelo que eu sei, essa informação pode ser errada - uma decisão do Primeiro-Ministro indiano de que era preciso que geopoliticamente, geoestrategicamente, a Índia não podia contrariar o G20 nem quebrar a unidade do G20. Uma situação complicada sobre produtos especiais, vocês sabem. Então, o fato de termos uma aproximação com a Índia e África do Sul, por exemplo, fora o que já havia no MERCOSUL, com a Argentina, sobretudo, nos ajudou muito a criar o clima para chegarmos ao G20, que hoje tem papel central. Fui Embaixador em Genebra duas vezes, os nossos Embaixadores aqui tiveram contato intenso nas negociações, pelas várias funções que ocuparam, e sabem que o Brasil tem ali várias ligações em Genebra. O Brasil tem com o Grupo de Cairns. Agora o Grupo de Cairns, simplesmente, do ponto de vista político, não tinha mais a relevância.

O que a União Europeia continua tentando fazer, mas com muito menos sucesso com o grupo do G20, ela fazia com o Grupo de Cairns. Ela procurava o desqualificar politicamente. Porque essas batalhas não são batalhas só nas mesas de negociação. Não são batalhas só técnicas. São batalhas políticas. São batalhas pela opinião pública. Então o que acontecia? O que acontecia com o Grupo de Cairns? E eu participei disso, vi isso acontecer, eu fui apontado pelos americanos e pelo Grupo de Cairns para ser o Presidente do Comitê de Agricultura e acabou não acontecendo porque o Grupo de Cairns era visto primeiro como idealista nas suas demandas, como uma linha auxiliar dos Estados Unidos na negociação e que, se tivesse os seus objetivos alcançados, destruiria não só a agricultura europeia, mas também a agricultura de países pobres, do Terceiro Mundo, da Índia, do Egito e tudo mais.

Hoje em dia, como a Índia, o Egito, a Tanzânia, fazem parte do G20, eles não podem dizer a mesma coisa com o G20. Então, o G20 foi uma opção fundamental, mas que teve também, como parte disso, um embasamento político. Essas coisas não existem separadamente. Eu

poder ligar para um Ministro do Exterior e dizer: “Fala isso para o seu Ministro do Comércio, porque isso é uma coisa importante para nós.” Isso é fundamental.

O fato de o Presidente Lula poder ter um diálogo direto, às vezes por carta, às vezes por telefone, com esses Chefes de Estado, é algo fundamental. Não é estranho a essas negociações, não se pode ver de maneira separada. Claro que houve também a dinâmica, a instrução que considero fundamental, que tive que dar em determinado momento. Quando eu digo instrução, não quer dizer que fosse contra a vontade, para o nosso Embaixador em Genebra, na época o Embaixador Seixas Corrêa. Estávamos na reunião em Montreal, a última das mini-ministeriais antes de Cancún, impasse total, não avançava nada. Estávamos conversando com a Índia e com a Austrália. Muita afinidade com a Austrália no lado ofensivo, muita afinidade com a Índia no lado defensivo e um certo ponto comum dos três, na luta contra os subsídios. Num determinado momento, eu falei: “Procura manter essa coordenação, Austrália e Índia, mas se tiver que optar, opta pela Índia, porque é isso que vai poder modificar o jogo internacional”. Não é porque eu goste mais da Índia do que da Austrália, eu gosto de ambos. Não é nenhuma opção terceiro-mundista, aliás, o Governo indiano, hoje em dia, não tem nada de terceiro-mundista no sentido tradicional. É um Governo que tem uma aliança estratégica com os Estados Unidos, e que os Estados Unidos praticamente já reconheceram de fato como potência atômica ao fazer um acordo nuclear com a Índia. Na prática, um bilhão de pessoas, nós vamos ter um aliado que não vai permitir que haja essa desqualificação.

Desculpa, estava falando da importância do G20, em como os contatos políticos contam para as articulações nas negociações comerciais, coisa que nem sempre transparecem, que nem sempre também a gente pode ficar dizendo detalhes dessas coisas na imprensa, são coisas que ocorrem ao longo do processo.

Bem, por que a OMC é tão importante para nós? Todos sabem disso. E qual o significado central dessa Rodada? Primeiro queria dizer o seguinte: a Rodada não é só agricultura, claro, temos muitos outros aspectos, tanto no lado defensivo como ofensivo. Mesmo no lado ofensivo, temos propostas na área de TRIMs, que são de medidas de investimento ligadas a comércio, na área de propriedade intelectual e

biodiversidade, na área de *antidumping*, que são muito importantes para países em desenvolvimento. Outros pontos ligados ao que eles chamam de regras (“rules”) na OMC, que afetam a questão de subsídios à exportação, por exemplo, o caso da Embraer. Temos várias outras coisas que estão sendo discutidas também em que o Brasil está muito ativo.

Mas é evidente que cada Rodada tem, assim, o seu marco. O marco da Rodada Uruguai foi a entrada dos novos temas e, de certa maneira, a incorporação ainda que parcial da agricultura ao GATT, na Rodada Uruguai. Esta Rodada é fundamentalmente uma Rodada que visa ao desmantelamento dos subsídios agrícolas. Todos sabemos disso. Este é o principal ganho. Não há nenhuma pessoa que esteja envolvida a fundo nessa Rodada que possa ter a ilusão de que a Rodada é para ganhar acesso a mercado. Ganharemos também, porque as coisas estão ligadas, mas é fundamentalmente sobre o desmantelamento dos subsídios agrícolas.

Daí a importância do G20. Porque o G20 não pode ser desqualificado diante da opinião pública, inclusive europeia, como, digamos, um grupo de radicais, e que não tenha sensibilidade para situações difíceis. Daí, neste momento estratégico que vivemos, a importância de manter a unidade do G20.

Queria fazer um breve apanhado da situação atual. É impossível falar de tudo, não é Rubens? Porque é tudo muito amplo. Então vou fazer um breve apanhado da situação atual e, já vi que já falei 35 minutos quase, talvez depois abrir para perguntas.

Estamos, obviamente, passando por um momento crucial da Rodada de Doha. Já houve outros, mas diria que este é muito importante porque nós nos aproximamos da Conferência Ministerial de Hong Kong e a ideia era de que nós chegássemos àquilo que o linguajar da OMC – que é sempre um linguajar muito peculiar, que tem que ser traduzido para o público e se você passa três semanas fora, já não sabe as palavras que inventaram nos últimos dias – é chegar ao que eles chamam de modalidades plenas. O que são as modalidades plenas? Na prática, seria um acordo que já tivesse números gerais aplicáveis a todos e que depois ficasse dependendo apenas da discussão de listas. Por exemplo: se você aceitar um número “x” de produtos sensíveis, você ainda teria que, depois, dizer quais são. Isso não é pouco importante, porque faz

diferença para você saber qual é o produto que vai entrar. Na prática, você já teria uma noção da configuração final da Rodada. Teria que discutir detalhes aqui e ali.

A situação hoje – o que o Brasil tem insistido, como disse minutos atrás – é que a agricultura é o motor da Rodada. Nós reconhecemos que a Rodada abrange outros setores. Temos até interesses ofensivos também em outros setores, como eu mencionei, temos preocupações também. Mas sem andar em agricultura não dá para andar no resto. Isso é a posição que adotamos, firme. A expressão é nossa. O Brasil a adotou e foi repetida depois pelo Portman e por muitos outros e hoje é aceita quase por todo mundo. Até os europeus já deixaram escapar isso várias vezes. De certa maneira, reconhecem que a agricultura é o motor da Rodada. Então, temos que nos concentrar nisso.

Sabemos também que precisamos andar em outros caminhos. Qual é a situação da negociação agrícola no momento? Para alguns, vou chover no molhado, mas não sei o conhecimento de cada um. O que é que houve? Nós chegamos a Cancún, que obteve resultado muito insatisfatório. No Acordo-Quadro de julho passado, nós avançamos um pouco. Por exemplo, ficou muito mais clara a eliminação dos subsídios de exportação do que estava antes, aliás claríssima, sem nenhuma condicionalidade, a não ser a interna. Tratou-se de todos tipos de subsídios – na realidade, os que se chamam subsídios, os que têm outro nome, mas que representam a mesma coisa – e se chegou a critérios para substanciar o apoio interno e a ideias gerais de, pelo menos, como se chegaria à questão do acesso ao mercado.

Então foi um progresso. As pessoas podem achar que a “xícara está meio cheia, meio vazia”, mas foi um progresso indiscutível. Foi saudado no mundo inteiro como um progresso em relação ao que poderia ter saído em Cancún. Na realidade, foi melhor do que os nossos objetivos em Cancún poderiam ter sido, porque a configuração negociadora mudou. O G20 passou a ser um “ator” direto na negociação, em vez de apenas ser chamado já quando os textos já estavam meio prontos. Enfim, mudou.

De lá para cá, as coisas ficaram, até o início do ano, meio paradas. Primeiro porque houve mudanças importantes, tanto nos Estados Unidos, quanto na União Europeia. Mudou o USTR, mudou a

Comissão. Também se concentraram em outros temas. A própria União Europeia, com o processo de absorção dos novos dez membros. Os Estados Unidos durante um certo intervalo, pelo menos, muito concentrado no CAFTA.

Então a única coisa que aconteceu de realmente importante durante o período – além do maior conhecimento técnico, as reuniões, as coordenações políticas – a única coisa que avançou concretamente, entre o período do Acordo-Quadro de julho do ano passado e o período dos últimos dois, três meses, a única coisa que avançou foi a questão – que é quase esotérica, mas tem um sentido concreto – dos tais equivalentes *ad valorem*, que foi basicamente resolvida. Sempre sobra alguma coisa, porque sempre se reabre temas. Essas coisas não são simples. Uma negociação, todo mundo sabe, termina quando bater o martelo final. Até ali todo mundo continua puxando de um lado para o outro. Mas, conceitualmente, ela foi resolvida de maneira razoavelmente satisfatória em uma reunião em Paris, uma mini-ministerial em Paris, em maio, creio.

Depois dessa reunião de maio, os americanos voltaram a se concentrar muito na questão do CAFTA, o próprio Robert Portman ficou preso nisso. Aguardou-se até setembro, outubro para realmente voltar a ter um impulso. Nesse período, o que aconteceu? Algumas coisas. A União Europeia fez uma proposta inicial – tenho certeza que tem pessoas aqui que conhecem detalhes melhor do que eu, estou querendo colocar o grande cenário político e não os detalhes – que tinha cortes importantes, inclusive no aplicado em relação aos subsídios internos. Mas todos os cortes serão decorrentes da própria aplicação da Política Agrícola Comum, mas são cortes. Têm a vantagem de ficarem consolidados na OMC, não poder voltar atrás.

Deixe-me voltar um pouco atrás, à ideia dos três pilares básicos, que são: subsídios de exportação, apoio interno e acesso a mercados. Na parte de subsídios à exportação não houve nenhum avanço, mas há um consenso, que tem que ser comprovado na prática, de que o problema está conceitualmente resolvido. O problema fundamental é colocar uma data e é algo que a União Europeia se recusa a fazer, porque é uma moeda que ela vai usar até o último momento. Há uma ideia do G20 de que seria em cinco anos ou, falamos mais, 2010, na medida em que a Rodada vai-se arrastando, a gente tem que botar uma data fixa, senão

os cinco anos vão ficando muito longos. 2010 (ou 5 anos) é uma data mais ou menos aceita como razoável para que seja o final. Pode ser que a União Europeia depois brigue para botar mais dois anos. Isso é mais ou menos aceito.

Há uma discussão específica de como é que faz o paralelismo entre os créditos subsidiados dos Estados Unidos, que não são subsídios num sentido tão evidente, mas que são créditos à exportação, ajuda alimentar etc., e a forma europeia, que também é um problema das empresas estatais, Canadá e Austrália, entre outros. Basicamente, se considera que esse tema, fora a questão da data, que é obviamente uma questão importante, estaria resolvido, pronto para entrar nas modalidades plenas de modo que haja acordo no assunto.

Na parte de apoio interno, a União Europeia fez uma oferta, como eu disse, que tem um significado, porque ela entra no aplicado. Não é só no que ela tem direito de fazer, não é só “água”, como se costuma dizer em Genebra, e os Estados Unidos não haviam feito nada, o que ajudava muito o Presidente Chirac – estou citando o Chirac, mas poderia ser outro – que podia ir para as reuniões internacionais e dizer que faria algo. Como disse várias vezes, bilateralmente, para nós, para o Presidente Lula, em vários momentos, a gente pode fazer e – aliás, nós estamos fazendo – uma reforma na PAC. Isso é verdade, pode ser insatisfatória, plenamente ou não, mas está ocorrendo. Os Estados Unidos não estão fazendo nada.

O que aconteceu de novo – estou chegando ao último mês, ou mês e meio – numa reunião recente, em Zurique, os Estados Unidos anunciaram um movimento importante nos subsídios, na área de apoio doméstico. Um movimento importante nos subsídios mais distorcidos, mas insuficiente, porque no global dos subsídios, incluindo o que é considerado “*de minimis*” – o que não entra no cômputo geral, incluindo o uso da caixa azul, que eles passam a usar, e não usavam antes, que são os subsídios considerados menos distorcidos. No global, não cortam no que realmente aplicam. Eles continuam com uma pequena margem. Acho que eles aplicam hoje – isso também varia de ano para ano – mais ou menos 21,5 bilhões ou algo assim e com os cortes todos eles chegaram a 22 bilhões. Portanto, eles não cortam tudo. Mas cortam mais ou menos metade do que usam hoje na caixa amarela. Corte substancial.

O grande problema é sobretudo o que ocorre com esses subsídios considerados menos distorcidos, que são os subsídios da caixa azul, que eles hoje em dia não têm. O que ficou acordado em julho do ano passado é que seria possível uma nova caixa azul – não estou criticando os termos, os acordos são mais sutis do que isso. Seria possível uma nova caixa azul desde que fossem acertados e aceitos novos critérios, critérios adicionais para que realmente sejam menos distorcidos do que os outros. Senão, não adianta. Senão você está chamando os mesmos subsídios por um outro nome. É isso o que falta ouvir os americanos falar.

Hoje o Brasil participa de praticamente todas as reuniões de grupos de técnicos. Têm havido reuniões de vários formatos. Isso é uma mudança radical. No tempo da Rodada Uruguai, por exemplo, que vários de nós acompanhamos, havia o G8, creio, que cuidava da área agrícola e o Brasil nem sequer fazia parte. Nova Zelândia fazia parte. Argentina, fazia parte. Hoje, não há uma reunião, seja do G4, G5, ou ampliada, que o Brasil não esteja lá. Isso é, em grande parte, devido a essa estratégia do G20, que já descrevemos antes. Em todas essas reuniões, portanto, o Brasil tem participado. E seja nessas reuniões, seja bilateralmente, os americanos nos têm indicado que têm espaço para ir além do subsídio. E espaço em dois sentidos - não quero ser excessivamente técnico. O que acontece hoje? Grosso modo, da maneira como eles estão prevendo, cairiam subsídios da caixa amarela para onze bilhões mais ou menos, a caixa azul, que eles não tem, mas que eles retiram do que hoje cai no “*de minimis*” ou poderia ir para a caixa amarela. São subsídios que nos interessam muito, porque são os que afetam produtos como algodão ou podem afetar arroz e outros. Eles passariam para um limite de quatro bilhões e oitocentos, creio eu, e os subsídios chamados “*de minimis*” têm uma folga muito grande em relação ao que eles hoje aplicam.

Então, fundamentalmente, o que nós temos dito hoje é assim: Por que vocês não aproveitam essa folga para cortar efetivamente, de tal modo que o total seja menor? E vamos aceitar algumas regras para os subsídios. Basicamente seriam os contrafixos. Não sei se tem outros programas que podem entrar nessa caixa azul, mas basicamente são os chamados contrafixos, que afetam os produtos nossos como algodão, arroz. Eles têm sempre dito – tanto no bilateral quanto no plurilateral, no multilateral eles são mais discretos – que têm espaço. Eles não dizem

“eu não posso fazer isso, eu cheguei ao meu limite, eu cheguei ao *botton line*”. O que diz o próprio Secretário de Agricultura americano? “Bem, o que vocês fizeram é interessante, é importante mas é insuficiente, eu preciso de acesso a mercados, eu preciso de acesso a mercados”. Em outras palavras, para não continuar pagando os “cheques” – usando as palavras deles – emitindo os cheques que eles hoje emitem para os agricultores, eles precisam receber esses cheques de alguma maneira de outros importadores, é isso que eles nos dizem. Eles se consideram competitivos ainda, não tanto quanto Brasil hoje em dia, mas são competitivos.

Eles têm a ganhar no mercado europeu, eles tem a ganhar em outros mercados de países em desenvolvimento. Então, eles dizem que precisam de acesso a mercados. O que quero dizer é o seguinte: claro que temos a ganhar em acesso a mercados. Por exemplo, carne, nós exportamos acima da tarifa até, mas claro que se a tarifa cair de 150 para 80, ou 100, mesmo na fórmula europeia, é melhor, pois passamos a ser mais competitivos. Se a cota aumentar de maneira importante, isso, num conjunto, significa um benefício. Mas sabemos que os nossos ganhos principais, os ganhos mais importantes, não vêm da área de acesso a mercados e não temos nenhuma ilusão sobre isso.

Mas trata-se de uma negociação. É como se fosse um jogo de xadrez, mas não como se fossem dois jogando, mas como se cinco estivessem jogando ao mesmo tempo, ou seis, ou dez, ou vinte. Mas fazer de conta que são só cinco, que são os VIP's, vamos dizer. Brasil representando o lado ofensivo do G20; a Índia representando o lado mais defensivo do G20, mas também com interesses na eliminação de subsídios; a Austrália representando o interesse ofensivo de países desenvolvidos; Estados Unidos têm um misto, porque são mais ofensivos, mas têm seus subsídios também; e a União Europeia, que é basicamente defensiva na questão agrícola. Os movimentos não são movimentos que eu faço, eu e União Europeia, ou eu e os Estados Unidos, ou eu e Índia. O movimento de um afeta o movimento de todos os demais. Fico às vezes um pouco intrigado quando se faz um comentário sobre a tática, porque me lembro até de jogo de futebol. Uma coisa que sempre me intrigou no jogo de futebol é que todo comentarista dizia assim: “Não dá para entrar pelo meio, tem que jogar pelas pontas”. E eu pensava, se jogar pelas pontas fosse tão fácil, já teriam descoberto isso, depois de cinquenta anos. O técnico já deve ter dito, alguém já

deve ter dito isso para eles, porque não podem ser tão burros assim que eles não percebam a jogada. É que deve ter um beque bom, ou deve ter alguma coisa que acontece que dificulta a jogada pelas pontas.

Se pudéssemos hoje concentrar todos os nossos canhões só na eliminação dos subsídios, eu faria isso. Acontece que o jogo é um xadrez de vários jogadores. Para que eu diga aos americanos: “Olha, a sua oferta é importante, vocês fizeram um movimento, mas não é suficiente”, o que ouço de resposta deles é: “Não, eu já fiz, eu estou aqui no meu *botton line*. Vê lá o que vocês fizeram em serviços, em produtos industriais, nós não podemos fazer mais nada”. Negociação é uma coisa complicada. Estou lendo, aliás, um livro de um autor francês muito interessante, chamado *La Négociation*. Recomendo muito. Negociação é uma coisa muito interessante, muito sutil muitas vezes, entra muito de psicologia, de sociologia, política, de egos, muitas coisas entram na negociação.

Então, podem dizer isso tranquilamente para o Brasil: “Olha, cheguei ao meu *botton line*, o que vocês fizeram em serviços não vale nada, o que vocês fizeram em industriais, não vale nada, então para vocês é isso aí mesmo”. Nos Estados Unidos você fala isso e eles não dizem nem sim nem não. Dizem: “Eu preciso de acesso a mercados, preciso de acesso a mercados”. Obviamente onde não tem havido até agora movimento nenhum por parte da União Europeia é em acesso a mercados. Foi necessário e é necessário ainda concentrar os nossos canhões, digamos assim, em acesso a mercados. Com a plena consciência de que assim que isso ocorrer, assim que haja movimentação para mercados, os canhões vão ter que mudar de lugar. E com a plena consciência de que, quando isso ocorrer, as alianças mudam. Nós vamos estar mais próximos da União Europeia, talvez, e os Estados Unidos vão estar do outro lado. E aí nós vamos pedir mais na questão de apoio doméstico. Embora, em apoio doméstico, os americanos tenham feito uma coisa importante que estamos querendo que a União Europeia siga e ela não está seguindo.

Em apoio doméstico, por exemplo, a famosa “caixa azul”, o limite permitido pelo Acordo-Quadro é 5%. Os Estados Unidos ofereceram condicionalmente limitar a 2.5%. Claro que ainda é muito, sobretudo se não houver disciplina nenhuma. Mas já causa algum constrangimento. O que queremos, naturalmente, é que haja também um limite por produto, e temos dito isso. Tenho falado: “Bom, mas se vocês puserem tudo

no arroz, ou tudo no algodão, de repente não adianta nada”. Aí fica dependendo da questão de acesso a mercados A situação no momento é essa.

Em muitos momentos dessa Rodada, estive muito mais próximo dos europeus do que dos americanos, em muitos momentos. Inclusive na situação que antecedeu esse movimento de Zurique e poderia voltar a estar mais perto deles, mas as coisas variam, é um jogo. Permanentemente, você está trocando de parceiro. O cara que é seu sócio hoje, é seu adversário amanhã, e vice-versa, tirando o próprio G20 que tem que estar unido. Qual é a situação hoje? A oferta de acesso a mercado da União Europeia é muito pobre, todos acham pobre, analistas internacionais acham pobre. Para se ter uma ideia, os Estados Unidos gostariam que houvesse uma redução média das tarifas agrícolas europeias em 75%. A União Europeia tinha proposto primeiro 26, mudou para 39. O G20 propõe 54. A realidade é essa. Eles dizem que é o limite. Não sei se o limite será 50 ou 48.

É necessário esse avanço. Por que isso é tão importante para os EUA? Além do interesse no mercado europeu, é que esse é o “*standard*”. Ninguém vai baixar se a União Europeia não baixar. Primeiro que não está aceito que os países em desenvolvimento vão baixar cerca de dois terços do que baixaram os desenvolvidos. Se a União Europeia não baixar pelo menos 50, 54%, a Índia vai baixar muito menos do que os EUA querem; a China também vai baixar muito menos. Aí o conjunto do jogo não fecha. Isso não depende de nós. Se fechar, você pode até dizer: “Bom, tudo bem, vamos deixar aqui o acesso a mercados para o bilateral, União Europeia-MERCOSUL”. Eu não posso dizer isso publicamente porque isso seria ruim para nossa tática negociadora, aí entra a estória do “ponta-direita, ponta-esquerda”, por que não joga pelas pontas? Por que é mais difícil.

Na realidade, talvez até desse. Acho que o objetivo principal dessa Rodada é realmente começar um real desmantelamento dos subsídios agrícolas. Eliminar os subsídios à exportação e reduzir substancialmente os subsídios internos, caminhando para sua eliminação, como nós temos feito.

O que nós tivemos que fazer na área industrial? O que a União Europeia estava dizendo? Três coisas, basicamente: “Não, eu não vou

abaixar mais, porque eu já estou no meu limite”. Sempre dizendo que a PAC é o limite, criticando um pouco a proposta americana como insuficiente. Nisso a gente concorda com eles. E dizendo: “Não, e os países em desenvolvimento – como se houvesse uma equivalência numa Rodada como essa – não fizeram nada em bens industriais nem em serviços e, além disso, estão prejudicando os países pobrezinhos da África ou do Caribe, porque eles vão perder preferência”. Se eu reduzir minha tarifa, eles vão perder preferência, dizem.

O último argumento é o que procura dar legitimidade moral. É curioso, nos Estados Unidos, essas coisas são tratadas mais pragmaticamente, o que ganha, o que não ganha, etc. Na Europa, elas tem sempre que ter esse componente. Dizia o Rochefoucauld que a “hipocrisia é o tributo que o vício paga à virtude”. Tem que sempre ter esse componente moral, e o único componente moral que sobrou para a União Europeia é poder dizer que “se eu abrir mais, vou prejudicar países mais pobres”.

Eles usam esses três argumentos. O que nós fizemos? Fizemos um aceno. Não é uma oferta, porque não está escrito em lugar nenhum, que podíamos nos mover na área industrial, depois de ter conversado extensamente - com o MDIC, com a CNI -, até um certo limite que era um limite da Fórmula Suíça, que representa mais ou menos um corte de 50% na tarifa consolidada, mas que significa uma abertura, não enorme, mas uma abertura em 2 mil e poucos produtos, 2.500 produtos mais ou menos. Uma pequena abertura, uma redução de 10 a 20% desse produto, mas é significativo. Quando a gente fez essa oferta, os americanos – não porque eles são bonzinhos conosco – acharam-na construtiva. Perguntar se eles vão aceitar no final, é outra questão.

A reação norte-americana foi construtiva; a reação australiana, construtiva; a reação canadense, construtiva; a reação europeia, fingiu que não viu. Por quê? Porque nesse campo estavam pedindo 75% de redução da nossa tarifa industrial, o que é não é absolutamente possível, quando estão oferecendo 39% em agricultura. Como disse o próprio Ministro australiano, uma Rodada que é para diminuir o *gap* entre o desenvolvido e o em desenvolvimento e para diminuir o *gap* entre industrial e agricultura, está aumentando o *gap* entre os dois lados. Então, não é possível. Em serviços é a mesma coisa, mas não vou entrar em detalhes. Mas eles querem que nós, entre outras coisas, consolidemos 90 setores,

num total de 160 de sub-setores, o que é um tiro no escuro, é impossível de fazer. Não se pode ter nem uma avaliação numérica das sensibilidades. Nos setores mais liberais do Governo, quando chega na área deles, têm dificuldades. Na negociação com a União Europeia, por exemplo, quando chega no setor financeiro, há grandes dificuldades, dentro da área financeira. Não dá para aceitar 95 setores, sem saber onde vai tocar.

Qual é minha conclusão disso? É que, na realidade, esses dois parâmetros, tanto o que a União Europeia colocou, tanto para produtos industriais para países em desenvolvimento, quanto para serviços, estão colocados tão altos, que é para não acontecer nada. Os americanos historicamente sempre foram muito mais agressivos que os europeus em matéria de acesso a mercados industriais. Tenho vivência disso de muitos anos. Se os europeus nem dão ouvidos, é porque eles não o querem fazer. Assim, partimos para uma outra conversa, para ver se encontramos caminhos comuns.

Bem, então a situação tática é essa: é preciso manter a unidade do G20. Dentro do G20 tem que manter o MERCOSUL - o que também não é fácil nem óbvio. Temos que jogar taticamente, variavelmente, de acordo com o momento, ora com os EUA, ora com a União Europeia, para conseguir o nosso objetivo principal: o desmantelamento dos subsídios agrícolas. Tudo isso sabendo que esse é um jogo de tabuleiro com muitos parceiros e que o lance de um depende dos lances dos outros.

Duas frases só para acabar. Modalidades plenas não vai ser possível. O que é isso? Ninguém sabe o que pode ter no meio do caminho. Talvez alguns conceitos adicionais, para isso nós vamos nos reunir na semana que vem. Temos que manter essa unidade do G20, e temos também que ter um trabalho ativo com os países menores de desenvolvimento relativo.

O Brasil tem muito mais ganho no mercado europeu do que ele pode perder, sobretudo se nós nos limitarmos à África e à América Latina, onde só tem um país de menor desenvolvimento relativo que é o Haiti. O Brasil tem muito mais a ganhar na União Europeia com o fim dos subsídios do que eventualmente uma perda de mercado, porque Angola ou Guiné-Bissau vão poder exportar para o Brasil. Temos que ter mais jogo aí também, temos que ser tolerantes com a situação

da zona de preferência, encontrar maneiras de que isso ocorra de uma maneira suave.

Era isso. Claro que podia falar sobre muitas outras coisas, mas esse é o assunto do dia, que está nos jornais todos os dias. Procurei ser o mais didático possível. Não sei se me excedi. Agradeço a todos.

17. BRASIL-BOLÍVIA

Em primeiro lugar, quero dizer da minha satisfação de estar aqui no Senado para discutir tema de tão alta relevância. Em muitos outros momentos tenho vindo a esta Comissão. Ainda comentando com seu predecessor, o Senador Suplicy, ele mesmo lembrava que eu talvez fosse o Ministro que mais vezes tivesse vindo à Comissão de Relações Exteriores e Comissões Temáticas. É sempre um prazer ter essa discussão de forma elevada, de um tema que é muito importante para o relacionamento internacional do Brasil, para nossa integração do Brasil na América do Sul e na América Latina - que é um objetivo constitucional -, como sempre tem sido todas as discussões que tenho mantido, com concordâncias e eventuais discordâncias, sobre os temas mais variados, como a ALCA, como a OMC, como aspectos do MERCOSUL. Portanto, é uma grande satisfação estar presente.

Evidentemente que é uma honra contar com a presença de todos os Senadores amigos, mas muito especialmente com a do Presidente Sarney, de cuja pena nasceu a assinatura do ato da minha promoção a Embaixador. Então é, entre outras razões, um motivo de grande satisfação tê-lo aqui.

Eu queria, se me permitem, fazer dois ou três comentários introdutórios e depois gostaria de falar um pouco da própria Bolívia. Eu temo, talvez, chover no molhado para muitos dos Senadores, mas acho difícil conversar sobre a situação atual sem mencionar um pouco a própria evolução da Bolívia, falar um pouco sobre a relação Brasil-Bolívia durante o Governo Lula, muito especialmente, e depois, então, me referir à questão do gás e às reações do Governo brasileiro, e como esses temas estão sendo encaminhados e daí, talvez, algum outro ponto possa surgir.

Mas, alguns comentários introdutórios eu creio que são importantes. O primeiro deles se refere à própria integração sul-americana, porque nós frequentemente lemos críticas à política externa que vem sendo praticada pelo Presidente Lula e que, na realidade, em muitos aspectos, é um aprofundamento de outras políticas que foram seguidas antes e que se inspiram, como eu dizia, em um preceito constitucional da integração

latino-americana. Muitas vezes há um debate entre o que seria ideológico e o que seria pragmático. Aliás a palavra “ideologia” tornou-se uma palavra muito desgastada porque ela recebeu uma conotação sempre pejorativa, quando na realidade, ideologia, como um conjunto de ideias, é algo que todos, naturalmente, temos que ter mesmo, de uma forma ou de outra, e, digamos, a própria integração latino-americana, não deixa de fazer parte de uma ideologia nacional, de um ideário nacional no sentido mais amplo. Mas, para mostrar que há também um aspecto pragmático, eu não vou cansar os Senhores Senadores com isso porque naturalmente o objeto central é outro, mas acho importante salientar, com alguns números muito breves, como caminhou a integração sul-americana nos últimos anos. Eu não vou falar, por exemplo, das questões de investimento porque elas são mais difíceis de mensurar. Vou me referir ao comércio. Eu sei que é uma referência superficial, naturalmente incompleta, mas ela é importante.

Então, vejamos os dados do comércio com quatro países importantes. Haveria outros, a Argentina que, provavelmente, é mais importante do que qualquer outro desses no nosso relacionamento, mas, justamente, eu estou tomando outros que são menos tradicionais para demonstrar como a integração tem tido objetivos práticos, pragmáticos, e tem trazido resultados concretos para o Brasil. Em termos de exportações brasileiras, talvez o comércio que mais cresceu tenha sido com a Venezuela, proporcionalmente. O comércio com a Venezuela era da ordem de pouco menos de US\$ 800 milhões, as nossas exportações apenas. Estou sempre me referindo às nossas exportações. Era de cerca de US\$ 800 milhões em 2002, e chega em 2005 a US\$ 2,2 bilhões. É um aumento absolutamente espetacular, mas não foi só com a Venezuela. Houve com a Colômbia também. Isso demonstra a pluralidade ideológica do comércio, como, aliás, tem que ser. Com a Colômbia, nossas exportações eram de US\$ 630 milhões e são hoje de US\$ 1,4 bilhões, mais do que o dobro, portanto. Com o Peru, eram US\$430 milhões e hoje são US\$932 milhões. E Chile, eram US\$1,4 bilhão, portanto, menos de US\$1,5 bilhão, e hoje são US\$ 3,6 bilhões. Isso é apenas para ilustrar. Com a Argentina, naturalmente, em 2002 era em plena crise, de modo que a comparação pode não ser exata, mas era menos de US\$ 2,5 bilhões e hoje estamos exportando perto de US\$10 bilhões para a Argentina.

O que interessa é que, como conjunto, e vou com isso parar com as estatísticas, porque, reconheço que são um pouco cansativas, mas como conjunto a América Latina e o Caribe são, hoje, quer dizer América Latina porque o conceito de Caribe está incluído no de América Latina, é hoje o nosso principal parceiro comercial, principal mercado para as exportações brasileiras. Quer dizer, em um contexto em que nossas exportações crescem para o mundo inteiro e que batem recordes para os Estados Unidos e União Europeia, a América Latina se tornou o nosso principal parceiro comercial. Então, acho que esse é um fato a destacar. Eu não quero defender que a integração tenha objetivos puramente comerciais, mas como muitos estão acostumados a ver as coisas por um ângulo mais mercantil, é muito comum sobretudo nos artigos de imprensa. Então, aqui há um exemplo mais do que claro de como a integração com a América Latina e com a América do Sul em particular, tem dado frutos espetaculares. É curioso que a nossa própria maneira de colocar os dados às vezes funcione contra nós, porque se nós pegarmos os dados oficiais de comércio exterior, não aparece América Latina e Caribe, aparece ALADI, e a ALADI não inclui a América Central e o Caribe, como sabem, mas o conjunto da América Latina e Caribe já supera a União Europeia. E a América do Sul, apenas a América do Sul, isto é, os países da Comunidade Andina, mais os do MERCOSUL e Chile equivalem, hoje, aos Estados Unidos da América, também em um contexto crescente. Então, nós não estamos falando de nada que seja puramente doutrinário ou sentimental, embora eu não veja nada de errado no doutrinário e no sentimental. Estamos falando de coisas que têm repercussões concretas, que geram empregos no Brasil.

A mesma coisa eu poderia dizer sobre investimentos. O Presidente Sarney sabe disso, mas não quero aqui, desculpe, invocar aqui o seu testemunho, mas quando eu mesmo, já depois do Governo Sarney, ia à Argentina nós tínhamos lá de investimento três ou quatro empresas brasileiras, Banco do Brasil, Varig, pouca coisa a mais. Hoje em dia, há mais de duzentas empresas. Os investimentos da Petrobras hoje são significativos, a Petrobras se tornou hoje uma das principais, senão a principal investidora estrangeira na Argentina. E temos também investimentos na Venezuela de empresas construtoras, mas temos também na Colômbia, onde, por exemplo, temos pela primeira vez uma siderúrgica.

Era um velho sonho abrir uma siderúrgica na Colômbia e agora temos uma siderúrgica na Colômbia. Eu não quero continuar a citar, mas a integração na América do Sul e da América Latina, mais amplamente, é não apenas um projeto político, que é natural, importante, é uma obrigação constitucional, faz parte, portanto, daqueles princípios básicos do relacionamento internacional do Brasil, mas, além disso, ela está dando resultados concretos. Ela está sendo aprofundada. Nós não inventamos a integração da América do Sul, mas acho que nós podemos dizer com, creio eu, justa vaidade, que aprofundamos a integração da América do Sul. Essa é uma das questões que eu queria ressaltar.

Outro aspecto que gostaria de salientar é que os problemas que nós enfrentamos hoje não derivam da política sul-americana ou da política para a América do Sul que o Governo vem desenvolvendo. Os problemas da América do Sul derivam de questões internas, muitas delas, e externas, outras, dos vários países que compõem a América do Sul. Eu vou me deter um pouco mais sobre a Bolívia, é natural. Eu não preciso evocar aqui Eduardo Galeano, autor de “As Veias abertas da América Latina”, mas sabemos que as desigualdades sociais na região, especialmente no caso da Bolívia, têm componentes raciais e étnicos fortíssimos. O sentimento de espoliação internacional que existe, – certo ou errado, em muitos casos certo –, essa percepção de espoliação dos recursos naturais por potências estrangeiras é algo muito forte na América Latina e isso tudo está gerando reações que vêm vindo, aos poucos. Elas geraram movimentos na década de 60, geraram contramovimentos na década de 70. Houve o processo de redemocratização. O processo de redemocratização veio seguido por um processo fortemente chamado hoje de neoliberal, e eu vou me deter nisso também no caso da Bolívia, e hoje há outros movimentos, movimentos de cunho marcadamente social e nacional.

E, finalmente, gostaria de fazer uma referência que, creio, o resto da exposição vai ilustrar, sobre o nosso relacionamento com a Bolívia. O nosso relacionamento com a Bolívia é de uma política de Estado. Independentemente de simpatias, que é normal que haja e que existe no mundo inteiro. Imagino, por exemplo, que o Primeiro Ministro Jospin tivesse simpatia pelo Primeiro Ministro Dalema, porque eles pertencem ao mesmo movimento. Existe um Partido Socialista ou

Social Democrata no Parlamento Europeu. Agora, o relacionamento da França com a Itália é um relacionamento de Estado e o relacionamento do Brasil com a Bolívia é um relacionamento de Estado. Há muitas coisas que podem ilustrar isso, mas eu vou logo mencionar uma, talvez me antecipando, que uma das primeiras visitas de trabalho efetivas que o Presidente Lula recebeu em Brasília foi a do Presidente Sánchez de Losada, que é, certa ou erradamente, apontado como digamos o arauto do neoliberalismo na Bolívia. Aliás, pessoa que depois passou a ser muito atacada e teve que praticamente sair fugido da Bolívia. Então, não há, nem houve, em nenhum momento, a ideia de que nós vamos nos relacionar com Governos que são de esquerda, ou Governos populistas, ou Governos mais nacionalistas. Nós nos relacionamos com todos os Governos. As cifras de comércio que eu mencionei deixam isso claro, mas também o relacionamento pessoal. O Presidente Lula tem sim um bom relacionamento com o Presidente Chávez, mas o Presidente Lula tem sim também um excelente relacionamento com o Presidente Uribe, da Colômbia, que veio aqui pedir conselhos e apoio. Se não houvesse esse relacionamento, se esse relacionamento não fosse um relacionamento de Estado, isso não ocorreria. Se nosso relacionamento fosse pautado por preferências ideológicas, isso não teria ocorrido. E eu diria, estou citando dois exemplos, que o Presidente Toledo, do Peru, que sai agora, com quem nós mantivemos uma relação intensa. Eu pessoalmente viajei muito mais para o Peru do que para a Venezuela e nós fizemos coisas concretas, muito importantes com o Peru. A estrada inter-oceânica, por exemplo. O primeiro acordo que permitiu depois o acordo entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL foi assinado com o Peru. Foi o primeiro acordo do MERCOSUL com outro país sul-americano, que abriu as portas para uma área de livre comércio de toda a América do Sul, que era um sonho antigo nosso que parecia impossível de ser alcançado. Então eu acho que isso é outro elemento importante.

O outro fato que, naturalmente, eu gostaria de mencionar é que não foi o Presidente Lula que elegeu o Presidente Evo Morales. Independentemente de simpatias ou não simpatias, quem elegeu o Presidente Evo Morales foi o povo da Bolívia e nós temos que respeitar esse fato da mesma forma como respeitamos o povo da Colômbia. Eu não sei o que vai ocorrer na eleição da Colômbia, mas se as pesquisas de

opinião estão corretas e o Presidente Uribe for eleito, nós respeitaremos e acataremos e a relação de amizade, inclusive pessoal, que existe entre o Presidente Lula e o Presidente Uribe continuará. Então, é necessário colocar essas coisas nesse contexto. Eu dizia antes, Presidente, que nós recebemos críticas injustas e justas. As injustas irritam, mas as justas preocupam. Eu não quero, absolutamente, dizer que nós estamos imunes a erros, equívocos, a enganos, mas é preciso também desbastar um pouco o campo das premissas para se entender bem onde nós estamos.

Bem, gostaria de falar um pouco sobre a Bolívia, embora eu não queira também chover no molhado, mas é importante entender que o Brasil tem com a Bolívia – e essa percepção não é desse Governo, é uma percepção que vem de todos os Governos e que, certamente, esteve presente no Governo imediatamente anterior – uma parceria estratégica. É a maior fronteira do Brasil. É o único país, creio eu, que tem fronteiras com quatro Estados brasileiros. Então, é um país com o qual nós temos que nos integrar de uma forma ou de outra.

Quer dizer, ou nós nos integramos bem – pelo comércio, pela tecnologia, pela cooperação, pela cultura – ou nós nos integramos mal, pelo narcotráfico, pela guerrilha, pelo contrabando. Isso, aliás, vale para muitos outros países. Mas vale para a Bolívia, que é o país que tem a maior fronteira com o Brasil. Também é um país que nós temos que levar em conta, é um país de uma instabilidade crônica. Não preciso entrar em detalhes quanto a isso, nem creio que seja deselegante pois os próprios governantes bolivianos frequentemente dizem isso em seus estudos. O ex-Presidente Mesa, por exemplo, que é um importante estudioso, um escritor, um jornalista, um homem de grande cultura, ele fala desses fatos e essa instabilidade de governos bolivianos: ela é estrutural, ela provém de uma dificuldade de relacionamento, talvez ímpar, que existe em outros lugares, mas que talvez tenha sido mais aguda do que em qualquer outro lugar, entre a sociedade colonial, ou a que emanou da sociedade colonial, e a população indígena. Em nenhum outro país talvez o fosso seja tão grande. A tal ponto, os Senhores sabem disso, que até 1944 os índios não podiam entrar nos centros das grandes cidades. Precisavam de permissão especial e as terras quando eram vendidas incluíam o número de famílias que estavam nelas. Quer dizer, implicitamente eram como se fossem servos de gleba.

Então, esse é o país de que estamos falando, um país onde o fosso era enorme, não só de desigualdades materiais, mas um fosso de visões do mundo, porque justamente esse isolamento propiciou que, enquanto se desenvolvia uma ideologia capitalista em um setor, no outro havia uma ideologia comunitária, milenarista, que procurava sempre recriar e reproduzir o mito das sociedades primitivas. Era um fosso enorme que, naturalmente, a partir da revolução de 1952 começou a ser matizado, de uma forma ou de outra, mas que não foi eliminado. Então, a profundidade dessa brecha social e racial na Bolívia é algo muito importante que nós temos que ter em conta.

Quando vejo alguns comentaristas, pessoas até que eu respeito, usarem expressões pouco adequadas para definir um presidente que tem origem indígena, fico realmente chocado e, devo dizer, até envergonhado como brasileiro porque, independentemente do que achamos das ideias políticas dele ou de sua prática política, deveria ser motivo de orgulho para a América do Sul que um índio tenha sido eleito presidente em um país em que a grande maioria é indígena. Se ele está fazendo bem ou mal, é outra coisa. Nós vamos chegar lá.

Além de todos esses problemas, a Bolívia é um país que tem ressentimentos históricos também porque foi perdendo território. Trata-se de um país complexo por esse aspecto, que perdeu território na Guerra do Chaco, perdeu território antes na Guerra do Pacífico, e cedeu território ao Brasil, porque nesse caso foi negociado pelo Barão do Rio Branco. De qualquer maneira, houve uma percepção, certa ou errada, que se formou em um país com esse grau de complexidade e, juntando-se a isso tudo, a sensação de espúrio dos recursos naturais: a prata que foi embora, o estanho que foi embora, a sensação de que o gás vai embora e, juntando isso tudo, a coca, que era um cultivo tradicional e se torna um problema internacional.

Bem, todas essas situações sempre existiram. Houve um certo interlúdio de aparente estabilidade, em um momento que poderia ser caracterizado como neoliberal. Aliás, é interessante perceber que nós usamos muito a expressão neoliberal no Brasil, crítica ou pejorativamente, mas na Bolívia trata-se de um anátema. Tanto que o Presidente Sanchez de Losada, que encarnava essa política, teve que praticamente sair fugido. Mas essa instabilidade se refletiu nos primeiros três anos

e dois meses do Governo Lula, quando houve quatro presidentes na Bolívia. Então, essa instabilidade histórica é real ainda hoje. Quando nós entramos, era o Presidente Sanchez de Losada, depois foi o Presidente Mesa, houve o interinato do Presidente Eduardo Rodriguez, que era Presidente do Senado, e agora o Presidente Evo Morales. Então, nós não estamos tratando com uma realidade na qual um governo estável, vinha negociando bem com o Brasil, e de repente foi eleito um Presidente que pôs tudo a perder. Não é bem assim. Era uma situação de muita instabilidade, e essa questão do gás, entre outras, sempre esteve presente dentro desse contexto tumultuado. Aliás, a própria eleição do Presidente Evo Morales, pode-se analisar de várias maneiras, mas os que acompanharam de perto se lembrarão que até poucos meses ou semanas antes do pleito, tinha cerca de 25% ou 26% das intenções de voto, talvez uma maioria. Como eles têm um sistema complexo de confirmação, com o segundo turno realizado no Congresso, havia a expectativa de que ele sim pudesse ser eleito, mas ninguém esperava que ele teria a maioria absoluta. O que ao meu ver denota que uma boa parte da população, boa parte do eleitorado boliviano que não era necessariamente de pessoas que apoiavam Evo Morales, preferiu Evo Morales por apostar em uma instabilidade, até para evitar aquela constante agitação que houve permanentemente de piqueteiros, revoltas camponesas etc.

Bem, como foi a relação Brasil Bolívia nesse período? Eu já me referi aos acordos assinados quando o Presidente Sanchez de Losada veio ao Brasil, um dos primeiros a ser recebidos em abril de 2003, e a relação foi constante com o Presidente Mesa, outros acordos foram assinados. Eu diria também que o Brasil procurou sempre, nesse período, trabalhar pela estabilidade da Bolívia, dentro daquilo que nos é possível, sem nenhuma paranóia, sem nenhuma pretensão de que nós é que vamos determinar qual é a realidade em um outro país, isso não é possível. Ninguém pode determinar a realidade nem do seu próprio país, quanto mais de outro país. Mas na medida do possível, até porque nós éramos frequentemente chamados pelos bolivianos, nós tivemos aí alguma atuação. Nos dias que antecederam a queda do Sanchez de Losada e que havia uma ameaça muito forte de sublevação popular, com risco real de confrontação entre as forças armadas e os manifestantes camponeses, ligaram para mim o Secretário-Geral da OEA, que era o César Gaviria

e me ligaram políticos bolivianos como Paez Samora, me pedindo que o Brasil ajudasse no diálogo, e nós procuramos, e houve uma transição relativamente pacífica para o Presidente Mesa. Depois, todos se lembram, a situação conturbada em que o Presidente Mesa foi obrigado a governar, tanto assim que ele renunciou duas vezes, a primeira renúncia não foi aceita, a segunda foi aceita mas demorou a se materializar por questões constitucionais. E aí, novamente, o Brasil continuou sempre procurando ter, na medida do possível, uma posição construtiva. Eu diria que fui o primeiro chanceler de qualquer país a visitar o Governo do Presidente Mesa e fui também o primeiro chanceler de qualquer país a visitar a Bolívia depois da posse do Presidente interino, que era o Eduardo Rodriguez. E nessa ocasião, apenas para ilustrar, como se tratava de uma política de Estado, tive a ocasião de encontrar com os dois principais candidatos. O candidato Evo Morales e o candidato Tuto Queroga. E com os dois tive o mesmo diálogo. Era importante garantir que se acatasse o resultado da eleição, cujo resultado, naquela época, não se podia prever, a disputa estava muito emparelhada. Só foi nas últimas semanas que se manifestou a vantagem de Evo Morales. O próprio Presidente da Bolívia queria que nossa atuação fosse nesse sentido, de garantir que qualquer que fosse o resultado ele seria respeitado, e ambos candidatos naquelas conversas privadas me garantiram que seria nessa linha.

A situação de instabilidade na Bolívia, mesmo com a eleição do Presidente Evo Morales, com a grande maioria que teve de 54%, não vai se resolver com facilidade. O Presidente Sarney sabe muito bem o que é uma assembleia constituinte, agora o Senhor imagina, Senhor Presidente, uma assembleia constituinte exclusiva, uma assembleia constituinte em que ninguém vai ter responsabilidade de participar do governo depois. Essa Assembleia vai ser eleita agora no dia 2 de julho. O período que antecede essa Assembleia, e eu diria mesmo que o período de vigência da Assembleia, é um período de natural agitação. Assim é em qualquer país do mundo. Não é uma coisa que é particular da Bolívia.

Há todos os outros fatores que já mencionei. Quero, nesse contexto, falar do gás, e sem muitos detalhes também porque não quero “chover no molhado”. Eu imagino que os Senhores Senadores conheçam muito bem essa problemática, mas sabemos que os primeiros tratados de gás

e petróleo vêm de 1938 na época ainda do Getúlio, temendo o abastecimento do Brasil na época da guerra. Foram depois ampliados no tratado de Roboré, os que se lembram bem, participaram de campanhas - eu era jovem, mas acompanhei as campanhas nacionalistas. Havia uma grande preocupação de que, através da Bolívia, nós desnacionalizássemos a Petrobras, porque os tratados de Roboré, como na época a Bolívia estava sobre forte influência norte-americana, excluía a possibilidade de uma companhia estatal explorar. Então tinha que ser criada uma companhia privada, a Petrobol se eu não me engano, que falaram na época. Enfim, os tratados Roboré acabaram não se materializando por falta de oportunidade prática.

O assunto foi levantado de novo no governo Geisel em 1974. Então não é uma coisa nova, mas ele veio se concretizar nos acordos mais importantes em relação ao gasoduto entre 1992 e 1996. Eu mesmo, como Ministro do Presidente Itamar Franco, participei de várias negociações desse tipo. Os atos mais importantes foram, por coincidência, assinados um pouco antes e outros um pouco depois, mas eu participei dessa negociação e creio que devo dizer isso que quando digo que essas decisões antecedem o Governo Lula eu não estou de maneira alguma querendo criticá-las. Eu acho que o Brasil fez bem em ter o acordo do gás com a Bolívia. Acho que é bom para a Bolívia e é bom para o Brasil. Agora, há que operá-lo da maneira certa e isso nós temos que ver e mais para o final nós veremos.

Enfim, o acordo mais importante, fundacional, vamos dizer, se deixarmos de lado a pré-história, é o acordo de 1992, que teve alcance parcial da ALADI - eu nem sei se o Embaixador Gerônimo era o Embaixador na ALADI nesse momento - mas é o acordo fundacional porque é o acordo de governo a governo, como complemento do acordo à ALADI, que estipula que não haverá restrições à importação e à exportação e que dá margem então aos acordos de venda de gás. Há um acordo de venda de gás também de governo a governo, que no fundo dá legitimidade às negociações entre empresas em 1993. Houve um momento muito conturbado dessa negociação que participei, em 1993, porque o Banco Mundial que iria financiar uma parte do gasoduto não queria que a Petrobras participasse, porque, na época, havia a teoria do *Crowding Out*, segundo a qual a presença de uma empresa

estatal afugentaria a iniciativa privada. Pelo contrário, a companhia mais cotada na época, e que ficou lá algum tempo com a Petrobras, depois teve que negociar e se impor, foi a Enron. Para ver como é que as ideologias jogam: a Enron era a companhia fidedigna, a Petrobras não era. A Enron era a companhia preferida na época pela burocracia internacional. Isso foi negociado e, como se sabe, em 1996, é que há o acordo realmente de fornecimento do gás. Há um outro acordo também importante, aprovado pelos Congressos Nacionais, a respeito da isenção de impostos sobre o gasoduto lá e cá. Então esse não era um acordo complementar da ALADI. A matéria tributária teve que vir ao Congresso. Foi aprovado. Em 1998, a Petrobras comprou as refinarias e aí, digamos, se inicia o processo. Eu queria fazer, novamente uma pequena nota que historicamente é importante e eu repito o que disse: sou a favor do gasoduto, não estou fazendo nenhuma crítica a decisões tomadas antes do atual Governo nesse aspecto, com relação ao gasoduto. Se crítica pode se fazer é de não se ter mantido alternativas. Mas isso não é uma questão do Ministério das Relações Exteriores, é de política energética. Mas eu sou a favor. Mas vamos também deixar claro: não foi esse Governo que criou essa interdependência. Ela já vinha. Pelo contrário, acho que nesse Governo houve até grande prudência.

A Petrobras investiu ao todo cerca de um bilhão na Bolívia. Mais ou menos um bilhão. Os números, – é difícil porque eu também não fui ver os números nos livros da Petrobras – mais ou menos um bilhão de dólares, sendo que os ativos são da ordem de 390 milhões. Desse um bilhão, 920 milhões de dólares, portanto 92%, foram investidos entre 1996 e 2002. E apenas 100 milhões foram investidos entre 2003 e 2005. Eu acho que isso é muito importante para mostrar como a Petrobras, neste Governo, agiu com prudência. Apesar de toda a nossa aproximação com a América do Sul, apesar de todo o nosso esforço... e há várias obras ocorrendo na Bolívia, algumas ainda ocorrendo com financiamentos do BNDES ou do PROEX, outras até sem financiamento do BNDES ou do PROEX, mas com o envolvimento de empresas nacionais. Mas a Petrobras agiu com muita prudência. Por quê? Porque o problema do gás não é de agora. O Decreto Supremo dramatizou uma situação e deu uma visibilidade indiscutível, também não vou negar, mas é um problema que já existia. Ele foi um problema que esteve implícito

na queda do Sanchez de Losada, porque havia uma revolta inclusive contra o gasoduto para o Pacífico, por outras razões.

Em julho de 2004, foi feito um referendo, que revogava a lei dos hidrocarbonetos antiga, do Sánchez de Losada, que tinha permitido o gasoduto e todas as demais explorações de gás na Bolívia. Esse referendo fazia com que a Bolívia recuperasse a propriedade para o Estado Boliviano na boca do poço. Então essa ideia de que a propriedade na boca do poço surgiu agora, não é verdade, pois isso vem do referendo de 2004. Tal instrumento já desfazia o processo de privatização da estatal YPF. Bom, aí fuge um pouco da nossa linha, mas até autorizava o presidente a usar o gás como ferramenta política para obter saída para o Pacífico. Então, o referendo de 2004 já continha isso. Baseado no referendo de 2004, há a lei de maio de 2005, que foi aprovada pelo Congresso da Bolívia. Com a qual, aliás, o Presidente Mesa não concordou, e é uma das coisas que está na raiz de sua renúncia. Ele mesmo fez o referendo e não concordou com os termos precisos da lei e saiu.

O fato é que essa crise do gás vem vindo. E é por isso que Petrobras foi prudente. Por isso que a Petrobras investiu menos de 10%. As estimativas para que a Bolívia continue a fornecer gás ao Brasil nas quantidades atuais - que são cerca de 26 milhões de BTUS por dia -, são de investimentos mínimos de 600 milhões ou 700 milhões. Por quê? Porque alguns poços ou bacias, não sei como chamam no caso do gás, já secaram, e como novas reservas não foram descobertas, então há uma diminuição natural. Mas a Petrobras, cautelosamente, evitou fazer esses investimentos. Foram feitos investimentos de manutenção, de complementação daquilo em que a empresa já estava envolvida. Não se podia deixar de fazer esses investimentos. Os Senhores terão lido no jornal que há poucas semanas atrás houve um problema grave em um lugar onde há a separação entre o gás e os líquidos e esse problema quase leva a interrupção de fornecimento de gás para o Brasil. Então, queria dizer isso e fazer um comentário a mais antes de passar para o Decreto Supremo e para a situação atual.

Apesar de toda essa instabilidade, a Bolívia tem sido um fornecedor confiável de gás ao Brasil. Nunca faltou o gás da Bolívia ao Brasil. No momento em que quase faltou, foi por um desastre natural, mas eles foram, inclusive já nesse governo, cooperativos. Porque a Petrobras

teve que fazer algumas obras de emergência, teve que retirar algumas das... - bem, não entendo tecnicamente bem dos produtos, mas algumas coisas tiveram que ser retiradas de caminhão e eles ofereceram todas as facilidades. Não houve nenhuma dificuldade. Isso ocorreu há cinco, seis semanas atrás, creio eu. Com relação ao Decreto Supremo, quero falar duas ou três coisas importantes. Esse documento tem vários aspectos, e eu não sou, digamos, a melhor pessoa para falar dele em detalhes. Eu acho que isso é uma “exegese” que, claro, nós como Ministério das Relações Exteriores temos de estar envolvidos, mas também há o departamento legal da Petrobras e outros. Eu queria mencionar o seguinte: há ali duas ou três coisas que são distintas. Uma é sobre a nacionalização das empresas, quando se fala que a Bolívia vai readquirir 51%, o Decreto não é, na minha opinião, totalmente claro, mas a minha leitura vai nessa linha, de que a nacionalização se refere, ou pelo menos está focalizada, nas refinarias. A outra parte se refere à nacionalização, digamos assim, dos proventos, da produção. Pela lei anterior, 50% já ficava com a Bolívia, agora é acrescentado mais 32% por um período de transição e 18% com as companhias exploratórias. Isso por um período de 180 dias em que as questões serão discutidas.

É importante dizer que o Decreto Supremo não incide diretamente - ele pode ter uma incidência indireta, e eu vou comentar isso - sobre o contrato de fornecimento de gás, que é regido por um instrumento de 1996. Ele pode incidir indiretamente porque no artigo segundo, quando diz que a YPFB retomará o controle da comercialização, pode ter a ver com os preços, mas até o momento em que ela não exige unilateralmente um preço superior ao que está no contrato não há incidência. Então há uma incidência potencial, mas não há, digamos assim, ainda uma incidência no contrato. Eu digo isso porque o contrato de 1996 é válido. O contrato de 1996 tem um foro próprio para exame, que é a Associação de Arbitragem Comercial de Nova York e ele será utilizado se não houver um acordo. Eu quero dizer também que o contrato de fornecimento de gás de 1996 estipula uma forma complexíssima...

Então o contrato de 1996, não só estipula esse foro para a solução de controvérsias, mas também estipula que o preço, para cuja definição há uma fórmula complexa, que é uma média dos preços dos substitutos do gás, seja revisto de cinco em cinco anos, a partir do funcionamento

do gasoduto, que começou em 1999. Que eu saiba, até hoje, não houve revisão. Na realidade, em 2004 a Petrobras queria uma revisão porque desejava baixar o preço do gás e não foi possível pela própria instabilidade da Bolívia. Então, digamos, há no próprio acordo do gás uma possibilidade de revisão de preços e será julgada, caso não houver acordo, pela corte arbitral de Nova Iorque. Eu queria dizer duas coisas: é importante, portanto, manter a diferença entre o que é a nacionalização do gás – seja do gás, seja das empresas – e a questão do contrato de fornecimento. São duas coisas distintas e até do ponto de vista jurídico tem instrumentos de proteção distintos. O contrato de fornecimento, o contrato de venda de gás, é esse acordo de 1996. Com relação à nacionalização, afóra as gestões diplomáticas e outras coisas que podem ser feitas, do ponto de vista jurídico, a Petrobras, que está presente na Bolívia, na exploração principalmente, é a Petrobras Holanda. Por quê? Porque ela se vale de um acordo de investimentos que existe entre a Holanda e a Bolívia, já que o Brasil não tem acordos de investimento com nenhum país do mundo. Então, é uma curiosidade e um paradoxo que nós, na realidade, tenhamos que recorrer a um instrumento que internamente nós não gostamos. Nós, coletivamente... não estou falando a opinião de quem quer que seja, mas o fato é que nós... eu mesmo assinei dois acordos de investimentos no passado que depois não foram ratificados. Então, são instrumentos distintos.

Então qual é a questão que se coloca hoje e o que é que aconteceu? Como reagiu o Governo? O Governo reagiu, ao meu ver, como deveria ser. Com equilíbrio entre abertura para o diálogo e firmeza na negociação. Reconhecimento da soberania da Bolívia, isso não é favor nenhum, isso é reconhecimento. O problema que se pode colocar para o Brasil não é saber se a Bolívia tem ou não tem direito de nacionalizar o gás. Aliás, o gás, repito, não foi nacionalizado. O gás na boca do poço não foi nacionalizado pelo Decreto Supremo, foi nacionalizado pela Lei de Hidrocarburos que tinha mais ou menos um ano e já estava prevista no referendo aprovado pela amplíssima maioria da população boliviana. A questão não é essa. A questão está em saber se, no processo de nacionalização, os nossos interesses vão ter um tratamento justo. E é para isso que hoje, entre outros motivos, está indo para a Bolívia o Presidente da Petrobras e o Ministro de Minas e Energia. Hoje ou amanhã estarão lá. Então essa é uma questão.

A outra é a questão do fornecimento. Essa questão do fornecimento e do preço, obviamente, são muito importantes para o Brasil, não há a menor dúvida. E daí a preocupação do Presidente Lula de manter esse encontro de Puerto Iguazu. Tenho a certeza de que todos leram, mas me permito chamar a atenção para dois parágrafos do Comunicado Conjunto. Me permito lê-los aqui porque são parágrafos importantes. O parágrafo que fala do abastecimento e o parágrafo que fala do preço. O parágrafo do abastecimento diz: "...nesse contexto (quer dizer, o contexto de cooperação em benefício de todos os povos, etc...) os Presidentes coincidiram na necessidade de preservar e garantir o abastecimento de gás, favorecendo um desenvolvimento equilibrado nos países produtores e consumidores". O parágrafo seguinte, que fala dos preços: "...da mesma forma destacaram que a discussão sobre os preços do gás deve dar-se num marco racional e equitativo que viabilize os empreendimentos". Então, duas coisas fundamentais para nós. Primeiro: que o fornecimento de gás seja mantido. Eu acho que a própria lógica já diria que o fornecimento seja mantido, porque não há alternativa de venda, pelo menos a curto prazo, para a Bolívia; mas, pelo menos, há uma garantia contra qualquer ação de outra natureza. E segundo: que a discussão sobre o preço tem que ser uma discussão racional, quer dizer, baseada em fatos. Ela não é uma discussão que pode ser baseada em elementos emocionais, ainda que eles fossem justificáveis. Ela tem que ser uma discussão racional e o preço tem que ser equitativo, mas tem que ser compatível. Tem que ser um preço que viabilize os empreendimentos. Em outras palavras, se o gás for para um preço que não torne possível o funcionamento das indústrias de São Paulo ou das termoeletricas que existam no caminho, ou aquilo que seja possível pagar pelo consumidor brasileiro - porque o produtor teria a opção de buscar uma alternativa no óleo combustível, ou em outra fonte de energia - esse preço não pode ser elevado além disso. Então é como tenho dito, não é o Brasil, por uma atitude autoritária, que está dizendo: "não, nós queremos impor esse preço porque o Brasil tem aqui um porrete na mão e se não fizerem isso, nós vamos retaliar". Não é isso. É o mercado. É preciso entender que o projeto do gás da Bolívia não é, digamos assim, uma situação em que havia muito gás disponível para ser vendido e uma enorme demanda aqui para ser suprida de

qualquer forma. Não, não. Havia uma capacidade potencial e havia uma demanda potencial. E o gasoduto foi feito, repito, em governos anteriores. Em uma decisão que eu, pessoalmente, como Ministro das Relações Exteriores, como diplomata de carreira, com visão de Estado, aprovo e concordo. Ele foi feito para, digamos, transformar em ato aquilo que só existia em potência, que era, digamos, essa ligação da produção gasífera com o consumo no Brasil. Não havia nem uma demanda aguardando fornecimento, nem uma oferta aguardando uma demanda. Havia duas coisas potenciais que se realizaram com o gasoduto.

Acho que podemos discutir com os bolivianos o que é equitativo e o que é razoável. Essa é uma negociação, uma conversa. Por que o Governo brasileiro reagiu dessa maneira, e preferiu o diálogo a manifestações estridentes? Por que? Porque o pior que pode acontecer para o Brasil é uma radicalização da situação, pois na radicalização, qualquer atitude da Bolívia de impedir ou dificultar o abastecimento de gás ao Brasil seria “irracional”, do ponto de vista da Bolívia. Hoje, esse país vizinho exporta para o Brasil um bilhão de dólares, sendo o Brasil hoje responsável por 36% das exportações da Bolívia. O Brasil tem hoje uma relação íntima com a Bolívia. Os Estados Unidos importam hoje 14%, com todo o acordo preferencial que eles têm. O Brasil importa 36%. É uma relação importantíssima.

Agora, se nós radicalizarmos e assumirmos atitudes estridentes, ameaçadoras, a racionalidade pode desaparecer do outro lado. Sempre comento que não vai acontecer nada de mal, eu tenho a célebre fábula do escorpião e da rã, que todo mundo conhece, a qual mostra que as vezes o irracional ocorre. Como você previne o irracional? Você previne o irracional agindo racionalmente, agindo moderadamente, buscando diálogo, defendendo nosso interesse, mas defendendo o interesse de maneira dialogada, negociada, com fraternidade, num espírito de integração, que é o espírito que nos tem inspirado.

As negociações serão longas, serão difíceis, não será uma coisa que será resolvida imediatamente, tanto sobre preço, como sobre indenização, mas tomo como elementos positivos esses três fatos: primeiro, que todos os pronunciamentos bolivianos, sobretudo depois da reunião de Iguazu, são no sentido de sim garantir o fornecimento; segundo que mesmo os pronunciamentos sobre o preço, e eu não vou entrar em

detalhes sobre valores porque eu não tenho competência, mas todos os pronunciamentos sobre preço têm admitido uma certa negociação, admitido uma certa flexibilidade; e terceiro, há uma admissão, inclusive que está nos jornais de hoje, não me lembro qual, do Ministro Carubos da Bolívia, de indenização. Como será a indenização, se irão procurar auditorias, isso nós iremos ver, e para isso a Petrobras tem bons advogados, o Itamaraty estará dando a cobertura necessária, isso é um processo que ainda vai se desenrolar. Mas, nós passamos de um clima de confrontação, que é muito ligado a um clima pré-eleitoral lá, para um clima de diálogo, um diálogo onde ainda surgem umas dissonâncias, mas é um diálogo. Sobre, especificamente, a questão do gás esses eram os comentários que eu gostaria de fazer.

Gostaria de fazer um último comentário, pois esses assuntos estão muito presentes em jornais nos últimos dias, sobre a questão de terras de brasileiros na Bolívia. A realidade tem que ser um pouco melhor conhecida, mas os elementos que eu tenho são mais ou menos os seguintes: há duas coisas que precisam ser separadas, podem até se misturar um pouco, mas elas são distintas, que são os sojicultores brasileiros, que adquiriram terras na Bolívia, que são hoje responsáveis por 40% da produção e 60% da exportação de soja da Bolívia, que vão enfrentar problemas por causa da soja subsidiada norte-americana na Colômbia, que é uma situação que não envolve um grande número de pessoas, mas interesses econômicos importantes. Ao que me consta a maior parte dos empregados desses brasileiros são bolivianos, mas haverá brasileiros também. E há também a situação de um número que eu tenho visto oscilar muito, até porque é meio sazonal, que varia entre dois mil e cinco mil, que é o número de brasileiros na província de Pando, próximos a fronteira, em relação aos quais recentemente houve até incidentes. O que tem ocorrido e o que nós temos feito? De um modo mais amplo, tem sido colocado que a reforma agrária é um dos objetivos do Governo boliviano. Tem sido colocado, também, tanto publicamente quanto privadamente, nas gestões que nós temos feito - não estamos deixando de advogar, embora não necessariamente o tempo todo de público - que a ênfase, pelo menos ou foco, será em propriedades improdutivas ou que não estejam de acordo com a lei boliviana. Improdutivas, certamente as brasileiras não são, pois se são responsáveis por 60% da exportação são

muito produtivas. De acordo com a lei boliviana, a maioria, pelo que nós sabemos, tem títulos legais de propriedade e nós daremos assistência necessária aos brasileiros para que essas questões se clarifiquem.

Com relação aos outros, que são de Pando, onde há uma mistura, pois há trabalhadores que vão colher castanhas ou explorar madeira e ficam, e alguns se transformam em posseiros e acabam tendo alguma presença mais permanente, essa situação é mais indefinida. O que nós temos feito? Isso foi colocado pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, quando esteve lá em uma missão de cooperação técnica - uma missão, aliás, importante, porque envolveu Secretários Executivos de vários ministérios, à luz do nosso acordo, recíproco para tratar de migração. Há sessenta ou setenta mil bolivianos em estado que não seria legal a não ser por esse acordo. Então, estamos esperando que se aplique a reciprocidade, que não haja uma exigência de documentos dos brasileiros discrepante da exigência que nós fazemos aqui aos bolivianos e que nós estamos, aos poucos, tentando integrar ao mercado de trabalho formal. Gostaria, também, de fazer duas reflexões finais. Uma é a questão da dependência ou não do Brasil, e diria que aí há dois caminhos. Primeiro, não é uma dependência, é uma interdependência, mas sim, é uma vulnerabilidade, que não é tanto nem política pelo que o Evo Morales possa fazer, ou outro presidente da Bolívia possa fazer, mas é também até em função de desastres naturais. Nós enfrentamos, há pouco tempo, uma situação de preocupação em função da destruição, da avaria numa planta que separa o gás de outros elementos provocada por tempestades. As tempestades podem ser naturais, sociais ou políticas e, durante governos imediatamente anteriores, nós enfrentamos constantemente situações de piqueteiros, grevistas, pessoas que barravam a saída de caminhões, e sem a saída de caminhões com os elementos líquidos não poderia vir o gás para o Brasil. Então, há uma situação que é obrigação nossa tratar e que o Presidente Lula está tratando, que é aumentar a nossa própria capacidade no Brasil de suprimentos alternativos. Temos que investir nisso, certamente, e também diversificar as nossas fontes supridoras. Nisso, a atuação diplomática do Brasil já criou uma ponte e pode fortalecê-la. Como? Vejo, outro dia mesmo conversando, o nosso Ministro de Minas e Energia ligando para o Ministro da Nigéria, ligando para o Ministro da Argélia, diretamente, porque há hoje uma relação de

intimidade com esses países que permite essa relação e temos também um outro grande produtor, não posso aqui falar pela Petrobras, não sei qual é o gás mais barato, qual é o melhor, isso eu não posso dizer. Mas, por exemplo, na compra de gás natural liquefeito, que implica naturalmente investimentos, inclusive em plantas de regaseificação no Brasil que devem ser feitas. Por exemplo, o Catar, um país árabe em que acabamos de abrir uma Embaixada, é um país que é um grande produtor. Se a Petrobras terá um interesse lá eu não sei, ou se ficar mais interessada na Argélia ou Nigéria eu também não sei, aí são decisões técnicas. Porém, o quadro diplomático está criado para isso. Nós temos intenção de fortalecer isso. O Itamaraty já teve uma Divisão de Energia, em um nível de Conselheiro, e eu estou querendo criar - preciso contar com o apoio dos Senhores Senadores para os pouquíssimos DAS que o Itamaraty está pedindo, e se não tiver o apoio terei de encontrar outra forma, mas vai ser dolorosa. Mas estou querendo criar um Departamento de Energia. Acho que é algo muito importante. Não é só para tratar de gás, é para tratar de gás mas também de etanol, biodiesel. A energia está na pauta internacional, está na pauta do presidente Bush, está na pauta do gasoduto da Rússia que atravessa a Ucrânia, está na pauta ambiental. Então o Departamento de Energia é algo que se impõe, sendo minha intenção criar um Departamento de Energia no Itamaraty, uma Divisão de Energias Renováveis, outra de Energias Fósseis, etc. Acredito que temos esse papel, o Itamaraty pode ajudar, não na definição, mas na execução da política energética, contribuindo para a diversificação de fontes, sem abandonar a integração sul-americana, que continuará a ser um objetivo, um objetivo de muitos governos - o Presidente Sarney está aqui e não me deixa mentir -, sendo enfatizado no atual, mas certamente continuará a inspirar as nossas políticas. Se me permitirem citar os dois Roosevelts, a política brasileira nunca será a do porrete, será sempre a da boa vizinhança.

18. CRIAÇÃO E INOVAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Agradeço o convite para comparecer mais uma vez a esta prestigiosa instituição universitária, que em 2008 comemora seus 45 anos. A excelência da COPPE é motivo de orgulho para todos nós.

Propus aos organizadores que o tema de minha palestra fosse “Criação e inovação na política externa brasileira”. Criar e inovar são verbos que inspiram e fazem parte do cotidiano dos professores e alunos da COPPE. Na engenharia, como certamente também na arquitetura, a concepção inicial de um projeto inovador depende da nossa capacidade de superar visões pré-concebidas. Pressupõe um sadio questionamento do que já existe e uma boa disposição para ousar, experimentar, flertar com o inusitado.

Os pesquisadores da COPPE sabem muito bem que os desafios do mundo atual exigem que se pense e se aja de um jeito novo. Ou seja, além da necessidade de sermos criativos no pensamento, devemos ser capazes de inovar fazendo coisas novas. Na política externa também é assim.

Desde 2003, o Governo do Presidente Lula tem estado engajado em esforço para redimensionar o perfil do Brasil no mundo. Nas últimas décadas, o Brasil cresceu, redemocratizou-se, estabilizou sua economia e foi capaz de eleger um operário, oriundo das lutas sindicais, como Presidente da República. O mundo também mudou. Em um quarto de século, desapareceu o conflito Leste-Oeste, deixamos para trás questões ideológicas que frequentemente serviram de pretexto para intervenções autoritárias. Chegou-se até a falar, de forma ingênua certamente, no *Fim da História*. A ONU, que por um momento pareceu fortalecer-se, logo viu sua autoridade desrespeitada por ações militares unilaterais. A nova era de paz entre as grandes potências não foi utilizada para promover um real desarmamento. Com isso, cresceram as ameaças de proliferação. Antigos conflitos deixaram de ser encaminhados adequadamente, por falta de vontade política. Alimentou-se, assim, o atrativo do terrorismo, este flagelo do mundo contemporâneo, como forma de buscar mudanças.

Ao mesmo tempo em que a ameaça de um conflito global parece mais distante, o dia-a-dia, para milhões de seres humanos, ficou mais perigoso.

No plano econômico, a nova era da globalização também teve efeitos contraditórios. Ao mesmo tempo que gerou progressos, criou e aprofundou injustiças. Em um mundo em que as pessoas se comunicam por meio de telefones celulares ou verificam o estado de seus investimentos pela internet, mais seres humanos morrem por doenças curáveis ou por falta de alimentação adequada.

Na nossa região, vemos um número crescente de governos oriundos do voto popular e voltados a resolver arraigados problemas sociais. Isso não ocorre sem tensão e conflitos, cujo encaminhamento pacífico e pelo diálogo é um dos maiores desafios que enfrentamos.

O cenário internacional na atualidade requer do Brasil maior capacidade de reação e uma visão crítica em relação a velhos paradigmas.

Com a Guerra Fria longe de nós por quase duas décadas, não faz mais sentido – se é que algum dia fez – avaliar a política externa por sua maior ou menor convergência com este ou aquele país. Muito menos cabe, hoje, falar de um suposto “terceiro-mundismo”.

Finda a oposição entre o Ocidente e o Oriente, a verdadeira contradição no mundo de hoje é a que opõe tendências à hegemonia unicêntrica, ou mesmo a uma eventual nova bipolaridade, às tendências que prenunciam a emergência de uma saudável estrutura multipolar.

A queda do muro de Berlim simbolizou o fim do conflito Leste-Oeste, que repercutiu com extraordinária intensidade na maneira como os Estados percebiam seu próprio lugar no ordenamento mundial.

Atualmente, outra mudança está em curso: a queda do muro Norte-Sul. Trata-se de muro talvez até mais espesso, porém invisível, cuja derrubada certamente será mais lenta e complexa. Não oferecerá o mesmo espetáculo de mídia, mas nem por isso seus efeitos serão menos duradouros. O Brasil precisa estar preparado para ser um ator neste processo. O Governo Lula percebeu, desde o início, que países em desenvolvimento como o Brasil podem ajudar a tornar o sistema internacional mais democrático. Adotou uma posição pró-ativa, que procurou, sem arroubos, mas sem timidez ou subserviência, alterar o sentido da globalização em favor da grande maioria. Não ficamos acomodados na confortável posição de um país periférico à espera de favores e proteção

dos mais fortes. A criação do G20, que quebrou a estrutura concentrada de poder nas negociações da OMC, talvez tenha sido o melhor exemplo desta atitude a um tempo desassombrada e pragmática, já que era voltada a resultados concretos.

A crescente relevância dos países em desenvolvimento na economia e na política mundiais é um fenômeno que veio para ficar. A desconcentração do poder global aponta nessa direção.

Aumenta a participação no comércio internacional dos países em desenvolvimento, que pode chegar a 45% do total em 2030. Daqui a vinte ou trinta anos, o PIB agregado dos países em desenvolvimento poderá ser maior do que o PIB dos países desenvolvidos.

Como antecipam diversos prognósticos de crescimento econômico, os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China) estarão entre as maiores economias do mundo em 2050. Conforme dados do Banco Mundial, se aplicado o critério da paridade do poder de compra, o Brasil já é a sexta maior economia do mundo.

Analistas coincidem em avaliar que o crescimento das grandes economias emergentes poderá mitigar os efeitos de eventual recessão nos Estados Unidos, subvertendo a sabedoria convencional, segundo a qual a periferia seria sempre a primeira a sofrer com as crises no centro. É fato que, na atual crise dos preços dos alimentos, os países mais pobres, como o Haiti e alguns países da África, têm sido os mais atingidos. Muito, portanto, é ainda necessário fazer para mitigar estas iniquidades, além das ações emergenciais. A maior e melhor contribuição que os países ricos podem dar para promover a produção de alimentos nos países que mais carecem deles é eliminar os escandalosos subsídios aos seus próprios agricultores ineficientes. A Rodada de Doha oferece uma oportunidade para isso.

O poder militar ainda se encontra muito concentrado. O fosso que separa países com capacidade diferente de defesa repercute no plano político, gera corridas por armamentos e contribui para criar instabilidade em diversas regiões. Não haverá garantias de não-proliferação de armas de destruição em massa enquanto não forem dados passos consistentes em direção ao desarmamento, sobretudo o nuclear. A militarização dos conflitos não vai trazer mais segurança nem diminuir ameaças como o terrorismo, que sem dúvida deve ser combatido com firmeza, mas cujas

causas profundas não podem ser resolvidas pela força. Não teremos um mundo mais seguro sem desenvolvimento econômico e social.

Quando o Presidente Lula foi eleito pela primeira vez, muito precisava ser feito, na frente diplomática, para resgatar a autoestima do brasileiro e dar ao país uma presença internacional condizente com a dimensão real de suas potencialidades.

Materializar esta determinação exigia recuperar a capacidade de iniciativa e reforçar nossa influência na produção das regras de governança global. Em suma, não apenas reagir a fatos ou propostas desenhadas nos grandes centros de poder – como a da ALCA, por exemplo – mas contribuir para a própria constituição da agenda internacional.

Para fortalecer nossa inserção global é necessário começar pela América do Sul. Uma inserção individualista não condiz com a extensão dos desafios do mundo atual. Choca-se, ademais, com a atitude solidária que, acreditamos, deve fazer parte do relacionamento entre as nações.

É inconcebível um Brasil próspero em meio a uma América do Sul miserável ou permanentemente sujeita a crises de governabilidade. Não há paz sem desenvolvimento nem desenvolvimento sem paz. E paz e desenvolvimento têm que ser para todos ou não serão para ninguém.

Temos que trabalhar pela integração a fim de contribuir para que a América do Sul seja um continente democrático, pacífico, próspero, livre de armas de destruição em massa, cultural e socialmente coeso, e ao mesmo tempo saudavelmente diverso.

Ao recuperar o conceito de unidade sul-americana, o Governo Lula deu-lhe uma conotação a um tempo prática e política. Nos últimos anos, os contatos se multiplicaram entre os Governos sul-americanos, assim como o comércio, os investimentos e a cooperação. Pode-se dizer, sem exagero, que um esforço ingente, tanto do ponto de vista político quanto físico, foi levado a cabo pelo Presidente Lula e seus auxiliares com tal objetivo.

Logrou-se, assim, construir uma teia de acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e os países da Comunidade Andina. Somados aos arranjos pré-existentes com Chile e Bolívia, esses acordos vieram a conformar o que, nas palavras da então Ministra da Colômbia, Carolina Barco, em reunião na sede da ALADI em 2004, equivaleria a “uma área de livre comércio sul-americana”.

O comércio intra-regional na América do Sul passou de US\$ 33 bilhões em 2003 para cerca de US\$ 80 bilhões em 2007. O intercâmbio do Brasil com os países sul-americanos saltou de US\$ 17 bilhões em 2003 para mais de US\$ 50 bilhões em 2007.

Neste mesmo ano de 2007, os países sul-americanos compraram 20% das exportações brasileiras, mais do que os Estados Unidos, que absorveram 16%. A América Latina e o Caribe em conjunto adquiriram cerca de 26% das nossas exportações, mais do que a União Europeia.

Esse comércio com a América do Sul é particularmente importante por envolver parcelas significativas de bens de alto valor agregado.

Os investimentos de empresas brasileiras também têm aumentado na América do Sul. Muitos deles se dirigem à infraestrutura. Alguns exemplos são o Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile, a interconexão entre Boa Vista e Georgetown, na Guiana, e a rodovia que ligará o Acre ao Pacífico. São projetos que fomentam empregos e renda no Brasil e nos países vizinhos, além de desenvolver áreas remotas do nosso próprio país. A integração e a interconectividade estão realizando, neste início do século XXI, o que a América do Norte fez no século XIX: a união do Atlântico ao Pacífico.

No MERCOSUL, foram criados mecanismos para compensar as assimetrias, como o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM). Foi, também, instalado o Parlamento, o que dá voz à cidadania nas decisões do MERCOSUL. Com o ingresso da Venezuela como membro pleno, que esperamos seja brevemente aprovado pelos Congressos do Brasil e do Paraguai, o bloco terá um caráter continental, do Caribe à Patagônia. No campo político, a Comunidade Sul-Americana de Nações, lançada em 2004, em Cusco, teve sua primeira Cúpula no Brasil. A “CASA” em breve evoluiria para a União Sul-Americana de Nações (UNASUL), cuja institucionalização será reforçada por um Acordo Constitutivo, em fase final de negociação. A União da América do Sul dará aos países do continente melhores condições de superar a velha noção de relacionamento tipo “aro de bicicleta” (*hub-and-spoke*) com as grandes potências.

A integração sul-americana cria um centro de gravitação alternativo ao que sempre existiu no Norte. Prepara, assim, o caminho para a integração do conjunto maior latino-americano e caribenho. Sem a integração da

América do Sul, a integração latino-americana não passa de uma figura de retórica, de um sonho baseado em realidades culturais e linguísticas, sem dúvida importantes, mas sem lastro na estrutura econômica e social.

Um exemplo de nossa solidariedade com os países mais vulneráveis da região é o nosso compromisso com o Haiti. Decidimos integrar a Missão de Estabilização das Nações Unidas naquele país caribenho, assumindo o comando militar da operação. Adotamos um enfoque multidimensional – inovador em Operações de Paz da ONU – que, sem descurar da segurança, tem enfrentado, apesar das grandes dificuldades, as causas políticas e sociais da instabilidade. O Brasil não podia permanecer alheio a uma situação de verdadeira falência do Estado no Haiti, com provável repercussão em toda a região. Moveu-nos uma solidariedade ativa, ou seja, a não-indiferença. Cumpre ressaltar que, ao defender a não-indiferença, como fizemos ao propor a criação do grupo de amigos da Venezuela em 2003, então ameaçada por conflitos internos, não estamos inventando um princípio novo e sim sugerindo uma maneira distinta de ver a não-intervenção. Agregamos a ela uma dimensão ética e moral de solidariedade com o próximo, sem interferir nas escolhas e no direito soberano de cada povo de resolver o seu próprio destino.

Há bem pouco tempo, o Brasil esteve empenhado em garantir que a perigosa situação gerada pelo ataque armado da Colômbia em território equatoriano fosse encaminhada de forma pacífica e pelo diálogo.

Ao mesmo tempo que defendemos intransigentemente o princípio fundamental do respeito à integridade territorial dos Estados, estimulamos o caminho da cooperação e do restabelecimento da confiança. Na OEA e no Grupo do Rio, o Brasil empenhou-se por uma decisão firme, e ao mesmo tempo consensual, em que a unidade sul-americana e latino-americana e caribenha saiu reforçada. Pela primeira vez, em tema que diz respeito à Paz e à Segurança, a OEA se inclinou em favor de uma posição que a América Latina e o Caribe já haviam, na verdade, pré-definido. Normalmente, a política externa é vista como a defesa crua do interesse nacional. Tudo o que aparentemente contraria ou mesmo qualifica essa postura pode ser interpretado como manifestação de ingenuidade ou forma de ocultar a verdade. Qualquer menção a “generosidade” tende a ser encarada como uma atitude tola, falsa ou pretensiosa. Naturalmente nenhum Presidente, Ministro das Relações Exteriores ou autoridade de

qualquer escalão pode deixar de defender o interesse nacional. Mas o interesse nacional e a solidariedade não são necessariamente antagônicos. Há, na verdade, uma relação dialética entre ambos.

Sob muitos aspectos, a “generosidade” é o reflexo de uma visão esclarecida, que coloca os interesses de longo prazo do conjunto da nação acima de ganhos imediatos deste ou daquele setor. No caso da política brasileira para a América do Sul, uma atitude pró-integração, solidária, “não indiferente” em relação aos parceiros sul-americanos corresponde ao nosso interesse nacional no sentido mais profundo.

O preço que tivermos de pagar no curto prazo será em geral muito menor do que o custo, no futuro, de situações agudas de conflito, ressentimento ou convulsão interna em países vizinhos, que inevitavelmente terão graves consequências para o Brasil.

O Brasil tem uma vocação universalista, que se reflete na nossa capacidade de articulação nos mais variados foros e com países de distintas características. Ao diversificar nossas parcerias, abrimos oportunidades de atuação política conjunta, de expansão das nossas exportações, de incremento da cooperação e de uma fértil e despreconcebida troca de ideias. Os países em desenvolvimento foram os principais responsáveis pelo extraordinário aumento do nosso comércio exterior. Hoje, esses países compram em torno de 55% das exportações brasileiras, a maior parte de produtos manufaturados. Houve uma inversão, de importância e proporções históricas, pois tradicionalmente os países desenvolvidos eram sempre os que mais compravam do Brasil.

Um passo importante foi a retomada da nossa política africana. O Presidente Lula, que já visitou o continente oito vezes, recolocou a África no lugar central que sempre deveria ter na política externa brasileira. Reforçamos e, em alguns casos, criamos laços bilaterais com número expressivo de países africanos, incluindo naturalmente os parceiros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, criada sob inspiração de José Aparecido de Oliveira. Temos no momento projetos de cooperação em quase todas as sub-regiões africanas. A Embrapa abriu um escritório em Acra e a Fiocruz deverá fazer o mesmo em Maputo.

Não sou daqueles que têm uma visão puramente mercantil da política externa. Mas os dados do comércio são os que mais se prestam a comparações.

O intercâmbio do Brasil com a África quadruplicou: em 2002 o total era de US\$ 5 bilhões. Hoje se aproxima dos US\$ 20 bilhões. Se fosse tomada em seu conjunto, a África seria, hoje, o quarto maior parceiro comercial do Brasil, abaixo apenas dos Estados Unidos, da Argentina e da China.

Também estabelecemos uma interlocução mais estruturada com a União Africana. Juntamente com a Nigéria, promovemos a primeira Cúpula África-América do Sul (AFRAS), em Abuja.

O Fórum IBAS, entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, cuja origem remonta aos primeiros dias do Governo Lula, une três grandes democracias, três sociedades multiculturais, uma em cada continente do mundo em desenvolvimento. Promove a coordenação diplomática, o incremento do comércio e dos investimentos e a cooperação entre seus membros em múltiplas áreas, incluindo a acadêmica e cultural. O IBAS nos estimulou a lançar a ideia de um acordo comercial trilateral entre o MERCOSUL, a Índia e União Aduaneira da África Meridional (SACU).

Outra iniciativa pioneira foi a da realização da primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), em 2005, com importantes desdobramentos nos campos comercial, cultural e político. A situação política no Oriente Médio passou a ser objeto de acompanhamento ativo pelo Brasil.

Em novembro de 2007, chefei a delegação do Brasil à Conferência de Annapolis, que teve por objetivo relançar o processo de paz. O convite a países de fora da região, como Brasil, África do Sul e Índia, que não são nem parte do conflito nem potências tradicionais na política do Oriente Médio, foi um reconhecimento do papel construtivo que estes países - no caso, o próprio IBAS - podem dar ao processo, trazendo ideias novas e estimulando posturas baseadas na diversidade e a tolerância.

Em minha mais recente visita ao Oriente Médio, pude testemunhar o sofrimento do povo palestino e as dificuldades que persistem no caminho da paz, tão necessária para a tranquilidade daquela região e do mundo. A aparente distância do Brasil da região não significa que nada tenhamos a dizer sobre essa questão. Muito pelo contrário. Constatei que o Brasil é visto como um interlocutor cuja contribuição é valorizada

tanto por árabes quanto israelenses. Nosso interesse em nos aproximar do continente asiático foi reiterado durante a Reunião Ministerial do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), que o Brasil sediou em 2007. Na ocasião, os países do MERCOSUL e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) se reuniram pela primeira vez. Uma reunião ministerial mais estruturada MERCOSUL-ASEAN já está marcada para novembro deste ano.

Fiz recentemente visita pioneira ao Vietnã (a primeira de um Chanceler brasileiro) e também a Cingapura. São duas realidades distintas, mas que têm em comum o dinamismo e a rapidez das mudanças. Em 2008, há viagens programadas do Presidente Lula à Ásia, procurando selar esta nova prioridade.

O Governo Lula reforçou os contatos com países desenvolvidos, especialmente com os Estados Unidos e com os países da União Europeia.

Mantemos com os Estados Unidos, em que pese às diferenças que não tentamos ocultar, uma parceria madura, mutuamente respeitosa. O diálogo constante entre os dois países inclui temas que vão do intercâmbio bilateral e da cooperação trilateral em benefício de países mais pobres na África, no Caribe e na América Central, à situação política no Oriente Médio e à OMC.

As relações com a União Europeia ganharam impulso com a Parceria Estratégica. Criou-se um canal de diálogo privilegiado e de alto nível, que contempla o meio ambiente, biocombustíveis e ciência e tecnologia.

É claro, portanto, que vínculos mais estreitos com países do Sul não diminuem para o Brasil a importância da relação com os países desenvolvidos. Só que se trata agora de uma relação de igual para igual, sem paternalismos. A era das opções excludentes ficou no passado. Este é o universalismo genuíno. A política externa brasileira não tem preconceitos e, ao contrário do que dizem alguns críticos, não está condicionada por fronteiras ideológicas.

O Brasil pode colaborar para uma ordem mundial menos estática e hierarquizada. É raro, hoje, em relação a qualquer tema de interesse global, que surja um grupo de países no qual o Brasil não esteja presente, de uma forma ou de outra (BRICS, IBAS, G20, G8+5, G4, etc.).

Os contornos essenciais da presente ordem multilateral foram definidos na década de 1940. Trata-se agora de redefinir o papel dos países em desenvolvimento nessa ordem institucional que completa mais de seis décadas de existência. Nesse contexto se insere o empenho do Brasil e de seus parceiros do G4 em favor de uma reforma justa e abrangente das Nações Unidas, incluindo a expansão no número dos assentos permanentes do Conselho de Segurança. Em 1945, a ONU possuía 50 Estados-membros. Hoje, são 192 países. O *status quo* no Conselho de Segurança não é sustentável. Mais membros permanentes, sobretudo do mundo em desenvolvimento, contribuirão para uma maior democratização do Conselho.

Será sempre um desafio conciliar ideais de igualdade e democracia com a necessidade prática de se ter um Conselho eficaz, que possa agir com a rapidez exigida pelas circunstâncias. A reforma do Conselho terá assim que encontrar um difícil equilíbrio entre critérios de representatividade e eficácia.

Sobre este ponto, a integração sul-americana deverá colaborar para que haja um sistema de consultas mais aprimorado no âmbito regional. A consolidação da UNASUL ajudará nesse sentido. A aproximação do Brasil com os demais países da América Latina e do Caribe também fará com que nossa atuação em um Conselho de Segurança ampliado se beneficie dessa concertação regional.

Na Organização Mundial do Comércio, a atuação do G20 parte da mesma lógica de mudança estrutural no processo negociador nos foros multilaterais. Até recentemente, uns poucos países ricos decidiam a portas fechadas qual deveria ser o futuro do sistema multilateral de comércio, repartindo direitos e impondo obrigações. Aos demais cabia apenas referendar o acordado. Eram escassas as oportunidades para influir nas decisões. O campo de jogo estava de saída desnivelado. O G20, criado na preparação da Conferência de Cancún e consolidado no calor dos debates da reunião ministerial, teve um papel didático e mesmo revolucionário nesse aspecto. Em busca de um resultado para a Rodada de Doha que atenda aos legítimos interesses dos países em desenvolvimento, em particular no comércio agrícola, conseguimos alterar uma situação de enorme assimetria decisória. Os países em desenvolvimento passaram a ter influência real no núcleo das negociações. Algo parecido

– se bem que por outros caminhos – tem ocorrido no diálogo com o G8. Juntamente com África do Sul, China, Índia e México, o Brasil tem interagido com este foro, onde estão os países mais ricos e poderosos. Este diálogo sinaliza que, mesmo entre os países ricos, sente-se a viva necessidade de incluir novos parceiros no encaminhamento de temas globais, como mudança do clima, energia, comércio internacional, combate à fome e financiamento ao desenvolvimento. Hoje tudo está interligado a tudo. Temas como a mudança do clima deixam de ser “apenas” um problema ambiental para ter impacto decisivo na produção econômica, nas opções energéticas, na relação do homem com o meio e até no tipo de civilização que existe no planeta, que desejamos menos baseada na competição desenfreada e mais inspirada em valores de cooperação e solidariedade.

Em dezembro de 2007, na 13ª Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em Bali, o Brasil atuou ativamente para ajudar a destravar o debate e aproximar posições. O “Mapa do Caminho”, aprovado por consenso, definiu o conteúdo, os prazos e os dois trilhos para as negociações do novo regime do clima. Um desses grupos de caráter negociador está sendo presidido este ano por um diplomata brasileiro. O G20, o IBAS, a ASPA, a AFRAS e a CASA/UNASUL – a que me referi em diversos pontos desta conferência - não são um bando de siglas sem significado que contribuiriam apenas para complicar ainda mais o emaranhado de letras e números com que se descreve a realidade internacional. São exemplos de iniciativas em que o Brasil procurou valorizar a criação e a inovação em sua política externa.

Nossas ações internacionais encontram seu fundamento último nos princípios éticos, humanistas e de justiça social que caracterizam as políticas implementadas pelo Governo Lula também no plano interno. Nosso objetivo é continuar a ter uma política externa ativa, com agenda própria, consciente do interesse brasileiro mas, ao mesmo tempo, participante nos processos de integração da América do Sul, solidária com outros países em desenvolvimento - a começar pelos africanos - e aberta ao mundo. Creio que todos conhecem aqui a obra-prima que é o Palácio Itamaraty em Brasília. Um Palácio que alia o estético ao funcional, capaz de conciliar a simplicidade e a elegância, objeto de admiração de todos

os visitantes oficiais que recebemos. Menos conhecida é a participação decisiva de Oscar Niemeyer no projeto original para o prédio das Nações Unidas em Nova York. Não sei se todos aqui têm presente este fato, mas o famoso edifício da ONU existe em sua forma atual graças ao talento e à criatividade de Niemeyer.

Atualmente, Niemeyer, que já nos deu o Memorial da América Latina, continua a nos brindar com seu vigor e seu espírito generoso ao dispor-se a elaborar um projeto para a futura sede da Biblioteca América do Sul-Países Árabes, a ser construída em Argel. O Itamaraty lhe é muito grato por mais esta demonstração de compromisso com o ideal de aproximação entre os países do Sul e a paz no mundo.

Mas além do traço elegante com que racionaliza e dá forma poética aos espaços, Niemeyer também é credor de nossa gratidão pela visão humanista, pelo seu exemplo de vida, sua dedicação à luta por um mundo mais justo e mais solidário. Esta luta, sem dúvida, é de todos nós. E é também a da nossa diplomacia.

19. A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Queria começar com algumas reflexões e alguns fatos sobre a integração da América do Sul, no quadro mais amplo da integração da América Latina e do Caribe. Evidentemente, não é minha pretensão fazer um histórico de todos os esforços de integração que houve desde as utopias bolivarianas e de outros libertadores no início da nossa vida independente, até os primeiros ensaios concretos com a ALALC, nos anos 60, com a ALADI mais tarde. Eu vou me deter na parte mais recente, em que eu tive experiência pessoal e sobre a qual eu posso acrescentar alguma coisa que talvez vocês não encontrem nos livros: uma visão específica de quem teve a sorte, o acaso ou a coincidência de participar de vários momentos dessa integração nos anos mais recentes. Eu me refiro propriamente ao processo de criação do MERCOSUL até os nossos dias.

Não vou me estender excessivamente sobre cada um deles, mas, gostaria de fazer uma breve referência a cada processo em que nós estivemos envolvidos. Primeiro, o MERCOSUL. Como começou o MERCOSUL? Vocês já terão ouvido isso de outras pessoas. Vocês encontraram o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que foi muito ativo nesse processo, antes um pouco até do início do MERCOSUL propriamente dito, no processo de aproximação Brasil e Argentina. Isso é crucial. Os argentinos e brasileiros sabem disso muito bem, creio que os outros membros do MERCOSUL também o sabem, mas, talvez nos outros países isso não esteja tão claro.

Na realidade, o grande impulso à aproximação Brasil-Argentina foi de natureza política. Quando os dois países saíam de governos militares, governos autoritários, eles perceberam que era preciso criar uma comunidade de interesses e que essa comunidade de interesses não poderia se esgotar nos contatos políticos. Era importante que essa comunidade de interesses também se lastreasse na parte econômica. Foi por isso que, no processo de aproximação Brasil-Argentina, se deu tanta ênfase ao aspecto comercial desde o primeiro momento. Estou me referindo ao ano de 1985, quando o Presidente Alfonsín – recentemente falecido, o

que todos nós lamentamos e sentimos profundamente porque foi um grande democrata da região – e o Presidente Sarney – que não por coincidência nos representou nas homenagens após a morte do Presidente Alfonsín – iniciaram um processo de diálogo que teve várias vertentes.

Não foi apenas a vertente econômica. Teve, por exemplo, uma vertente muito importante na área da energia nuclear. Até então se dizia que Brasil e Argentina competiam, que queriam ter a bomba atômica e que a bomba atômica brasileira serviria para jogar em Buenos Aires e a da Argentina serviria para jogar no Rio de Janeiro, ou em São Paulo, ou em Brasília. De qualquer maneira, havia essa ideia de uma grande rivalidade, de uma grande competição. Esse esforço também teve ramificações em outras áreas, como a área de ciência e tecnologia e a área cultural. Houve várias iniciativas importantes. Aliás, um pouco antes da inauguração da Ponte Tancredo Neves, pelo Presidente Alfonsín e Sarney, se realizou, em Foz do Iguaçu e Iguaçu, na Argentina, um Encontro sobre Biotecnologia. Na época, eu trabalhava na área de ciência e tecnologia e também estive envolvido com esse processo de alguma forma.

Houve, enfim, um grande esforço de aproximação econômica que foi muito importante, sobretudo, pelo que ele gerou de dinâmica política. Se estudarmos as estatísticas entre 1985 e 1990, verificamos que houve um grande esforço, uma grande movimentação entre os dois países, mas, os resultados propriamente comerciais foram pequenos. Eu deveria dizer também que, mais para o fim desse processo, em 1988 e 1989, o Uruguai começou a participar, de alguma maneira, porque havia encontros entre Brasil e Argentina, e o Presidente Sanguinetti era convidado.

A partir de 1990, curiosamente, e até paradoxalmente, quando Brasil e Argentina tinham governos mais voltados para uma política neoliberal, em período de grande abertura de mercados do Brasil para o mundo, e também da Argentina para o mundo, nesse período houve algo muito interessante no plano da integração regional. É importante notar isso porque vocês verão também o papel das burocracias de Estado. Muitas vezes, nós pensamos que as coisas ocorrem apenas num plano, ou só no plano burocrático, ou só no plano político. É claro que o impulso político é indispensável porque, sem o impulso político, nada segue, mas, as burocracias de Estado muitas vezes têm o seu papel também. Nesse

caso da integração Brasil-Argentina e, logo em seguida, do conjunto do MERCOSUL, com o Uruguai e Paraguai, nesse momento crítico em que os países estavam fazendo uma abertura comercial muito grande para o mundo, foram principalmente, as burocracias de Estado que perceberam que, apesar dos riscos que poderia haver naquela abertura, havia também uma oportunidade para a integração, desde que nós soubéssemos aproveitar aquele momento, que já era caracterizado por certa abertura em relação a terceiros países, para fazermos uma abertura mais rápida entre nós mesmos.

Logo no início dos anos 90, esse processo vai se espelhar no Acordo de Complementação Econômica nº 14, que é um Acordo Comercial entre o Brasil e Argentina, que prevê, de maneira mais clara, com tabelas e cronogramas, a eliminação das tarifas entre Brasil e Argentina, num prazo bastante ambicioso de cinco anos. Nós vimos depois que muitas coisas não puderam ocorrer como previsto. Mas, esse voluntarismo, talvez, característico dos políticos da época, ao mesmo tempo, com uma visão das burocracias de Estado de que era o momento para levar adiante o objetivo de maior aproximação entre Brasil e Argentina, a conjugação desses fatores permitiu que realmente se lançasse um processo dinâmico e irreversível. Logo a ele se juntou o Uruguai e, pouco depois, o Paraguai.

Vou falar um pouco da circunstância em que isso se deu. Já havia uma coordenação política com o Uruguai. O Paraguai estava ainda numa transição para um governo democrático e, consolidado esse governo democrático, ele se aproximou de nós também e foi incorporado ao processo. Mas, há um fator muito interessante que vai levar a que essa negociação, inicialmente, entre Brasil e Argentina, e logo em seguida ampliada para Paraguai e Uruguai, resulte em algo mais ambicioso do que um acordo de livre comércio. O ACE 14 é essencialmente um acordo de livre comércio. Quando o Paraguai e o Uruguai se juntam – e isso coincide com o lançamento da Iniciativa para as Américas, pelo Presidente Bush, o pai – há a percepção de que é preciso haver uma posição conjunta, não só de Brasil e Argentina, mas também, de Uruguai e Paraguai, já nessa época envolvidos na negociação para liberar o comércio entre os quatro. Por que esse fato é importante? Porque foi a necessidade dessa negociação conjunta com os Estados Unidos que nos levou a evoluir da ideia de simplesmente liberalizar o comércio, para a ideia de uma política comercial

comum. Por isso, levou à ideia também da tarifa externa comum, que é uma característica do MERCOSUL. Com todas as imperfeições que tem a tarifa externa comum, ela define uma união aduaneira, define um nível de integração, que é muito maior do que simplesmente uma área de livre comércio. Esse fator foi muito importante.

Eu poderia relatar vários episódios, que são muito longos, mas, tem um que me parece importante porque vai ter reflexos em processos subsequentes. Num primeiro momento, até porque o Paraguai era um país que vinha recentemente de um governo não democrático, a primeira ideia que surgiu para a coordenação de posições em relação aos Estados Unidos, envolvia quatro países: Brasil, Argentina, Uruguai e Chile. Na época, eu era Diretor de Assuntos Econômicos e acompanhei esse tema de perto. A primeira reunião que nós tivemos no Palácio do Itamaraty de Brasília – na sala que hoje nós chamamos “Sala Rui Barbosa”, em homenagem a um político diplomata, multilateralista, que o Brasil teve – verificou-se que não era possível ter uma posição comum porque o Chile tinha já uma política comercial estabelecida em bases diferentes. O Chile já havia adotado uma política em que as tarifas eram sistematicamente mais baixas do que as dos demais países que viriam a constituir o MERCOSUL. Embora a reunião tenha sido muito útil para troca de impressões e de conversas, ficou claro que não era possível, naquele momento, uma coordenação plena de posições. Esse momento coincidiu aproximadamente com as gestões do Paraguai para se integrar ao nosso processo de negociação. Então, houve uma coincidência no tempo, que é a incorporação do Uruguai e, depois, do Paraguai, a esse processo Brasil-Argentina, de liberalização comercial entre os países, e a necessidade de se ter uma frente comum para negociar com os Estados Unidos. Esse é um processo que vai redundar num acordo conhecido como “Acordo 4+1”, ou “Acordo Jardim de Rosas”, porque foi assinado lá no Jardim de Rosas da Casa Branca, entre o MERCOSUL e os Estados Unidos.

Uma peculiaridade das negociações que levaram a esse acordo é que foi a primeira vez que houve o exercício de uma coordenação efetiva, o que causou muita surpresa aos Estados Unidos. Quando falamos em “coordenação” não é uma figura de retórica, foi algo real. Isso causou muita surpresa aos Estados Unidos. Primeiro, eles relutaram muito em discutir com os quatro países. Eles achavam que deveriam discutir com

cada país separadamente, ou no conjunto das Américas, digamos assim. Finalmente, aceitaram. Mas, mesmo depois que aceitaram, eles achavam que era uma reunião de cinco países e nós tivemos que explicar para eles que não era uma reunião de cinco países, mas sim, de 4+1. Inclusive, eu vou contar um pequeno episódio diplomático porque, vocês que estudaram história diplomática sabem como, às vezes, é importante o formato de uma mesa e isso apareceu nas conversações do fim da Guerra do Vietnã, ou nas conversações da ALCA. Enfim, isso acabou se refletindo no formato da mesa porque, em vez de se ter uma mesa de cinco, pentagonal, como os Estados Unidos haviam pensado que deveria ser feito, foi uma mesa de dois lados: de um lado o MERCOSUL e do outro lado os Estados Unidos. Isso foi possível graças a um exercício de coordenação realmente intenso. Como havia vários temas a serem tratados (serviços, propriedade intelectual, bens, *antidumping*, entre outros), nós organizamos a reunião de tal maneira que cada país fosse responsável pela exposição de um tema. Então, ficou claramente estabelecido que ali não estávamos negociando individualmente com os Estados Unidos. No passado, todo o nosso processo de integração aqui na região era “hub-and-spoke”. O que é “hub-and-spoke”? É o centro e o aro de uma roda. Ou seja, você só se integra com o outro passando pela grande potência. Em suma, se tiver que haver uma integração entre o Uruguai e a Guiana, teria que passar pelos Estados Unidos, entre o Brasil e a Argentina, também teria que passar pelos Estados Unidos. Ali, não era assim porque, claramente, nós estávamos atuando como um único bloco. Esse é um pequeno episódio que tem o seu interesse pela história das negociações. Mas, o mais importante é que o fato de termos que estabelecer essa frente comum nos impôs a tarefa de, muito rapidamente, chegarmos à definição quanto a termos uma tarifa externa comum entre os quatro países e a sermos uma união aduaneira.

Em 1991, foi assinado o Tratado de Assunção e, três anos depois, se concluiu o processo da união aduaneira propriamente dito. O processo de desgravação começou antes, a partir do Tratado de Assunção, mas, a aplicação da tarifa externa comum só começou a partir de 1994. Vale a pena dizer que, já então, os países procuraram se coordenar, inclusive, nas suas políticas em relação à OMC. O caso do Paraguai era um pouco diferente porque o Paraguai estava, ao mesmo tempo, negociando com

o MERCOSUL, e negociando a sua adesão à OMC, então, estava recebendo demandas que eram um pouco diferentes. Como era um processo que já estava em andamento, isso teve que ser respeitado. Como também teve que ser respeitado o fato de que, tanto a Argentina, quanto o Brasil e o Uruguai, já tinham também feito concessões tarifárias, que já constavam das listas da OMC e essas nós não poderíamos mudar sem dar compensação em outras áreas. Isso seria algo complicado. O importante é que, já então, Uruguai, Argentina e Brasil procuraram coordenar as posições em relação à consolidação de tarifas na Rodada Uruguai. Vocês podem verificar que grande parte das tarifas dos três países, o *ceiling binding*, ou seja, o “teto tarifário” é de 35%. Nós conseguimos algumas exceções na área agrícola, em que alguns produtos chegam a 55%, mas são muito poucas. Na realidade, esse era o teto tarifário e isso nos permitia continuar discutindo a nossa tarifa externa comum.

Esse processo da discussão da tarifa externa comum, uma vez dado o impulso político e reconhecida a indispensabilidade de uma união aduaneira para poder agir frente ao mundo e para aprofundar a integração, se concluiu, basicamente, em 1994, quando foi assinado o Protocolo de Ouro Preto. Na realidade, o Protocolo de Ouro Preto não é sobre isso. É sobre a parte institucional do MERCOSUL. Mas, coincidentemente, na mesma ocasião, também se acertaram as bases da tarifa externa comum e as bases do regime automotivo. Tudo isso depois foi evoluindo, houve mudanças, mas as bases foram assentadas aí.

Vou contar apenas um ou dois episódios que me parecem importantes nesse processo. Havia no Brasil, e certamente também na Argentina, no Uruguai e Paraguai, muito ceticismo em relação ao MERCOSUL. Era muito comum as pessoas dizerem: “Por que perder tempo com países em desenvolvimento? O Brasil tinha que estar negociando com os Estados Unidos, separadamente, o Brasil tinha que buscar uma negociação com a União Europeia. Tudo bem que tenha um acordo comercial com a Argentina, com o Uruguai ou o Paraguai, isso não atrapalha, mas, por que esse esforço todo de criar uma união aduaneira e de ter uma tarifa externa comum?”. Havia essa percepção, esse ceticismo.

Participei da negociação do Tratado de Assunção. Saí, fui ser Embaixador em Genebra e voltei, primeiro, como Secretário Geral e, depois, como Ministro das Relações Exteriores. Voltei já com a ideia

de ampliar, de poder trabalhar algo para o conjunto da América do Sul. Mas, eu quis testar um pouco os empresários brasileiros e trabalhar com a ideia de uma área de livre comércio sul-americana. Aliás, essa ideia foi exposta, pela primeira vez, pelo Presidente Itamar Franco, numa reunião do Grupo do Rio no Chile, em 1993. Depois eu explico por que uma área de livre comércio e não uma união aduaneira. Eu quis testar essa ideia. Como havia um Conselho Empresarial no Ministério das Relações Exteriores, que havia sido criado pelo meu antecessor à frente do Itamaraty e depois Presidente Fernando Henrique Cardoso, eu tive uma reunião com os empresários. Estavam presentes grandes banqueiros, industriais, o Olavo Setúbal, que era uma figura importante do setor financeiro e vários outros. Eu expus a ideia para eles de que achava importante nós termos um projeto não apenas para o MERCOSUL, mas para toda a América do Sul. Até porque, naquela época, se confundia muito o MERCOSUL, com o Cone Sul. O MERCOSUL é o “Mercado Comum do Sul”, até para deixar essa abertura para outros países. A própria mídia brasileira, e até analistas que estudam esse assunto, dizem que é o “Mercado do Cone Sul”, o que não é e nem nunca foi. Até porque, o Brasil não se resume ao Cone Sul. Mesmo que nós queiramos, nós não podemos nos reduzir a isso. Nessa reunião, foram colocadas várias ideias. Eu me lembro até que o Embaixador Jeronimo Moscardo, que foi Embaixador na ALADI, antes de ser Ministro da Cultura, sugeriu que se elaborasse também um projeto para o norte. Isso era perfeitamente correto mas, simplesmente, não se podia cortar o Brasil em dois e fazer uma parte para o MERCONORTE e outra parte para o MERCOSUL. Então, nós tínhamos que ter um projeto que fosse, ao mesmo tempo, compatível com a existência do MERCOSUL e que pudesse abranger o conjunto da América do Sul. A ideia dessa área de livre comércio sul-americana surgiu nesse contexto. E eu resolvi testá-la com os empresários. A mesma classe empresarial, que havia manifestado tanto ceticismo, dois ou três anos antes de ser assinado o Tratado da Assunção, dizia: “Mas, temos que tomar cuidado para não prejudicar o MERCOSUL!”. Já naquela época, o MERCOSUL tinha se tornado uma fonte de receita muito importante para os empresários brasileiros, argentinos, uruguaios e paraguaios. Então, algo que antes era visto com grande ceticismo, era agora algo a ser preservado.

Quis enfatizar um pouco o nascimento do MERCOSUL e essa característica da tarifa externa comum e da união aduaneira porque tenho a convicção de que o MERCOSUL é o núcleo dinâmico para a integração da América do Sul, com todo o respeito à Comunidade Andina, que nós sabemos que foi pioneira na América Latina. O Pacto Andino foi uma ação de coragem do ponto de vista político, mas, do ponto de vista prático, acho que o núcleo dinâmico para a integração da América do Sul está no MERCOSUL porque foi o núcleo que criou maior densidade. Essa densidade está ligada ao fato de ele não ser apenas uma área de livre comércio, mas ser também uma união aduaneira, sem falar das outras características que ele desenvolveu na área social, na área política, tendo um Parlamento. Mas, a união aduaneira é o verdadeiro cimento do MERCOSUL.

Quando me perguntavam por que essa diferença, eu costumava dizer que a diferença é a história quem mostra. As áreas de livre comércio vêm e vão; as uniões aduaneiras ficam. Esse é um fato histórico. A União Europeia se baseia numa união aduaneira que foi crescendo, tendo mais políticas comuns. Hoje, grande parte dos países têm uma moeda comum. Nos primórdios, quando o Mercado Comum Europeu foi criado, havia um outro grupo de países que não queria ser parte da união aduaneira naquela época. Ser parte de uma união aduaneira impõe vantagens e limitações. Você não pode negociar livremente com outros sem ouvir os seus parceiros. Naquela época, criou-se o *European Free Trade Association* (EFTA), a área europeia de livre comércio. Eu não sei se muitas pessoas em torno dessa mesa se lembram do que foi o EFTA. Na realidade, ele ainda existe, mas, hoje em dia, está reduzido a quatro países. Não digo isso com nenhum demérito porque cada país tem seu projeto, mas o EFTA está reduzido à Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein. A relevância do EFTA no mundo, como bloco, é muito pequena. Obviamente, a União Europeia tem uma relevância muito maior. Então, a importância de criar esse núcleo de integração, que é a união aduaneira, foi muito grande.

Já na época do Presidente Itamar pensou-se que, já que não era possível termos uma união aduaneira de toda a América do Sul, até porque, havia países que estavam começando a negociar acordos de livre comércio, ou tinham estruturas tarifárias mais baixas, como o Chile,

ou pensavam em negociar acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou outros países de fora da região, já que não era possível ter uma união aduaneira de toda a América do Sul, nós poderíamos, ao menos, ter uma área de livre comércio. Não era o mesmo nível de integração, mas era algum nível de integração. Então, essa ideia foi lançada e houve reações mistas, na época, por razões diferentes. Eu me lembro que alguns países estavam pouco entusiasmados com a ideia. Um deles era a Colômbia, talvez, porque já estivesse pensando em ter um acordo com os Estados Unidos, o que é mais do que legítimo e natural. Mas, enfim, não havia entusiasmo. Outros países também não viam, naquele momento, propósito de buscarem uma integração maior. A relação entre os países sul-americanos era muito pequena. No próprio MERCOSUL, antes do ACE 14 e do Tratado de Assunção, do ponto de vista brasileiro, o conjunto das exportações para o MERCOSUL era de mais ou menos 4% do total. Com a América do Sul, deveria ser de 7%, se tanto. Então, havia muitas dúvidas.

Vou dar um salto no tempo porque depois veio o Governo Fernando Henrique, houve várias crises internacionais que tiveram consequências muito fortes na região, inclusive, cambiais, e que atrapalharam um pouco o processo de integração. Devo assinalar que o Presidente Fernando Henrique teve uma iniciativa importante, que foi a realização da I Cúpula de Países da América do Sul em Brasília, em 2000. Foi aí que nasceu a IIRSA. Então, não é que a ideia tivesse sido abandonada de todo, mas, ela não teve a dinâmica que se esperava, em função de outros fatores.

Um outro fator que, naquela época, acabou tirando força do projeto de uma área de livre comércio sul-americana, que foi muito embrionário porque não chegou a se desenvolver, foi o lançamento da ALCA. O lançamento da ALCA foi feito pelo Presidente Clinton, no final de 1994, com muita força política. De uma forma ou de outra, todos acabaram aderindo à ALCA, embora houvesse visões diversas sobre o que deveríamos fazer. Creio que os países tinham uma preocupação de não se deixar engolfar totalmente num tipo de integração cujos benefícios seriam muito discutíveis, principalmente, os países que tinham uma base industrial maior. Pelo menos, nós conseguimos estabelecer um prazo de dez anos, e não cinco anos, como estava proposto. Depois,

o prazo se alongou muito mais, até desaparecer. Também conseguimos colocar alguns temas que eram do nosso interesse, como agricultura e *antidumping*, que pelo menos nos permitiriam ter algum instrumento de barganha na discussão.

O fato é que o lançamento da ALCA foi um fator *overwhelming*, que tomou totalmente as atenções.

Reconhecendo a importância da convocação da I Cúpula da América do Sul e da IIRSA, no início do Governo do Presidente Lula, com a liberdade que o Presidente Lula permite aos seus assessores, eu disse:

- *Presidente, a nossa prioridade em matéria de integração é o MERCOSUL, não é?*
- *Sim.*
- *Presidente, vou decepcioná-lo, porque não é. Há 10 ou 12 pessoas aqui nos Ministérios que trabalham com o MERCOSUL e 40 ou 50 pessoas que trabalham na ALCA. Então, a prioridade não é o MERCOSUL, a prioridade é a ALCA.*

Ou seja, nós sabemos que a força de uma proposta norte-americana é muito grande e ela acabou engolfando. Nós tínhamos uma postura que, inicialmente, era mais defensiva, havia uma sucessão de muros que foram caindo, mas, a ALCA era um processo avassalador. Quando se discute e se compara o que se negociou na OMC, ou o que se pode negociar na OMC, com relação à ALCA, as bases são totalmente diferentes. Havia-se aceito que as negociações tarifárias, para produtos industriais, seriam feitas a partir da tarifa aplicada e não da tarifa consolidada. Para quem não é especialista do ramo, há essa diferença: a tarifa consolidada é aquela que você está internacionalmente obrigado a manter porque você declarou isso na OMC e virou uma obrigação jurídica. A tarifa aplicada é aquela que você aplica e que pode variar um pouco. No caso do MERCOSUL, é a Tarifa Externa Comum – TEC. Para vocês terem uma ideia da diferença, no caso do MERCOSUL, a tarifa consolidada poderia ser 35%, a média de 26% ou 27% e a aplicada é de 11%. Então, em vez de negociar a partir de 35%, nós negociamos a partir de 11%, o que é algo muito mais difícil e complicado, e que nos colocava em um processo de liberalização diante da maior economia do

mundo, de forma quase que avassaladora. E, com todas as dificuldades para que temas do nosso interesse, como agricultura ou *antidumping*, pudessem ser tratados de maneira adequada nesse contexto. Seja como for, a ALCA era um processo avassalador e tomou conta de tudo. Isso contribuiu para que o MERCOSUL desacelerasse o passo e fez com que outras iniciativas, como a área de livre comércio sul-americano – ALCSA – não se desenvolvessem.

Logo no início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: um era fortalecer o MERCOSUL e o outro era retomar projeto de integração de toda a América do Sul. Com relação ao MERCOSUL, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria. As soluções encontradas podem até não ter funcionado plenamente, mas foram basicamente as que pediam o Uruguai e Paraguai naquela época. Houve um esforço para fortalecer o MERCOSUL de mais de uma maneira. Reconhecemos as assimetrias; aos poucos, fomos criando um instrumento financeiro para ajuda aos países. Este instrumento é o FOCEM, para o qual o Brasil contribui com cerca de 70%, a Argentina com mais ou menos 20% e os outros países menores contribuem com um pouco. A grande maioria dos fundos vai para o Uruguai e Paraguai. É um reconhecimento de que é necessário compensar as assimetrias com investimentos maiores nesses países. A parte social e de movimentação de pessoas se desenvolveu muitíssimo nesses anos, a parte política também, com a instalação do Parlamento do MERCOSUL. Enfim, houve vários avanços importantes, embora, em certos aspectos, e com razão, alguns países se queixem de que nós não avançamos o suficiente. Avançamos um pouco na área de serviços; enfim, houve alguns avanços.

Ao mesmo tempo em que nós tratávamos de aprofundar o MERCOSUL, nós procuramos também retomar a ideia de um processo de integração para o conjunto da América do Sul. Nós já tínhamos a IIRSA, que teve que ser adaptado às novas prioridades. Eram obras de infraestrutura nos vários países que, pela primeira vez, estarão ligando o Atlântico ao Pacífico, de maneira efetiva em vários pontos: no meio norte do continente, saindo pelo Peru ou eventualmente pelo Equador; mais ao sul, passando pela Bolívia, Argentina e Chile. Pela primeira vez, a América do Sul vai ter ligações efetivas entre o Atlântico e o Pacífico,

coisa que na América do Norte aconteceu no século XIX. Nós levamos praticamente um século e meio para fazer o que foi feito há muito tempo na América do Norte, como uma das bases do desenvolvimento do mercado interno norte-americano. Acho que algo em que nós temos que pensar é num mercado interno sul-americano.

O conjunto da América do Sul é um enorme mercado, somos quase 400 milhões de habitantes, com um PIB que deve estar por volta dos 3 trilhões de dólares. Nós tínhamos que ter um projeto para esse conjunto da região. Na grande maioria, com exceção da Guiana e de Suriname, são populações que falam línguas que se comunicam, que se entendem razoavelmente. Era preciso retomar esse processo. Tínhamos a parte de infraestrutura e voltamos à ideia de um acordo de livre comércio. Só que, talvez, com um pouco mais de pragmatismo, em vez de propormos um esquema abrangente, que sempre desperta um pouco de ceticismo e, às vezes, até temores, nós propusemos acordos do MERCOSUL com os outros países. Já tínhamos um acordo com o Chile, porque o Chile, justiça seja feita, embora não pudesse participar do MERCOSUL pela sua estrutura tarifária, também era um país muito interessado na integração comercial com os outros países da região. Nós já tínhamos um acordo com o Chile e com a Bolívia. Tínhamos que fazer um acordo com o conjunto do Pacto Andino. Então, esse foi o esforço que tomou muito do nosso tempo diplomático e o do próprio Presidente. O Presidente Lula recebeu visitas de todos os presidentes sul-americanos no primeiro ano de governo e visitou todos os países sul-americanos em dois anos de governo, incluindo, a Guiana e Suriname, naturalmente.

Eu tinha sido Ministro do Governo Itamar Franco, embora só por um ano e meio, e, naquela ocasião, nunca fui ao Peru, nem ao Equador, Guiana ou Suriname. Eu acho que, em dois anos do Governo Lula, eu estive seis vezes no Peru, umas três ou quatro vezes no Equador, fui muitas vezes à Colômbia, enfim, houve uma mudança na dinâmica.

A Colômbia foi, de certa forma, o ponto de inflexão que nos permitiu chegar a um acordo. Continuava a haver alguma resistência, não-ideológica, devo dizer, até porque o que nós estávamos propondo era um acordo de livre comércio, que não limitava ninguém. Quem quisesse negociar com outras áreas poderia continuar negociando, mas, havia certo receio. Eu me lembro de um diálogo que tive com o Ministro

Jorge Botero, que era o Ministro do Comércio Exterior da Colômbia naquela época. Foi um diálogo denso, interessante e profundo. Foi talvez um diálogo que até me ajudou a ver um pouco mais quais eram as preocupações. Em determinado momento, eu disse para o Ministro Botero: “Eu não consigo entender uma coisa e vou precisar que vocês me expliquem. Por que os empresários colombianos têm medo da concorrência da indústria brasileira e não têm medo da concorrência da indústria norte-americana? Isso eu não consigo entender”. Realmente, não era fácil de entender. Eu sei que nós continuamos aprofundando a discussão, fomos refinando o processo de negociação, fomos incluindo cláusulas que reconheciam assimetrias, que variavam de país para país. Tomando a Colômbia como um exemplo, o processo de liberalização do Brasil em relação à Colômbia é mais rápido do que o da Colômbia em relação ao Brasil. O número de exceções para a Colômbia é maior do que as exceções para o Brasil. Então, fomos reconhecendo esse tipo de assimetrias. Houve resistências aqui no Brasil também. Nós começamos a negociação com o Peru, separadamente. Na verdade, o primeiro grande passo foi dado com o Peru e deve-se fazer justiça ao Presidente Toledo porque ele tinha grande interesse. Mas, na realidade, foi o último país a concluir o acordo porque havia problemas na área agrícola, que foram finalmente resolvidos com concessões de parte a parte.

Enfim, conseguimos fazer os acordos de livre comércio. Quando nós tínhamos acertado as linhas gerais desses acordos, o *framework* dos acordos de livre comércio, nós incorporamos isso na ALADI. Houve uma reunião da ALADI – porque tudo isso tem que ser feito sob o amparo da ALADI, até para poder ser legal junto à OMC. Nós fomos a uma reunião da Aladi e a coisa mais interessante foi a declaração que eu ouvi da Ministra das Relações Exteriores da Colômbia, que era um país que tinha demonstrado algum ceticismo, dez anos antes. Eu fui muito cauteloso no meu discurso, para não dar a impressão que nós estávamos querendo avançar para áreas que pudessem ser consideradas mais sensíveis. Mas a Ministra da Colômbia disse: “Com esses acordos que nós estamos assinando, na prática, estamos criando uma área de livre comércio da América do Sul”. É claro que o caso da Guiana e Suriname sempre foi especial, não só por pertencerem ao CARICOM, mas também, porque são economias mais frágeis que terão que ter um

tratamento diferente nesse processo de integração. Com relação aos demais países, era verdade. Nós estávamos criando uma área de livre comércio da América do Sul.

Tendo já esses dois pilares da integração sul-americana estabelecidos, embora não seja uma integração tão profunda quanto a do MERCOSUL, mas, é uma integração, com uma área de livre comércio e integração física de infraestrutura, faltava uma vertente política. A ordem não é necessariamente cronológica porque isso ocorre simultaneamente, mas, faltava a vertente política. Quando foi assinado o Acordo Quadro entre MERCOSUL e Peru, o Presidente Toledo anunciou que aquele acordo, provavelmente, iria se estender para o conjunto da Comunidade Andina. Com isso, nós estávamos criando uma Comunidade Sul-americana de Nações – CASA, como foi conhecido esse esforço de união sul-americana, até cerca de dois anos atrás, quando houve a proposta de chamá-lo de UNASUL.

Então, essa reunião lançou o processo. Levou algum tempo para que chegássemos a uma reunião fundadora da CASA, o que ocorreu também no Peru. Era ainda um processo de natureza política. A CASA não tinha uma institucionalidade jurídica. A institucionalidade jurídica só vai ocorrer com a UNASUL. Nós tivemos mais uns dois anos de discussões, até que, no ano passado, finalmente, foi concluído o Tratado da UNASUL, com várias vertentes: a vertente do livre comércio, da integração comercial; a vertente da infraestrutura; a vertente da energia, que ganhou muita força nesses anos; a vertente de defesa, que, na realidade, só veio a se materializar um pouco mais tarde com a criação do Conselho de Defesa; e agora já tem o Conselho de Saúde, enfim, há vários outros que estão se desenvolvendo.

A UNASUL é um processo extremamente vivo e importante, que permite à região se coordenar e se apresentar diante do mundo. Eu costumo dizer que algo que chama a atenção é que nunca esses países tenham assinado um tratado, um instrumento jurídico entre eles, pelo menos, de caráter amplo. Não sei se existe em alguma área específica, como na área de turismo, mas, não creio. Então, o tratado constitutivo da UNASUL é um grande passo.

Estamos ainda às voltas com vários aspectos, naturalmente. Ninguém pode querer sobrepor a técnica à política porque a política

continua existindo. Ela resolve muitos problemas, mas cria outros. Temos ainda algumas questões para resolver, mas o fato é que a UNASUL, mesmo antes de estar totalmente consolidada juridicamente – até porque, foram poucos os países que já ratificaram, creio que a Bolívia foi o primeiro e o Brasil mesmo não ratificou – mas enfim, mesmo antes de ela estar completa juridicamente, ela já é uma realidade.

Eu vou citar dois exemplos muito rápidos. Um deles é a reunião que houve em Santiago do Chile, no momento de uma crise importante na Bolívia. A UNASUL funcionou como um foro real de pacificação e de solução de conflitos na região. No caso, foi até um conflito interno. A pedido da própria Bolívia a questão foi levada à UNASUL. Lá se encontraram maneiras que permitiram, depois, que houvesse o referendo, as eleições. Esse foi um caso.

Agora, mais recentemente – claro que é uma situação muito menos dramática, mas é importante notar – acaba de se realizar a II Cúpula dos Países da América do Sul com Países Árabes. Todos os Presidentes falaram. O Presidente Lula falou porque o Brasil sediou a I Cúpula, mas, quem falou em nome da América do Sul foi a Presidente do Chile, porque está presidindo a UNASUL. Assim, embora a UNASUL não tenha uma personalidade jurídica totalmente consolidada, porque é necessária a ratificação para a plena vigência dos acordos, a UNASUL já é uma realidade política e aceita por outros interlocutores. Esse é um passo muito importante.

Quero fazer uma distinção. O MERCOSUL é um processo de integração que já se encontra em estágio mais avançado, mais profundo. Na América do Sul, nós temos o processo de integração possível, que parte do reconhecimento que os países têm políticas comerciais diversas. Não é que as políticas comerciais dos membros do MERCOSUL sejam idênticas. Mas a nossa estrutura tarifária, com algumas exceções, é razoavelmente homogênea. Há um esforço para eliminar cobranças duplas; há vários aspectos da política de incentivos que são discutidos no MERCOSUL. Na UNASUL, nós não temos isso, mas temos um acordo de livre comércio, temos a infraestrutura e temos uma estrutura política que permite também uma cooperação intensa em algumas áreas, como defesa, energia, saúde, educação, cultura etc. E nesse processo, a Guiana e o Suriname estão plenamente integrados. Aliás, creio que é

um dos poucos foros do mundo em que o neerlandês é língua oficial. Foi utilizada, não só na reunião de Brasília, mas nos próprios documentos que nós assinamos, em função da presença do Suriname. É claro que, no caso da Guiana, o inglês é uma língua mais conhecida, além do português e do espanhol.

Eu queria fazer um último comentário sobre a dinâmica entre a América do Sul e América Latina e Caribe. Isso é importante para todos nós porque todos nós temos relações intensas com alguns países como o México, como Cuba ou mesmo a América Central. No caso a Guiana e o Suriname, eles são membros do Caricom. Como conciliar esses processos? Eu vou voltar um pouco à inspiração política e à realização diplomática. A inspiração política, até por obrigação constitucional nossa, é a integração na América Latina e Caribe. Entende-se hoje que a América Latina é a América Latina e Caribe. Às vezes, para abreviar um pouco, nós falamos só América Latina, mas, é preciso deixar claro que o Caribe está contido nesse conceito. Eu omiti um fato muito importante. Ao longo desse processo de negociação com a Comunidade Andina, a Venezuela decidiu ser membro pleno do MERCOSUL, o que virá a fortalecer ainda mais o MERCOSUL, em minha opinião, e eliminar, de uma vez por todas, essa ideia de que o MERCOSUL é um acordo do Cone Sul. O MERCOSUL passa a ser algo que vai do Caribe à Terra do Fogo. O processo ainda está em andamento. Espero que o Senado brasileiro vote a adesão da Venezuela em breve. Temos que respeitar as formas e os rituais da democracia. Creio que o Paraguai também está numa fase final de aprovação e tenho grande esperança que possamos, muito em breve, ter a Venezuela no MERCOSUL plenamente. Havia essa ideia de que, no MERCOSUL, se podia avançar mais em certos aspectos. Quer dizer, é mais fácil se falar de uma cadeia produtiva e, efetivamente, começar a discutir cadeias de valor no MERCOSUL do que no conjunto da América do Sul porque é uma união aduaneira, onde é mais fácil tratar do tema. Uma coisa é o empresário brasileiro saber que está concorrendo com um produto que é feito na Argentina, parcialmente, mas cujos insumos pagaram uma tarifa externa comum. Outra coisa é um empresário argentino, ou brasileiro, estar lidando com um produto do Paraguai, do Uruguai ou do Brasil, que entrou nesses países, mas tem um insumo que não pagou

tarifa externa comum, como pode ser o caso de produtos que entraram em outros países da América do Sul. Então, há uma diferença prática no que você pode evoluir quando se trata de uma união aduaneira ou não. Nós tínhamos esse processo e, de qualquer maneira, tínhamos a consciência de que, embora o objetivo de mais longo prazo fosse integrar a América Latina e o Caribe como um todo, a integração possível e operativa era a da América do Sul.

Por quê? Porque a maioria dos outros países da América Central, senão todos, e o próprio México, estavam num processo de abertura muito rápida em relação aos Estados Unidos. Alguns estavam negociando com a União Europeia também. Nós não poderíamos ter um processo de integração da América Latina como um todo, nem os outros países desejavam, porque eles tinham sua atenção voltada para outros temas. Para vocês terem uma ideia, nós já tivemos umas três ou quatro Reuniões Ministeriais MERCOSUL/SICA, que é o processo de integração da América Central, mas, até hoje, nós não conseguimos iniciar uma negociação. Em parte, porque há os mesmos temores que havia aqui na América do Sul, em parte porque as atenções estiveram voltadas para os Estados Unidos e agora estão voltadas para a União Europeia. São coisas que nós compreendemos, mas o que nós não podíamos era retardar o nosso processo de integração para adaptá-lo a essas outras realidades. Então, nós tivemos que fazer com que os nossos amigos mexicanos, os nossos amigos cubanos, os nossos outros amigos da América Central e do Caribe entendessem que, na realidade, a América do Sul era fundamental. Não que nós quiséssemos abandonar a ideia mais ampla da integração latino-americana e caribenha. Por isso, depois de muitas conversas aqui na região da América do Sul e fora dela, depois de ampla consulta a todos os países da região, o Brasil resolveu fazer uma grande Cúpula dos Países da América Central e do Caribe, que também tem esse ineditismo. Nunca tinha havido sequer uma reunião, nem de Ministros, quanto mais de Presidentes de toda a América Latina e do Caribe que não fosse patrocinada por alguma potência de fora. Ou seja, a América Latina e o Caribe podiam se reunir com os Estados Unidos, sem Cuba; com Cuba, mas, sem o Caribe, e com Espanha e Portugal, na Ibero-Americana; e ela toda com a União Europeia; mas, não podia se reunir ela toda sozinha. É uma espécie de círculo de giz, uma limitação

que nós mesmos nos traçamos. Era como se nós não tivéssemos coragem de assumir o fato de que poderíamos discutir os nossos problemas, sem prejuízo das outras relações. Vamos continuar conversando com a União Europeia, com a Cúpula Ibero-Americana, vamos continuar com um processo, que eu espero que algum dia venha a ser totalmente inclusivo, da Cúpula das Américas. Tenho sempre dito que o que é anômalo hoje é a ausência de Cuba, independente do que cada um possa pensar do Governo cubano. É anômalo porque todos os países do hemisfério, inclusive o Canadá, têm relações com Cuba, a não ser os Estados Unidos.

Então, nós fizemos essa grande Cúpula da América Latina e Caribe (CALC), até para procurar encontrar pontos comuns no processo de integração. O comparecimento foi espetacular para uma reunião desse tipo. Nós fizemos quatro Cúpulas seguidas: MERCOSUL, UNASUL, Grupo do Rio e a Cúpula da América Latina e Caribe. E, imediatamente, surgiram oferecimentos do México e da Venezuela para fazer uma segunda e uma terceira CALC. Essa dinâmica está em curso. O que eu sempre procurei dizer para os nossos amigos do México, da América Central e mesmo de Cuba, que tinham dúvidas sobre porque nós colocávamos tanta ênfase na América do Sul, é que fortalecer a América do Sul é indispensável para a integração da América Latina e Caribe. Até porque, é necessário criar um pólo magnético alternativo que possa também ser um pólo de atração, econômico, cultural, empresarial, etc. Foi isso que nós fizemos.

Agora, nós estamos vivendo alguns desafios importantes. Eu não quero usar a expressão “círculos concêntricos” porque eles não são concêntricos, nem geograficamente e nem tematicamente. Mas, há três níveis de integração: 1) o MERCOSUL, uma união aduaneira, com Parlamento, e já com políticas comuns em muitos aspectos; 2) a América do Sul, que vive um processo de integração bastante forte. Do ponto de vista da política externa e de política internacional, acho que ela tem um papel tão grande, ou talvez maior do que o do MERCOSUL, porque os grandes temas que existem na região, em geral, transcendem o aspecto do MERCOSUL; e 3) em um nível um pouco menos cerrado, há o conjunto da América Latina e Caribe, em que se reconhece os diferentes graus de desenvolvimento entre os países.

Todos esses processos não existem no vácuo. Temos o processo de integração do MERCOSUL, da UNASUL, que teve resultados espetaculares. O comércio do conjunto dos países da América do Sul, nos últimos seis anos, aumentou algo como 600%; as exportações do Brasil para a América do Sul, hoje, já são cerca de 20% do total das nossas exportações. É possível que este ano caiam, pelos fatores que nós sabemos, mas, em 2008, eram 20% do total das nossas exportações, ou seja, 60% a mais do que as exportações do Brasil para os Estados Unidos. São resultados realmente espetaculares. Mas, subitamente, as condições mudaram no cenário internacional com a crise financeira. É muito difícil dizer quais serão as consequências. Houve essa reunião do G20, da qual participaram Brasil, Argentina, México e outros países da América Latina, e houve algumas decisões importantes, em minha opinião. Talvez o mais significativo tenha sido o reconhecimento da importância dos países em desenvolvimento. Sabemos que muitos não estão satisfeitos com o nível de inclusividade do G20, mas é um avanço. Acho que, em paralelo, como há outros esforços nas Nações Unidas, será possível ter discussões em foros mais amplos e mais democráticos. Mas, o grande avanço é realmente o reconhecimento dos países em desenvolvimento, além de algumas medidas concretas ligadas ao financiamento, ao aumento da liquidez internacional, ao controle sobre os bancos, os controles financeiros, inclusive, sobre *hedge funds*.

Eu não vou repetir aqui esse lugar comum de que toda a crise tem riscos e oportunidades. Mas, a verdade é que é assim mesmo. Toda a crise tem desafios. O grande desafio para a América do Sul, nesse contexto da crise, é aumentar a sua integração. Vale a pena fazer um paralelo, com todas as cautelas, com os anos 30 e 40. Durante a Crise da Depressão e, depois, com a Segunda Guerra, que também causou a interrupção do comércio, muitos dos nossos países iniciaram o seu processo de industrialização, ou desenvolveram o pouco que tinham iniciado antes. É claro que agora não vamos fazer a mesma coisa porque a época é outra e não se poderá trabalhar da mesma maneira. Algumas indústrias hoje são inevitavelmente globalizadas. Não há como se pensar hoje num processo de substituição de importações como existiu há 60 ou 70 anos atrás. Mas é possível pensar de uma maneira mais criativa num mercado interno sul-americano, como grande alavancador do

nosso desenvolvimento. Isso vale para o Brasil, como vale para a Guiana; vale para o Uruguai, vale para o Equador. Todos terão muito a ganhar. A evolução do comércio nos últimos anos demonstrou claramente o grande potencial que existe no comércio na região. O comércio nos países da região cresceu imensamente e eu devo dizer que, nos últimos anos, embora o Brasil seja superavitário com quase todos os outros países, com exceção da Bolívia (de quem nós compramos muito gás), para o conjunto dos países esse superávit tem diminuído. Em alguns casos, tem diminuído em termos absolutos e, em alguns casos, tem diminuído em termos relativos. Isto é, as nossas exportações continuam crescendo, porém menos do que as importações. Como elas são muito grandes, o valor absoluto do superávit continuou aumentando. É o caso do nosso comércio com a Argentina e com o Peru. Mas, em alguns casos, muito marcadamente, houve diminuição do superávit brasileiro. Acho que o Chile é um desses casos. Nós achamos isso positivo porque demonstra que os outros países da América do Sul também estão usando o potencial do mercado interno dos demais países, inclusive, do Brasil, que é muito grande. Em relação à crise, eu queria guardar essa ideia. Não é dizer que é ver a crise como oportunidade porque crise é crise. Algumas pessoas passam fome e outras não. Mas, os que não passam fome, passam angústias, têm medo de perder o emprego, passam dificuldades, têm que refazer seus planos de investimento, enfim, a crise é uma crise. Não vamos disfarçar. Mas, sem dúvida alguma, um desafio que nós temos que enfrentar é o de aumentar a integração nesse tempo de crise e utilizar plenamente, para os nossos produtores industriais, agrícolas, o potencial do mercado interno sul-americano, sem a preocupação de nos fecharmos para o resto do mundo.

Outros desafios virão. Temos uma nova administração nos Estados Unidos, obviamente, com aspectos positivos, a meu ver. Mas isso também nos coloca um desafio. De certa maneira, nós no Brasil tivemos uma relação boa com o Presidente Bush, do ponto de vista econômico e político mesmo. O Governo Bush insistiu muito na ALCA no início, mas quando sentiu que não podia continuar, também desistiu sem usar aquelas pressões. Os países que queriam fazer acordos com os Estados Unidos levaram isso adiante, como foi o caso da Colômbia, do Peru e outros. Os que não quiseram, tampouco sofreram pressões, pelo

menos, pressões insuportáveis, pelo que eu pude acompanhar. Então, o Presidente Bush manteve um diálogo conosco. Agora, nós estamos diante de uma situação nova. É um novo Presidente, que tem contra ele a própria crise interna e seus efeitos internacionais, mas tem a seu favor o fato de representar uma mudança social importante, uma mudança cultural importante para os Estados Unidos.

Não sei se vocês sabem, mas, há uns 80 anos, um escritor brasileiro, conhecido na Argentina pelos seus livros infantis (até a Presidenta Kirchner leu os seus livros quando criança), escreveu um livro interessante. É Monteiro Lobato. Ele esteve exilado na Argentina quando saiu do Brasil durante a guerra, morou lá e isso facilitou a tradução de alguns de seus livros na Argentina. Monteiro Lobato escreveu também livros para adultos e um deles chamava-se “O Presidente Negro”. Era um livro sobre um presidente negro que era eleito nos Estados Unidos. Naquela época era algo que parecia fabuloso e fora de qualquer possibilidade. É curioso que, no livro, ele acaba ganhando a eleição porque os brancos se dividem entre os homens e as mulheres e o presidente negro tem a maioria. Não é a mesma coisa, mas é parecido.

O Presidente Obama é um presidente que vem com propostas de mudanças, é aberto ao diálogo, já revelou isso em relação ao Oriente Médio, em relação ao Irã e também em relação ao desarmamento nuclear. Há muito tempo que eu não ouço um presidente americano – se é que algum dia houve algum – dizer que é preciso partir da visão de um mundo sem armas nucleares. É claro que, por enquanto, isso está no discurso, mas o discurso é a primeira etapa para poder mudar as políticas. Em muitos anos, pela primeira vez, eu ouço um discurso que não fala só de não proliferação, mas fala também de desarmamento. Isso é muito importante. É uma oportunidade que os diplomatas não devem perder, cada um no seu caminho. Tenho certeza que ele também vai inovar em relação à América Latina e Caribe. Não sei exatamente como. O Brasil tem dito publicamente que o grande teste para julgar a mudança é Cuba. É claro que nós não ignoramos as dificuldades internas que existem em relação a esse tema, mas será o teste para a mudança. Por mais que haja outros temas agora na Cúpula das Américas, como energia, governabilidade, desenvolvimento sustentável, é inevitável que as atenções sejam focalizadas naquilo que os Estados Unidos vão dizer sobre

Cuba. Enfim, é um presidente com capacidade de inovar. Eu acho que isso é bom. Temos que usar isso positivamente, sem perder os progressos que nós realizamos em matéria de integração sul-americana e, na medida do possível, também de integração latino-americana e caribenha. Até porque essa integração nos habilita a negociar melhor com os Estados Unidos propostas futuras. Esse é um outro desafio importante. Eu não creio que eles vão propor tão cedo uma outra ALCA, nem nada do gênero. Eles estavam falando, por exemplo, num grande programa de energia. Eu mesmo, nos contatos que tive com a Secretária de Estado disse: “Eu acho que os Estados Unidos têm que parar um pouco com essa ideia de terem um programa geral para a América Latina e Caribe”. Passou a era. Isso não existe mais. Você pode ter atitudes e, depois, reconhecer as diferenças, ver qual é o campo em que você pode cooperar com variados países. Um quer cooperar na área de energia renovável; outro pode querer cooperar em melhor utilização das energias tradicionais; nós, certamente, vamos querer cooperar em biocombustíveis, até fazendo cooperação trilateral com países menores; enfim, cada um vai cooperar do seu jeito. Mas, eu acho importante ter essa ideia de que não há mais como fazer um programa em Washington e, depois, com uma pequena adaptação, fazer dele um programa para o conjunto da região. Isso não existirá mais. Haverá outros programas.

Isso é positivo, mas não deve, de maneira alguma, arrefecer o nosso ânimo em relação à integração da América do Sul e à integração da América Latina e Caribe. Por isso, é muito importante finalizar os trâmites para que a UNASUL entre em vigor, para que o Secretário-Executivo da UNASUL seja nomeado. O MERCOSUL tem que continuar fazendo os progressos que são necessários, como a eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum para que se transforme numa verdadeira união aduaneira, com as compensações adequadas para os países mais pobres. Foi o que se fez na Europa. O Presidente Lula já anunciou que o Brasil está disposto a dobrar a sua contribuição ao FOCEM. Estamos dispostos a pagar compensações pela perda de receita aduaneira que possa ocorrer em algum país da região. É importante manter esse ânimo integracionista, sem perder de vista que nós vivemos num mundo que continuará a ser globalizado depois da crise. Não vamos ter a ilusão que cada um de nós vai construir uma economia

totalmente fechada. Ninguém vai. O estado da tecnologia não permite isso. Então, o que nós temos é que encontrar nichos adequados e partir para competir no mundo, usando como base esse grande mercado que temos e que, progressivamente, não só do ponto de vista das regras comerciais, mas das ligações físicas, vai se tornando um único mercado. A palavra é essa: insistir na integração diante tanto dos riscos da crise econômico-financeira, quanto de outras propostas que possam ser feitas, e que podem ser até aceitas, mas que não devem nos desviar desse objetivo principal.

RADICAL LIVRE

20. CONSEQUÊNCIAS DE UM VOTO

No dia 24 de março, o Brasil apoiou a resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que instituiu um Relator Especial para investigar a situação no Irã. Esse tipo de relator sobre um país específico, do ponto de vista simbólico, representa o nível mais alto de questionamento sobre o estado dos direitos humanos. Para se ter uma ideia, apenas oito países estão sujeitos a esse tipo de escrutínio.

Se excluirmos o Haiti, cuja inclusão se deve sobretudo aos efeitos de catástrofes naturais e contou com o apoio do próprio governo de Porto Príncipe, todos os demais (Camboja, Mianmar, Somália etc.) foram palco de tragédias humanitárias graves. São em geral países muito pobres, ditos de menor desenvolvimento relativo, em que o Estado, seja por incapacidade (Burundi, Haiti), seja em razão de sistemas políticos autocráticos (Coreia do Norte, Mianmar), não atende minimamente às necessidades dos seus cidadãos.

Mesmo países, certa ou erradamente, considerados pelas potências ocidentais como ditaduras (Cuba, China e Líbia, antes dos últimos acontecimentos) ou que passaram a ser qualificados como tais recentemente (Egito e Tunísia, antes da Revolução do Jasmim) não fazem parte dessa lista infamante. Noto, a propósito, que um recente artigo publicado no *Herald Tribune* dava conta da opinião de um ex-diplomata norte-americano sediado em Teerã de que haveria no Irã mais elementos de democracia do que no Egito de Mubarak, então apontado como exemplo de líder árabe moderado. Que eu me recorde, o Irã é o único país que poderia ser classificado como uma potência média que está sujeita a esse tipo de escrutínio. Não procedem explicações que procuram minimizar a importância da decisão com comparações do tipo: “O Brasil também recebe relatores” ou “não houve condenação”.

Não há como comparar os relatores temáticos que têm visitado o Brasil com a figura de um relator especial por país. Na semiologia política do Conselho de Direitos Humanos e de sua antecessora, a Comissão, a nomeação de um relator especial (ressalvados os casos de

desastres naturais ou situações pós-guerras civis, em que o próprio país pede ou aceita o relator) é o que pode haver de mais grave. Se não se trata de uma condenação explícita, implica, na prática, colocar o país no banco dos réus. Quando fui ministro do presidente Itamar Franco, viajei a Cuba com uma carta do nosso chefe de Estado, a qual, além de referir-se à ratificação do Tratado de Tlatelolco, sugeria que Cuba fizesse algum gesto na área de direitos humanos.

Cuba admitiu convidar o Alto Comissário das Nações Unidas para o tema, mas recusou-se terminantemente a receber o relator especial sobre o país. Conto isso não para justificar a atitude de Havana, mas para ilustrar a reação que desperta a figura do relator especial. Não cabe assim diminuir a importância do voto da semana passada. Pode-se concordar ou não com ele, mas dizer que não afetará as nossas relações com Teerã ou a percepção que se tem da nossa postura internacional é tapar o sol com a peneira.

Nos últimos meses e anos, o Brasil participou de várias ações ou empreendeu gestões que resultaram na libertação de pessoas detidas pelo governo iraniano, tanto estrangeiros quanto nacionais daquele país. É difícil determinar qual o peso exato que nossas *démarches* tiveram em situações como a da norte-americana Sarah Shroud ou do cineasta Abbas Kiarostami. No primeiro caso, a jovem alpinista veio nos agradecer em pessoa. Em outros casos, como a da francesa Clotilde Reiss, não hesito em afirmar que a ação brasileira foi absolutamente determinante. Mesmo no triste caso da mulher ameaçada de apedrejamento, Sakineh Ashtiani, os apelos do nosso presidente, seguidos de várias gestões no meu nível junto ao ministro do Exterior iraniano e ao próprio presidente Ahmadinejad, certamente contribuíram para que aquela pena bárbara não tenha se concretizado.

Poderia mencionar outros, como o do grupo de bahais, cuja condenação à morte parecia iminente. Evidentemente, tais ações só puderam ser tomadas e só tiveram efeito porque havia um certo grau de confiança na relação entre Brasília e Teerã, grau de confiança que não impediu que o presidente Lula tenha demonstrado ao presidente iraniano o absurdo de suas declarações que negavam a existência do Holocausto ou que propugnavam pela eliminação do Estado de Israel. Parece-me muito improvável que o governo brasileiro se sinta à vontade para esse tipo de

démarche depois do voto do dia 24. Ou caso se sinta, que os nossos pedidos venham a ser atendidos. Muito menos terá o Brasil condições de participar de um esforço de mediação como o que empreendemos com a Turquia, em busca de uma solução pacífica e negociada para a questão do programa nuclear iraniano (o que, certamente, fará a alegria daqueles que desejam ver o Brasil pequeno e sem projeção internacional). Oxalá eu esteja errado.

21. SER RADICAL É TOMAR AS COISAS

Os líderes (no caso do Brasil, a líder) dos cinco países emergentes que, com a adesão da África do Sul, hoje compõem os BRICS reuniram-se em Sanya, na China, em 14 de abril último. A entrada da África do Sul é bem-vinda por trazer a África para esse grupo, cuja crescente importância no cenário internacional já não é mais contestada. Evidentemente, os pessimistas profissionais continuam a apontar diferenças de interesses entre os membros dos BRICS, traduzindo, em verdade, seu desconforto com a criação desse grande espaço de cooperação entre países até há pouco considerados subdesenvolvidos.

O mundo assiste à ascensão dos BRICS com um misto de esperança (de dividir encargos) e temor (de compartilhar decisões). Com o surgimento dos BRICS, chega ao fim a época em que duas ou três potências ocidentais, membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, podiam reunir-se numa sala e sair de lá falando em nome da “comunidade internacional”.

Tive oportunidade de participar dos primeiros movimentos que deram origem ao nascimento dos BRIC (então sem o “S”). Ou para usar uma terminologia que tomo emprestada da filosofia, da passagem dos BRIC de uma realidade “em si”, identificada pelo analista de mercado Jim O’Neill, para uma realidade “para si”. Foram necessários quatro ou cinco anos para que esses países assumissem sua identidade como grupo. O primeiro passo nesse sentido foi o convite do ministro do Exterior russo, Sergei Lavrov, para que os chanceleres dos quatro países se reunissem à margem da Assembleia Geral da ONU. Foi um encontro pouco estruturado. Interação mesmo, se é que houve, ficou restrita ao ministro russo e a mim.

No ano seguinte, tomei a iniciativa de convidar meus colegas para um almoço de trabalho na residência oficial da nossa representante permanente junto à ONU, Maria Luiza Viotti. Foi durante esse encontro que se tomou a decisão, inicialmente vista com certa reserva pela China, de convocar reunião a ser realizada em um dos países – e não como

mero apêndice da pesada agenda dos ministros durante a Assembleia Geral. Assim, em maio de 2008, realizou-se a primeira reunião formal dos BRIC, na fria cidade russa de Ekaterinbrugo, no limite da Europa com a Ásia, com direito a declaração final e tudo o mais, ainda em nível de ministros. No ano seguinte, teve lugar, também na Rússia, a primeira cúpula de líderes. Antes disso, houve a tentativa, que acabou limitada a uma foto, de um encontro dos quatro, à margem da reunião do G8 com alguns países em desenvolvimento, no Japão. Em 2010, ocorreu a Cúpula de Brasília, que quase não mereceu atenção da mídia brasileira, mas que motivou um documentário da tevê franco-alemã, a ARTE. E agora tivemos a Cúpula de Sanya, na China.

E o que se nota ao longo desse processo? Primeiro, obviamente, a consolidação do grupo. Quando o Brasil propôs sediar a reunião do ano passado, a oferta foi aceita quase como um gesto de cortesia para com o presidente Lula, já que se tratava do final do seu mandato. Agora, sem que nada equivalente esteja ocorrendo, já se fixou a próxima cúpula para o ano que vem na Índia. Em suma, os líderes dos BRICS já não têm dúvidas sobre a importância de se reunir para discutir a cooperação entre eles e temas de interesse global, das finanças ao comércio, da energia à mudança do clima. Mais significativo, vencendo uma inibição que se fazia notar, sobretudo da parte da China, não hesitaram em tratar de questões relativas à paz e segurança internacionais. Em relação à Líbia, reafirmaram o desejo de encontrar uma solução “por meios pacíficos e pelo diálogo”. De forma mais geral, referindo-se ao Oriente Médio e à África, reafirmaram que o uso da força deve ser evitado. Como assinalou o comentarista do *Financial Times*, Gideon Rachman (embora eu discorde de sua análise das motivações), a intervenção anglo-franco-norte-americana na Líbia talvez seja o último hurrah! do que ele chama de intervencionismo liberal. Lembrando que Brasil, Índia, Rússia e China se abstiveram da resolução que autorizou “todas as medidas necessárias” para o estabelecimento da zona de exclusão aérea e a proteção da população civil, Rachman afirma que esses países, “as potências econômicas em ascensão”, são céticas sobre tal conceito. Aliás, se o Conselho voltar a reunir-se sobre o tema, é muito provável que a África do Sul, recém-ingressada nos BRICS e tendo de levar em conta posições mais recentes da União Africana, acompanhe seus novos companheiros de grupo. Isso

deixaria a coalizão que apoiou o uso da força dependente de um único voto para qualquer nova ação que deseje tomar.

Bem, quais as consequências disso tudo? É que, com reforma ou sem reforma do Conselho de Segurança, já não será mais possível, por muito tempo, que um grupo de potências ocidentais decrete qual é a vontade da comunidade internacional. Da mesma forma que já não é possível para o G7 (o G8, do ponto de vista econômico, é uma ficção) ditar as regras que depois restaria ao FMI, ao Banco Mundial ou à OMC implementar. É evidente que, enquanto o Conselho da ONU não for efetivamente reformado, tudo será mais complicado e as grandes potências que emergiram vitoriosas da Segunda Guerra Mundial, especialmente os Estados Unidos, continuarão a barganhar apoios de Rússia e China, mediante concessões casuísticas, como fizeram por ocasião da adoção de sanções contra o Irã. Mas a tarefa será cada vez mais difícil. O surgimento dos BRICS no formato atual constitui uma verdadeira revolução no equilíbrio mundial, que se torna mais multipolar e mais democrático. Às vezes, as revoluções (refiro-me às verdadeiras, é claro) exigem tempo para se institucionalizarem. Mas isso acaba, inevitavelmente, ocorrendo.

22. QUEM MATOU O FACÍNORA?

Naquele que viria a ser o seu último grande *western*, John Ford conta a história de um velho senador, Rance Stoddard (encarnado por James Stewart), que, acompanhado da esposa, Hallie (Vera Miles), viaja rumo a uma cidadezinha do Oeste americano para poder prestar a última homenagem a um velho amigo, recém-falecido, Tom Doniphon (John Wayne).

O filme logo nos transpõe, em um longo *flashback*, para um período já distante, em que o então jovem advogado e futuro senador Stoddard, um tipo suave e urbano, chega ao vilarejo e conhece a bela Hallie, com quem viria mais tarde a se casar, mas que na época era a paquera de Tom, um sujeito rude, mas de bom caráter.

A rivalidade pela mocinha entre o brando e intelectualizado (para os padrões locais, bem entendido) Stewart e o caubói machão, vivido por Wayne, é sempre um subtema do filme, mas o verdadeiro enredo gira em torno da prepotência de um malfeitor que domina a cidade, Liberty (!) Valance.

Em razão de peripécias várias, em que questões de representação popular e liberdade de imprensa estão, de algum modo, envolvidas, o pacato Rance Stoddard é levado a um duelo com o violento Liberty. A cidade aguarda, aterrorizada, a morte certa do bom moço. Mas, miraculosamente, é ele quem mata o bandido e liberta os habitantes de um agente do mal.

Voltando à época atual, um velho jornalista (que fora ele próprio agredido e humilhado pelo bandido) conta a um foga a verdadeira versão. Não fora o mocinho da fita, mas o grosseiro, ainda que de boa índole, Tom (*Os Brutos Também Amam*, como filosoficamente afirmou o título em português de outro *western* famoso) quem, num misto de amor e desprendimento, além é claro de um sentido de defesa do bem comum, abatera o facínora. E o fizera escondido.

Diante da revelação inesperada, o jovem repórter, com seu zelo profissional pela verdade e a pureza da idade, pergunta se o público não teria o direito de conhecer os fatos tais como ocorreram, ainda que isso

viesse a empanar o brilho da carreira do bem-sucedido senador, cujos primeiros passos estiveram ligados à improvável façanha. Ao que seu experiente colega responde, com proficiência paternal: “No Velho Oeste, há uma regra: quando o fato vira lenda, publique-se a lenda”.

O clássico de John Ford é uma metáfora quase perfeita de vários dos aspectos que cercaram a morte do arquiterrorista Osama bin Laden. Talvez a principal diferença seja a de que o personagem vivido por Lee Marvin (cuja curiosa alcunha era “liberdade”) estava armado e chegou a sacar do revólver. Entre os paralelos, o que mais salta aos olhos é a convicção de que a verdadeira justiça dispensa as formalidades de um julgamento.

Os bons e os justos sabem que o são, nasceram com essas virtudes, e o seu julgamento não falha: sabem também onde está o bem e onde está o mal. Não padecem de dúvidas hamletianas sobre a complexidade da existência humana. Rance Stoddard não o fez, mas poderia perfeitamente dizer depois de ter matado o facínora Valance (segundo ele cria, naquele momento): “Justice is done”. Ou, justiça foi feita. Seguramente foi esse o pensamento de todos os habitantes da cidadezinha de uma região onde não havia lugar para a ambiguidade moral (ou para uma “moral da ambiguidade”, como diria Simone de Beauvoir).

Tampouco deixa de chamar a atenção de quem acompanhou as reações iniciais ao momentoso feito, a questão, colocada de maneira talvez mais sutil, sobre quem foi o verdadeiro autor da façanha: o urbano, suave e pacifista presidente atual ou seu antecessor, cujo estilo e ideias, digamos assim, estavam mais próximos (até em razão de sua origem) do Velho Oeste. Quem foi o responsável pelo início da caçada, quem determinou ou aprovou os procedimentos ampliados ou aprimorados (*enhanced*) de investigação? E quem foi que disse, em tom de quem sabe perseguir uma causa justa, “nós o arrancaremos de sua toca” (*we will smoke him out*).

Tudo isso parece irrelevante quando o secretário-geral da ONU sacramenta do alto de sua autoridade moral de representante da Comunidade das Nações a ideia de que a justiça foi feita. Se for assim, pode alguém ingenuamente perguntar-se: para que tantos tribunais internacionais, tantos conselhos e comissões, já que a justiça pode ser obtida de forma tão mais simples e barata?

Em suma, para que relatores especiais sobre execução sumária, quando na verdade quem determina se um ato foi uma execução sumária ou a efetivação da justiça (natural, divina?) é seu próprio autor? Não entremos na discussão sobre a legalidade das ações recentes, à luz da Carta da ONU, da integridade territorial dos Estados ou das resoluções do Conselho de Segurança.

Supor que o direito à legítima defesa, para legitimar um ato praticado dez anos depois do que deu origem à reação, é esticar a corda um pouco demais. Como também é zombar da inteligência mesmo dos mais tolos e ingênuos sustentar que uma pessoa vivendo isolada do mundo, com algumas mulheres e filhos (e aparentemente se deleitando com filmes pornográficos), sem telefone ou internet, continuava a controlar a elaboração e execução de ações terroristas de alguma envergadura.

Certamente, ninguém, salvo os familiares mais próximos e alguns fanáticos, vai chorar a morte de Bin Laden. “O mundo tornou-se um lugar melhor com seu desaparecimento”, poderá alegar-se, o que de resto é verdade em relação a muitas outras pessoas, que nem por isso são abatidas sumariamente.

O que está em jogo são procedimentos de justiça interna e internacional, aquilo que os anglo-saxões chamam de *due process*. Com tantas outras situações no mundo, em que o vilão pode ser posto para correr (ou morrer), há razões para temer que o dito comum no faroeste sobre ladrões de gado passe a ser uma norma não escrita do Direito Internacional: “Enforque-se o cara, depois deem a ele um julgamento justo”.

Neste caso, aliás, a julgar pelo segredo em torno das fotos e a liberação altamente seletiva das informações, nem mesmo esse tipo de justiça póstuma deve ser esperada.

23. O COMPLEXO DE VIRA-LATA

Até os jornais brasileiros tiveram de noticiar. Uma força-tarefa criada pelo Conselho de Relações Exteriores, organização estreitamente ligada ao *establishment* político/intelectual/empresarial dos Estados Unidos, acaba de publicar um relatório exclusivamente dedicado ao Brasil, pontuado de elogios e manifestações de respeito e consideração. Fizeram parte da força-tarefa um ex-ministro da Energia, um ex-subsecretário de Estado e personalidades destacadas do mundo acadêmico e empresarial, além de integrantes de *think tanks*, homens e mulheres de alto conceito, muitos dos quais estiveram em governos norte-americanos, tanto democratas quanto republicanos. O texto do relatório abarca cerca de 80 páginas, se descontarmos as notas biográficas dos integrantes da comissão, o índice, agradecimentos etc. Nelas são analisados vários aspectos da economia, da evolução sociopolítica e do relacionamento externo do Brasil, com natural ênfase nas relações com os EUA. Vou ater-me aqui apenas àqueles aspectos que dizem respeito fundamentalmente ao nosso relacionamento internacional.

Logo na introdução, ao justificar a escolha do Brasil como foco do considerável esforço de pesquisa e reflexão colocado no empreendimento, os autores assinalam: “O Brasil é e será uma força integral na evolução de um mundo multipolar”. E segue, no resumo das conclusões, que vêm detalhadas nos capítulos subsequentes: “A Força Tarefa (em maiúscula no original) recomenda que os responsáveis pelas políticas (*policy makers*) dos Estados Unidos reconheçam a posição do Brasil como um ator global”. Em virtude da ascensão do Brasil, os autores consideram que é preciso que os EUA alterem sua visão da região como um todo e busquem uma relação conosco que seja “mais ampla e mais madura”. Em recomendação dirigida aos dois países, pregam que a cooperação e “as inevitáveis discordâncias sejam tratadas com respeito e tolerância”. Chegam mesmo a dizer, para provável espanto dos nossos “especialistas” – aqueles que são geralmente convocados pela grande mídia para “explicar” os fracassos da política externa brasileira dos últimos anos – que os EUA deverão ajustar-se (*sic*) a um Brasil mais afirmativo e independente.

Todos esses raciocínios e constatações desembocam em duas recomendações práticas. Por um lado, o relatório sugere que tanto no Departamento de Estado quanto no poderoso Conselho de Segurança Nacional se proceda a reformas institucionais que deem mais foco ao Brasil, distinguindo-o do contexto regional. Por outro (que surpresa para os cétricos de plantão!), a força-tarefa “recomenda que a administração Obama endosse plenamente o Brasil como um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas”. É curioso notar que mesmo aqueles que expressaram uma opinião discordante e defenderam o apoio morno que Obama estendeu ao Brasil durante sua recente visita sentiram necessidade de justificar essa posição de uma forma peculiar. Talvez de modo não totalmente sincero, mas de qualquer forma significativo (a hipocrisia, segundo a lição de La Rochefoucault, é a homenagem que o vício paga à virtude), alegam que seria necessária uma preparação prévia ao anúncio de apoio tanto junto a países da região quanto junto ao Congresso. Esse argumento foi, aliás, demolido por David Rothkopf na versão eletrônica da revista *Foreign Policy* um dia depois da divulgação do relatório. E o empenho em não parecerem meros espíritos de porco leva essas vozes discordantes a afirmar que “a ausência de uma preparação prévia adequada pode prejudicar o êxito do apoio norte-americano ao pleito do Brasil de um posto permanente (no Conselho de Segurança)”.

Seguem-se, ao longo do texto, comentários detalhados sobre a atuação do Brasil em foros multilaterais, da OMC à Conferência do Clima, passando pela criação da UNASUL, com referências bem embasadas sobre o IBAS, o BRICS, iniciativas em relação à África e aos países árabes. Mesmo em relação ao Oriente Médio, questão em que a força dos lobbies se faz sentir mesmo no mais independente dos *think tanks*, as reservas quanto à atuação do Brasil são apresentadas do ponto de vista de um suposto interesse em evitar diluir nossas credenciais para negociar outros itens da agenda internacional. Também nesse caso houve uma “opinião discordante”, que defendeu maior proatividade do Brasil na conturbada região.

Em resumo, mesmo assinalando algumas diferenças que o relatório recomenda sejam tratadas com respeito e tolerância, que abismo entre a visão dos insuspeitos membros da comissão do conselho

norte-americanos e aquela defendida por parte da nossa elite, que insiste em ver o Brasil como um país pequeno (ou, no máximo, para usar o conceito empregado por alguns especialistas, “médio”), que não deve se atrever a contrariar a superpotência remanescente ou se meter em assuntos que não são de sua alçada ou estão além da sua capacidade. Como se a Paz mundial não fosse do nosso interesse ou nada pudéssemos fazer para ajudar a mantê-la ou obtê-la.

24. DIANTE DA (DES)ORDEM MUNDIAL

“Tudo que é sólido desmancha no ar”, a célebre frase do Manifesto Comunista de Marx, utilizada como título de um dos raros *best sellers* de filosofia, de autoria do norte-americano Marshall Berman, bem poderia descrever a realidade do mundo em que vivemos. Logo depois do espetáculo circense – com malabarismos algo pobres, é verdade – oferecido pelo Congresso norte-americano, uma agência chinesa de avaliação de risco e depois uma norte-americana decretaram o rebaixamento dos títulos dos Estados Unidos. O fato, noticiado quase com naturalidade por boa parte da mídia, se ocorrido 20 anos atrás, no auge da euforia com o “Fim da História”, teria soado como um exercício de ficção científica, um daqueles filmes de apocalipse político dos anos 1950.

Quem poderia prever, logo após a queda do Muro de Berlim, quando o Ocidente celebrava o fim do comunismo e a vitória final do capitalismo e da democracia liberal? E que, em duas décadas, o mundo estaria envolto em incertezas, que os pressupostos que haviam embasado todas as crenças e convicções teriam caído por terra, que o recém-expandido (para acomodar a Rússia) G8 teria sido substituído por um (então) inimaginável G20 como o principal fórum para coordenação de política econômica global?

E, para passar do terreno da economia política para o da paz e da segurança, quem imaginaria, não há 20 anos, mas há dois ou três, que Washington assistiria, impassível, ao julgamento, com possível condenação à morte, do seu grande aliado no mundo árabe, o exemplo de “líder moderado” egípcio, Hosni Mubarak? Enquanto a Líbia, em chamas (não só pelas atrocidades de Muamar Kadaffi, mas também pelos bombardeios da OTAN) aguarda que um lampejo de coragem e sensatez ajude a encontrar uma saída negociada para a guerra civil em que está submersa.

Ao mesmo tempo, conceitos que nos acostumamos a considerar como inabaláveis – mas nem por isso menos sujeitos à manipulação – como o de “Ocidente”, passam a inspirar ações terroristas, levemente atribuídas (e de certa forma descartadas) à loucura de um indivíduo. Seria preciso recordar o nosso Euclides da Cunha, que, ao comentar

as medições feitas no crânio de Antônio Conselheiro, após o massacre de Canudos, recordava que ainda não havia um método para medir as “loucuras das civilizações”. É que, na nossa visão particularista do mundo, somente a religião do “outro” poderia conduzir a atos de barbárie.

E mesmo que se diga, talvez com razão, que se trata de um ato isolado, que não faz parte de uma conspiração ou de um movimento organizado, como separar tal ação do crescimento da extrema-direita - europeia-, fomentado por uma cultura de exclusão do “estrangeiro”, visto como bárbaro invasor. E a mesma atitude de desprezo - que facilmente se transforma em ódio - diante do mundo, revela-se na irresponsabilidade com que o Congresso dos Estados Unidos tratou da questão da dívida, pouco se importando que, em consequência da batalha por ganhos eleitorais, a incerteza sobre a economia mundial pudesse se transformar em crise profunda, que levaria à bancarrota o sistema financeiro internacional, mas, sobretudo, espalharia a fome e a pobreza pelo mundo, em uma escala provavelmente muito maior do que ocorreu durante a Grande Depressão, por causa mesmo da interdependência gerada pela globalização.

Tudo isso faz pensar em uma crise de valores, que vai muito além de um fenômeno puramente econômico ou político e que nos obriga a uma reflexão profunda. Minha geração, que cresceu no pós-Guerra, foi formada em torno de certezas que não mais se sustentam. A esquerda via no socialismo a esperança de salvação não só do proletariado, mas de toda a humanidade. Teve de ajustar seu discurso e, mais que isso, sua visão do mundo a uma realidade sem paradigmas concretos a serem seguidos. De alguma maneira, reinventou-se com base em movimentos de trabalhadores e na defesa de outras causas nobres, como a igualdade de raça e de gênero, a defesa de padrões sustentáveis de vida e o exercício de uma práxis solidária, tida por muitos como irrealista.

Essa atitude teve impacto nos sistemas políticos internos e, de alguma forma, chegou ao cenário internacional, em que pese à resistência conservadora. Não é uma adaptação fácil. Como manter o idealismo transformador sem ter mais no horizonte o “socialismo científico” ou outra forma semelhante de utopia? E o que fazer, no mundo de hoje, de conceitos como o de “Ocidente”, que, de Voltaire a Marx, de Bertrand Russel a Sartre, serviram de inspiração para os jovens das décadas de

1950 e 1960, que, já na idade madura, veriam esboroar, juntamente com o Muro de Berlim e a certeza na força do capitalismo norte-americano, os “tijolos” da construção de um novo mundo. Não é uma coincidência talvez que analistas políticos hoje estejam em busca de novos BRICS.

Essas reflexões aparentemente abstratas não são irrelevantes quando se considera o lugar do Brasil no mundo. Acostumamos a nos ver como um país ocidental, parte de uma civilização que alguns dentre nós queriam transformar e outros conservar, mas cujos alicerces não contestávamos. Hoje, quando assistimos às consequências desastrosas do particularismo, seja muçulmano, cristão ou judeu, seja de qualquer outra índole, devemos nos perguntar se a ideia do não alinhamento, surgida durante a Guerra Fria, como resposta à bipolaridade, não deve ser aprofundada e levada às suas consequências lógicas.

Essencialmente, trata-se de encarar o mundo como ele é, sem os confortos de uma inserção automática, de um lado ou de outro do espectro político. Àquela época, feita a escolha inicial (ou, na maioria das vezes, aceita a condição que decorria de nossa situação no centro ou na periferia), éramos “poupados” de escolhas subsequentes. Nesse “admirável mundo novo”, que sucedeu não só a Guerra Fria, mas de certa forma o “pós-Guerra Fria”, não há agendas prefixadas nem opções predefinidas. Em política externa, como queria Sartre para os indivíduos, estamos “condenados” a ser livres. Há algo de muito positivo nisso, como vimos no caso das negociações da ALCA ou mesmo do Acordo MERCOSUL-União-Europeia, em que nossa atitude firme impediu, de forma surpreendente para muitos, que embarcássemos em arranjos comerciais que teriam, no mínimo, agravado os efeitos da crise financeira de 2008. Naqueles dois casos e na ênfase na integração da América do Sul e na busca de diversificação de parcerias, ficou claro que nosso País tinha não só a capacidade de posicionar-se sobre os temas de uma agenda imposta de fora, como também de – algo novo para nós, pelo menos nessa escala – de “criar” nossa própria agenda.

O que tem ocorrido recentemente no mundo corrobora essa reflexão. Do Irã à Síria, da Primavera Árabe à tragédia líbia, passando pelo reconhecimento do Estado Palestino, nosso País tem sido “obrigado” a posicionar-se de forma independente, frequentemente “inventando” soluções e criando novas coligações, como o IBAS e os BRICS. Até

porque não há mais um ou outro “lado” com o qual possamos ou queiramos nos alinhar. Nossa recente atitude no Conselho de Segurança em relação ao caso da Síria, de cautela em apoiar uma resolução que abrisse caminho para o eventual uso da força, seguida de uma construtiva busca de consenso em torno da condenação do ataque indiscriminado a civis, é um exemplo desse “exercício da liberdade”, como antes, a nossa busca de um acordo que abrisse caminho para a solução do impasse em torno do programa nuclear iraniano, certamente teve um custo em termos de opinião pública, em geral vítima da desinformação imposta pelo simplismo direcionado da grande mídia. Mas ele é uma consequência inescapável da nossa por fim assumida grandeza, de um lado, e da fluidez da realidade internacional, de outro.

O mesmo, *mutatis mutandis*, se passará na esfera econômica. Não tenho a pretensão de sugerir saídas mágicas, como uma nova moeda ou a utilização mais intensa dos Direitos Especiais de Saque, como meios de troca e reserva de valor. Falecem-me conhecimentos para isso. Mas se a força da moeda repousa, nesta era pós-padrão ouro, na “confiança” (não é outro, como é óbvio, o sentido da palavra “crédito”), alguma solução deve ser buscada para a irreversível perda de credibilidade dos que decidem sobre o futuro da maior economia do mundo (e, em certo grau, também sobre a economia europeia).

Não devemos rejeitar o que a tradição ocidental nos legou: a força da razão e a busca da justiça com liberdade. Mas o Brasil é um país plural. É sul-americano (e não nos esqueçamos que a América do Sul é tão indígena e afrodescendente quanto europeia). É, também, parte do mundo em desenvolvimento, da mesma forma que nações de outros continentes, como a Índia e a África do Sul, com as quais temos interesses comuns e afinidades, como tem sido demonstrado em foros econômico-comerciais (como o G20 e a OMC) e políticos (como o Conselho de Segurança). Não podemos nos limitar a opções únicas. Ou, muito menos, deixarmo-nos cercear pelo pensamento único. Temos de nos relacionar de maneira diversificada, não só na economia, mas também na política. Temos de enfrentar a “angústia” sartriana da escolha e deixar para trás os preconceitos, que, além de eticamente duvidosos, já não são operacionais para atuar no mundo de hoje, em que, mais do que nunca, a evolução dos fatos varre velhas certezas.

25. ITAMAR FRANCO (1930-2011)

Se olharmos simplesmente os fatos, é impressionante a quantidade de acontecimentos marcantes em política externa brasileira durante o período relativamente curto do Governo Itamar Franco. Nos pouco mais de dois anos em que Itamar ocupou a Presidência, foi assinado e ratificado pelo Congresso Nacional o Acordo de Marrakesh, que pôs fim a quase oito anos de negociações da Rodada Uruguai da OMC; firmou-se o Protocolo de Ouro Preto, que deu institucionalidade ao MERCOSUL (e juntamente com ele concluíram-se os entendimentos sobre a tarifa externa comum); estabeleceu-se a Parceria Estratégica com a China, durante a primeira visita oficial bilateral do Presidente Jiang Zemin ao exterior; lançaram-se as bases da CPLP, que de certa forma representou uma retomada de nossa política africana; iniciou-se um processo de aproximação com a Venezuela, que resultaria numa relação econômico-comercial dinâmica e num maior equilíbrio de nossa política sul-americana, até então muito voltada para o Prata, a despeito do Tratado de Cooperação Amazônica; tomaram-se importantes iniciativas que buscaram reinserir Cuba no contexto regional. Outros exemplos poderiam ser citados, como a abstenção do Brasil em duas resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Haiti, contrariando os desejos de Washington ou a retomada da cooperação tecnológica em áreas sensíveis com países da Europa Ocidental e com a Rússia, facilitada pela ratificação do Tratado de Tlatelolco e do Acordo Quadripartite entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a Agência de Energia Atômica das Nações Unidas (AIEA), firmados durante o governo anterior, bem como pela decisão de aderir ao Mecanismo de Controle sobre Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês), objeto, inclusive, de declaração formal do Presidente do Senado Federal. Como sempre acontece na História, muitos destes fatos tiveram origem em processos iniciados antes (em alguns casos, anos ou até décadas antes) ou somente viriam a ter consequências práticas muito depois. Seja como for, é um elenco notável. E mais notável ainda que se tenha verificado em um Governo que assumiu fragilizado, após o penoso processo

de “*impeachment*” de um Presidente (o primeiro eleito pelo voto popular em quase trinta anos), do qual Itamar era o vice.

O primeiro desafio de Itamar era sobreviver politicamente e garantir a continuidade da transição democrática. Além disso, era necessário recuperar a credibilidade das instituições, abalada pelos escândalos de corrupção, que haviam levado à queda de Collor, mas que, de certa maneira, se estendiam (recordem-se os “anões do orçamento”). Urgia, ainda, estabilizar a economia, depois de décadas de inflação, agravada nos últimos anos pela estagnação, tarefa que vários governos haviam tentado em vão. Nesse contexto, a política externa não estava – e não poderia estar – entre as prioridades mais altas. O que, então, possibilitou a ocorrência dos fatos marcantes listados acima, além da mera coincidência cronológica com processos inexoráveis ou – para pôr em linguagem mais simples – da mera “sorte”? Ter sorte, como já foi dito, dá muito trabalho. Como no caso da economia, os progressos alcançados (ainda que não seja minha pretensão comparar uns e outros) tiveram muito que ver com as características e convicções pessoais de Itamar, sua integridade, sua humildade (virtude reconhecida por todas as religiões, mas pouco comum entre os políticos) e sua coragem para tomar decisões difíceis que poderiam desagradar aliados ou ir contra opiniões correntes. Além dessas qualidades morais, Itamar Franco era um homem profundamente nacionalista e com grande sensibilidade social. Em conversas que tive em seu gabinete no Palácio do Planalto, ouvi mais de uma vez Itamar dizer que sua inclinação política, desde os tempos de estudante, era o “trabalhismo de Alberto Pasqualini”.

Meu primeiro contato de natureza não estritamente protocolar com Itamar, ainda quando Vice-Presidente, se deu em um almoço em Nova York, no final de julho ou iníciozinho de agosto de 1991, promovido por nosso embaixador altermo junto à ONU, Luiz Augusto Araújo Castro. Recordo que, na ocasião, a caminho de Genebra – minha primeira chefia de missão diplomática –, mencionei minhas inquietações com os problemas relativos à propriedade intelectual, especialmente patentes, que então constituíam um ponto de fricção nas nossas relações bilaterais com os Estados Unidos e um item difícil das negociações que me aguardavam no GATT. Acompanhara esse tema no Ministério da Ciência e Tecnologia e, mais tarde, como Chefe do Departamento

Econômico do Itamaraty. Preocupava-me a disposição das autoridades da área econômica a fazer concessões que, a meu ver, iam além do necessário e do que era aconselhável para um país em desenvolvimento. Notei com agrado que Itamar parecia compartilhar dessas preocupações, movido talvez por suas convicções “trabalhistas” e por um impulso nacionalista, comum em indivíduos de formação em engenharia, especialmente os que se haviam vivido o período de industrialização. Não foi esta potencial afinidade, entretanto, a razão que o faria convidar-me, dois anos depois, para ser Ministro das Relações Exteriores, quando José Aparecido, o escolhido para substituir o primeiro Chanceler do seu governo, Fernando Henrique Cardoso, considerou não ter condições de saúde para assumir o cargo.

O processo que me levou à chefia do Itamaraty foi, de certa forma, tortuoso e totalmente inesperado. Não é o caso de descrevê-lo aqui. Basta dizer que ele incluiu momentos em que o Presidente revelou abertura para o diálogo e capacidade de ouvir que contrastavam com a imagem de político provinciano que a nossa mídia deixava passar. Evidentemente, a opinião do amigo e conselheiro José Aparecido teve peso decisivo nessa escolha. Desde os primeiros eventos de que participamos juntos, notei que Itamar tinha uma clara intuição das prioridades da política externa. Dava grande atenção aos temas ligados à América Latina, em especial ao MERCOSUL e às relações bilaterais com os nossos vizinhos. Sabia perfeitamente da importância do relacionamento com a Argentina, independentemente de simpatias pessoais. Estas, porém, viriam pesar positivamente no estreitamento das relações com a Venezuela, quando o Presidente Rafael Caldera assumiu o governo, no início de 1994. Itamar tinha também opiniões fortes em questões que pudessem envolver princípios básicos de política externa, como o da não intervenção, como viria a demonstrar no caso do Haiti. Em temas mais específicos do relacionamento internacional, Itamar, ao mesmo tempo em que sabia delegar a condução do dia a dia, procurava inteirar-se dos detalhes. Em questões de política global, como a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, Itamar encampou plenamente as posições do Itamaraty. Em muitos desses casos, sua auxiliar direta, a Embaixadora Vera Pedrosa daria inestimável ajuda. Algumas vezes, acabava conformando-se com posições pelas quais não tinha maior simpatia, mas que entendia serem

parte de negociações mais amplas. Foi o caso do acordo sobre propriedade intelectual da Rodada Uruguai (TRIPs), que não se coadunava com seus instintos (corretos) de engenheiro desenvolvimentista. Mas era o acordo possível na época e o Brasil não tinha condições de, isoladamente, opor-se à conclusão da Rodada. Nem podia ficar de fora dela. Do meu ponto de vista, havia suficientes ambiguidades no texto, que permitiriam uma interpretação a nosso favor, quando as condições políticas fossem outras, como acabou ocorrendo na disputa que os Estados Unidos iniciaram contra o Brasil, anos mais tarde na OMC. Itamar aceitou meus argumentos e enviou o Acordo de Marraqueche para o Congresso. Sua aprovação, sobretudo pelo Senado, viria a exigir ampla mobilização, na qual fui apoiado pela liderança do Governo, em particular pelo Senador Pedro Simon, muito próximo a Itamar.

Talvez o processo mais decisivo em matéria de política externa desse período diga respeito à dinâmica que envolveu, simultaneamente, as negociações sobre a tarifa externa do MERCOSUL e a tentativa, iniciada nessa época, de lançar negociações comerciais com os Estados Unidos, na esteira do acordo bilateral desse país com o México, e mais tarde do NAFTA. Foi em paralelo a essas discussões que Itamar apresentou, em uma Cúpula do Grupo do Rio em Santiago do Chile no final de 1993, a ideia de uma área de livre comércio de toda a América do Sul. A ALCSA, como ficou informalmente conhecida em contraposição à ALCA, procurava contornar, dentro de um espírito integracionista, as dificuldades de juntar todos os países da nossa região em uma União Aduaneira, decorrentes seja de estruturas tarifárias muito diversas seja da ansiedade de alguns deles em não prejudicar negociações com os Estados Unidos. De passagem, a ALCSA punha respeitosamente de lado a ideia, bem intencionada, mas pouco realista, de um MERCONORTE, que complementaria, não se sabe bem como o MERCOSUL, sem deixar de recolher a preocupação legítima por trás daquela proposta. Meses mais tarde, em fevereiro de 1994, eu teria a ocasião de expor, em uma Reunião Ministerial da Aladi, os elementos centrais desse projeto, precursor da UNASUL. Essa não era, porém, a questão central. O principal problema que nossa diplomacia econômica enfrentava na região era o de manter a unidade de um MERCOSUL ainda em gestação e lidar, ao mesmo tempo, com os impulsos de nossos

vizinhos, sobretudo àquela época da Argentina de Menem e Cavallo, em direção a um acordo comercial com os Estados Unidos. A possibilidade de um acordo bilateral entre a Argentina e os Estados Unidos era um risco real e, em parte, não foi adiante porque Washington parecia relutar. Mas a simples abertura de negociações em separado representaria o fim do MERCOSUL, da forma como fora concebido. Foi necessário, assim, que o Presidente Itamar Franco escrevesse a seus colegas, afirmando, de um lado, que o Brasil não se opunha em princípio a um acordo com os EUA, mas, de outro, que era fundamental que uma eventual negociação fosse conduzida de forma conjunta. Só assim, evitaríamos que o MERCOSUL, que mal nascera, fosse diluído em programas de integração (ou, melhor dito, de liberalização comercial) de alcance hemisférico.

Esta contradição ou dualidade entre a integração sul-americana e os projetos hemisféricos iriam durar até o fim do governo Itamar. Na realidade, somente seria resolvida anos mais tarde, já no governo Lula da forma que se conhece. Embora não me lembre de ter tido uma discussão em profundidade sobre o assunto com o Presidente, creio poder dizer que, como eu, Itamar nutria sérias dúvidas sobre os excessos de liberalização comercial do Governo Collor, cujos elementos conceituais continuavam presentes na proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas, ou como se dizia no início de 1994, da “expansão do NAFTA”. No plano interno essas dúvidas se refletiram, sobretudo, em uma atitude mais prudente em relação às privatizações. No plano internacional, com a conclusão da Rodada Uruguai, as preocupações se voltaram para o Hemisfério. Naqueles tempos, em que a tríade “liberalização, privatização, desregulamentação” dominava quase todas as mentes e em que era muito mais difícil resistir às pressões de Washington, contrapor-se simplesmente à ALCA era inviável. Significaria, no mínimo, a desagregação do MERCOSUL. Por isso, tratamos de contrabalançá-la com outras iniciativas como um acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, proposto inicialmente pelo Brasil à margem de uma reunião entre esta e o Grupo do Rio em São Paulo e objeto de um memorando, assinado em Bruxelas no final de 1994. Mas a questão principal continuava a ser o que fazer com a proposta da ALCA, que passara a ser o centro da Cúpula das Américas, convocada pelo Presidente Clinton para Miami em dezembro. A ALCA deixava de ser uma veleidade de alguns países

desejosos de obter um “certificado de qualidade” para suas economias e voltava a fazer parte do projeto estratégico de Washington, a exemplo da *Iniciativa das Américas* lançada pelo Presidente Bush (sênior).

Por uma coincidência feliz coube ao Brasil presidir o Grupo do Rio durante o ano de 1994. Houve uma reunião ministerial em Brasília. O próprio Itamar presidiu o encontro de presidentes no Rio de Janeiro. Essa circunstância permitiu que tentássemos introduzir um mínimo de coordenação entre as posições latino-americanas (naquela época, creio, nem os caribenhos anglófonos nem o Suriname faziam parte do grupo). Eu acompanhava de perto as negociações de altos funcionários, que no nosso caso, eram conduzidas pelo secretário-geral do Itamaraty, Embaixador Roberto Abdenur, e tratava de manter Itamar informado. Para encurtar a estória, não podendo de todo barrar o lançamento das negociações, nem ficar fora delas, o Brasil conseguiu, com a ajuda de outros países, introduzir temas do nosso interesse na agenda da ALCA (como subsídios, medidas *antidumping*, agricultura e, de forma um tanto retórica, transferência de tecnologia). Mais importante, logrou-se evitar que a implementação da ALCA, afinal lançada na Cúpula de Miami, ocorresse de maneira acelerada, de uma forma que “atropelaria” o MERCOSUL. Evidentemente, não se podia prever que, com isso, estávamos criando também as condições para que um futuro governo, em circunstâncias mais favoráveis, viesse a reverter o processo como um todo.

O outro lado da medalha – e nada simples – era negociar a tarifa externa comum do MERCOSUL. Aqui, além da dificuldade com nossos parceiros, ansiosos por uma relação desimpedida com os Estados Unidos, havia que ter em conta uma certa polêmica dentro do Brasil sobre a conveniência de atrelar nossa tarifa à dos outros sócios, o que, segundo a percepção de alguns críticos respeitáveis, levaria a uma liberalização do nosso comércio exterior ainda mais profunda que a que fora empreendida no Governo Collor. Itamar não era insensível a essas preocupações, mas percebia também a importância do MERCOSUL para a consolidação da integração e de relações pacíficas e mutuamente vantajosas com os nossos vizinhos. Pouco antes da Reunião Ministerial de Buenos Aires, em julho de 1994, onde o assunto seria definido em suas linhas gerais (os detalhes só seriam completados no segundo semestre

nas negociações que antecederam o Protocolo de Ouro Preto), Itamar convocou uma reunião no Palácio do Planalto, em que todos os principais interlocutores se fizeram ouvir. Ao final, depois de escutar ministros e embaixadores mais diretamente envolvidos no tema, Itamar tomou a decisão, recomendada pelo Itamaraty, de prosseguir as negociações com vistas à União Aduaneira. “Vamos seguir a posição do Chanceler”, recordo-me haver ele dito, se não exatamente com essas palavras, com outras de valor equivalente.

Seguramente houve vários outros episódios em que a personalidade do Presidente marcou decisões de política externa com consequências duradouras. Mas mais do que atitude tópicas sobre temas isolados, o que importa ressaltar é a atitude desse mineiro de Juiz de Fora, exteriormente tímido, mas com nítido sentido dos interesses brasileiros, pronto a conciliar com os iguais, mas sem a preocupação de agradar os mais fortes ou de evitar as críticas dos “formadores de opinião”. A mesma simplicidade e identificação com o cidadão comum, que ajudaram a dar uma feição menos tecnocrática à política econômica – e que se revelava em temas aparentemente corriqueiros como alugueis ou mensalidades escolares – contribuíram para que, também na diplomacia, o Brasil tomasse atitudes das quais o povo brasileiro pode orgulhar-se. Sinto-me honrado de ter sido um colaborador do Presidente Itamar Franco e ter podido ajudar a formular algumas de suas políticas e executar suas orientações.

26. BRAZIL AND THE MIDDLE EAST

After President Luiz Inácio Lula da Silva's eight years in office, Brazil has reached a new status in international relations, a fact recognized by defenders and critics alike. In an article about Turkey, the British magazine *The Economist* (which was often critical of Brazil's positions and initiatives in subjects ranging from the Free Trade Area of the Americas to the Iranian nuclear program) referred to Brazil as a "diplomatic giant."

This is just one example. Brazil has made her presence felt in most international negotiations, from finance to trade, from climate to disarmament. Brazil is a member of several groups that have a crucial role in world governance, such as the G20, BRICS and BASIC. Brazil's role in trade negotiations has been amply recognized, even by those who might regret it.

Much of this results from profound changes Brazil has undergone – such as the consolidation of the democratic process, sound economic performance, and the promotion of social justice – as much as from President Lula's charismatic personality. But part of this success can be credited to a "bold and activist" foreign policy, as befits the country's dimensions and potential. From South America to Africa, from "global dialogue" with the U.S. to a "strategic partnership" with the European Union, Brazil's diplomatic activity in the last part of the first decade of the twenty-first century has been intense and, as a French scholar interviewed by *Le Monde* put it recently, "imaginative".

Fostering relations with the developing world was one of the cornerstones of President Lula's foreign policy. Renewed dialogue and cooperation with countries of the Middle East was part of this larger effort to strengthen South-South cooperation. Without any hesitation, I can testify that the Middle East was brought, perhaps for the first time, to the center of our diplomatic radar. This might seem strange for a country that participated in two world wars and even sent troops to Suez, under the UN flag; but throughout most of her history, Brazil has maintained good and cordial though somewhat distant relations with the countries of the Middle East.

During President Lula's two mandates, Brazilian foreign policy made a genuine effort to engage countries of the Middle East on the bilateral and bi-regional (involving South America as a whole) levels. Brazil's interests in coming closer to the Middle East are quite distinct from those of the traditional Western powers. We do not depend on the Middle East for oil. Although we fully grasp the centrality of the region for world peace, Brazil has no major direct national security concern at stake there. We are not a large arms exporter to the region. And of course, unlike other countries, we do not carry any colonial or Cold War baggage in the Middle East (or anywhere else, for that matter).

Brazil and the countries of the Arab world share strong human bonds. Notable Arab influence can be found in Brazilian culture and society. This may be seen in literature, cuisine, and in the names of some of our most prominent politicians and businessmen. There are around ten to twelve million Brazilians of Arab descent. The largest populations of Lebanese and Syrian origin outside those countries reside in Brazil. Last year, we celebrated the 130th anniversary of Arab immigration. Brazil is also the home to a very dynamic Jewish community. Arab and Jewish communities are fully integrated into our society—and they live harmoniously side by side.

Tolerance, acceptance of differences, and respect for the other, over and above distinctions of race or creed, are fundamental values that Brazil holds both domestically and internationally. By pursuing closer relations with the Middle Eastern countries, Brazil is rediscovering her own identity.

The deepening of relations between Brazil and countries of the Middle East was long overdue. It is surprising - if not alarming - that President Lula was the first Brazilian head of state ever to visit the Middle East officially. (Before him, Emperor Dom Pedro II made a trip to parts of the Ottoman Empire in the late nineteenth century, but it was a cultural and religious expedition for personal enlightenment.) During his eight years in office, President Lula went to Syria, Lebanon, the United Arab Emirates, Egypt, Algeria, Qatar (two times, one of which was to attend the second Arab-South American Summit), Libya (also twice, including once as a special guest of the African Union summit), Saudi Arabia, Jordan, Palestine, and Iran. He also made a state visit to Israel.

Brazil was the first country in Latin America and the Caribbean to be granted observer status by the Arab League. President Lula's first address to the Arab League was a groundbreaking event. I myself went to Cairo and Algiers to attend a summit and a ministerial meeting of the Arab League. In my capacity as foreign minister I paid dozens of visits to Middle Eastern countries. In one of those trips, in preparation for a summit between South American and Arab countries, I visited ten countries in ten days, which made me feel like a modern version of the great fourteenth-century traveler and writer from Tangiers, Ibn Battuta.

This renewed interest was reciprocated: countries of the Middle East have also given clear indications that they seek better ties with Brazil. The then Arab League Secretary General Amr Moussa visited Brasília three times during the Lula presidency. In the past eight years, Brazil hosted fourteen heads of state and government from countries in the Middle East. In November 2009 alone, the presidents of Israel, Palestine, and Iran visited Brazil within a period of ten days. Playing host to the leaders of these three countries within a fortnight is a testament to the credibility Brasília has acquired over the last few years with a great variety of interlocutors.

DIPLOMACY AND TRADE

Closer relations have been translated into concrete diplomatic overtures. Brazilian diplomatic missions were opened in the Middle East: embassies in Muscat and Doha; an office in Ramallah (soon to become an embassy); and a consulate-general in Beirut. The Brazilian embassy in Baghdad will reopen soon (it has been functioning in Amman, Jordan, since the U.S. led occupation of Iraq). A post of ambassador at large for the Middle East was also created, following a suggestion that the then foreign minister of the Palestinian Authority, Nabil Shaath, made directly to President Lula and myself during our visit to Cairo in December 2003. On that occasion, for the sole purpose of meeting President Lula, Nabil Shaath had to travel for more than eight hours from Ramallah to Cairo, crossing innumerable barriers on his way.

The most important initiative on the diplomatic level was the establishment of the South American-Arab Countries Summit (ASPA,

as we call it, following the Brazilian and Spanish acronyms), a mechanism meant to strengthen the ties between the two regions. The idea of the summit was born early in President Lula's first term. I explored it in my first visits to the region, following a World Trade Organization ministerial meeting in Sharm El-Sheik and a World Economic Forum regional meeting at the Dead Sea, as early as May 2003. In June I sent my chief of staff as a special envoy to the region. He took with him letters from President Lula to several Arab leaders, including President Yasser Arafat, then under virtual siege in the Mokata, the presidential compound in Ramallah. After laborious, but in the end gratifying efforts, which included some ministerial meetings and numerous encounters with high officials, Brazil was able to host, in May 2005, the first South America-Arab Countries Summit. A second ASPA summit was organized in Doha, Qatar, in 2009. The third summit should have taken place in Lima, Peru, in the early part of 2011, but events in the Middle East forced its postponement.

One anecdote well illustrates the change in the traditional mindset that such an initiative concerning a bi-regional meeting of leaders implied. In one of my early travels to the region, one journalist, who was actually sympathetic to our efforts, did not hide her (or her bosses') skepticism. She confronted me with the question why Brazil had made that move, which seemed at a first glance so alien to "business as usual". I tried to answer that question as best as I could, pointing out the historical bonds and the potential for economic cooperation, the cultural and political benefits, etc. The reporter did not seem fully convinced, but duly recorded my explanation in her piece for an important Arab newspaper. A couple of years later, in the course of a preparatory meeting in Marrakesh, Morocco, the same journalist asked me: "Why didn't this summit take place before?"

With the advent of ASPA, these two parts of the developing world were brought together for the first time to discuss political issues of mutual interest and further enhance trade, investment, tourism, as well as technical, scientific, and cultural cooperation. At the margins of the ASPA summits, meetings of business people were held. Commerce between South America and Arab countries increased sharply. This would surprise many of our media analysts and self-anointed pundits,

who saw the initiative in a purely ideological light and affirmed that it would not bring any concrete (i.e. economic) results.

Several countries from South America and the Arab world, which had scarce contacts before ASPA, have now engaged in full diplomatic relations. Visits have multiplied. And this has happened not only in relation to big countries like Brazil and Argentina, but also to smaller ones like Uruguay and Paraguay. Above all, this new mechanism facilitated dialogue between regions until then distant from each other. A better first-hand understanding by South American countries of the questions that confront the Middle East was made possible. Thus, when toward the end of Lula's groundbreaking presidency, Brazil decided to recognize the state of Palestine, this gesture - made in view of the stalled peace process and the Israeli government's refusal to renew the freezing of settlements in the Palestinian occupied territories - was quickly followed by similar actions on the part of our neighbors.

As stated earlier, the positive effects of ASPA were also to be seen in the fields of trade and investment. Businessmen are very attentive to the signals conveyed by governments. Often leaders wave the flag and businessmen follow suit. Apart from the business meetings, held in parallel to both summits, several trade missions took place, as part of state visits or independently from them. New flights have been established (between São Paulo and Dubai, Tel Aviv, and Doha). Trade between South American and Arab countries has increased from \$10 billion in 2004 (the year before the first summit) to around \$30 billion recently. Trade between Brazil and the Arab countries has also significantly increased since 2003: from \$5.5 billion in the first year of President Lula's tenure, our trade flows reached \$20.3 billion in 2008, soaring fourfold in such a short time. After falling in 2009 due to the effects of the international economic crisis, in 2010 exchanges almost matched the historical peak of 2008. Just before the recent political turmoil, Arab countries, taken as a single region, were responsible for Brazil's largest trade surplus in the world.

A free trade agreement (FTA) was signed some months ago between Egypt and MERCOSUL (the customs union that brings together Brazil, Argentina, Uruguay, and Paraguay, hopefully to be joined in the very near future by Venezuela). Framework agreements

with Syria, Jordan, Morocco, Palestine, and the Gulf Cooperation Council are already in place. Negotiations are at an advanced stage for new FTAs with the GCC and Jordan. It is worth noting that an FTA had already been signed with Israel, a signal of our region's pluralistic standing. In the implementation of the agreement with Israel due care is being taken not to allow products originating in the occupied territories to benefit from the liberalization envisaged in the accord.

PALESTINE, SYRIA AND LEBANON

The increased contacts between Brazil and the countries of the Middle East have helped forge a partnership based on mutual confidence and respect. Brazil's views on Middle East matters are increasingly sought after; our ability to talk to all sides and exert constructive influence is very much appreciated. This is not only my personal evaluation. It is an opinion expressed both privately and publicly by leading figures of several countries in the region. Our firm yet balanced attitudes in the United Nations Security Council regarding issues like Iraq, Lebanon, and more recently Iran and Libya, contribute to make it clear that Brazil acts independently, in accordance with her own judgment, and is not influenced by preconceived ideas. Nor does she easily bend to pressures from big powers, including the biggest of them all.

This helps explain why Brazil was one of the few non-Islamic developing countries from outside the Middle East to be invited to the Annapolis Conference in 2007 and to the Conference in Support of the Palestinian Economy for the Reconstruction of Gaza, in Sharm El-Sheikh in 2009. In the case of Annapolis, it is also worth noting that the other two countries in a similar category were India and South Africa, which, together with Brazil, form the IBSA Forum, another initiative taken under President Lula. IBSA became so relevant in the discussion of Middle Eastern affairs that the Palestinian foreign minister, Riad Malki, traveled halfway across the globe to participate in a breakfast with his counterparts from the three countries, in the margins of a BRICS/IBSA Summit in Brasília, in April 2010 (by the way, a historic day for the shaping of a multipolar world order). Some months later, the Foreign Minister of Indonesia called for a meeting

with the IBSA countries plus Palestine in the context of the UN General Assembly.

I have traveled five times to Israel and Palestine since 2005. My first trip to Ramallah was part of the preparations for the ASPA process. But my contacts with President Mahmoud Abbas, with the then Prime Minister Ahmed Qurei, and with my official counterpart allowed me to have a deeper view of the grim situation the Palestinian people were going through, as did also my car journey from the Jordan-Palestine crossing point at the Allenby Bridge and back. It is hard to describe the strong impression caused by the numerous road blocks and detours to which Palestinian nationals are subject, in contrast with the highly protected Israeli motorway running over their territory, which they are barred from using. President Abbas, together with Amr Moussa at the Arab League, was one of the strongest supporters of the process we had launched.

In my travels in the region, I did not skip Israel either. Soon after ASPA, I visited Jerusalem for conversations with the then Prime Minister Ariel Sharon and Ehud Olmert, then deputy prime minister, as well as with my official counterpart, Sylvan Shalom. Keeping this balance was important so that Brazil would not disqualify as an interlocutor for both sides, while not renouncing any of her principled positions. I returned several times to the West Bank and to Israel, including, most notably, during the Gaza conflict in January 2009. On that occasion, I delivered, through Jordan, a donation of food and medical supplies from Brazil to the people of Gaza. Talking quite frankly and in a friendly way with Tzipi Livni, the Israeli foreign minister at the time, I joined Brazil's voice to the many around the world, who were condemning the invasion of Gaza and appealing for a prompt cessation of hostilities. President Lula himself visited the region in March 2010, conveying our message of peace and conciliation, as well as our firm support for the just cause of the Palestinian people.

In contacts with the Israeli government as well as with the Palestinian Authority, Brazil has systematically stressed her support for an economically viable Palestinian state within the borders of 1967, having Jerusalem as its capital. Brazil also supports the right of Israel to live securely and in peace with her neighbors. In all our statements, we

have stressed the central importance of stopping all settlement activity by Israel in the Palestinian territory, including in East Jerusalem. Brazil has also advocated the end of the blockade of Gaza. And of course we have condemned the resort to any kind of violence, including all forms of terrorism, which we consider a blind alley. In constant conversations, during President Lula's term, with Palestinian officials as well as leaders in the Arab world, Brazil has pleaded for reconciliation between Fatah and Hamas as a necessary condition for achieving peace with Israel. I am glad to see that in April an understanding was reached by the leaders of these two main political factions. I sincerely hope that all those concerned understand that a durable peace can only be obtained with the concurrence of both parties. It is also my hope that, in this process, Hamas will come to terms with the historical fact of the existence of Israel and therefore accept the two-state solution.

In the last few years, Brazil has been defending the inclusion of new actors in the peace negotiations. We are glad to see that this view has been embraced by more and more people in the region. The Annapolis process was a good start in that direction. Unfortunately it was short lived. We are convinced that enlarging the conversations to a broader group will allow the appearance of fresh ideas. In one way, the peace process so far has suffered from a kind of claustrophobia, without room for new solutions. Of course it is not necessary to reinvent the wheel. The main elements of a peace accord have long been on the table. But new actors can surely contribute some lateral thinking on ways of implementing them. So far, apart from the countries directly involved in the conflict, the Middle East issue has been dealt with exclusively by the United States and, on a very secondary level, by the members of the Quartet (the U.S., Russia, the European Union and the UN). A breath of fresh air would certainly do no harm.

Gathering interested countries with a conciliatory profile, international credibility, and good relations with all parties can provide the basis for a small support group for the Quartet, which could help advance individual dossiers in the negotiation between Israel and Palestine. It is my contention that the IBSA countries, Brazil first and foremost, could give a helping hand in creating an atmosphere conducive to a workable understanding, and even come up with one or two ideas

of their own. The idea of a support group acting together with a core group is not new in facilitating peace agreements: it was put in practice, for instance, in the Central American conflicts of the 1980s.

No single actor can do more to strengthen moderate positions on the part of the Palestinian leadership than Israel. Should there be no clear prospect of a viable Palestinian state, radical groups will impose themselves. Even more dangerous, their ideas will become the prevailing ones. As I said at the Annapolis conference, there will be no peace without painful concessions on both sides.

In parallel to political efforts to promote a just and lasting peace, Brazil has been supporting Palestinian development. In 2007 Brazil made a donation worth \$10 million, which is being invested in education, public health, and urban infrastructure in the West Bank. Brazil pledged another \$15 million at the Sharm El-Sheikh conference on Gaza reconstruction. Together with India and South Africa, our partners in the IBSA Forum, we funded the construction of a sporting facility in Ramallah. The same three countries are also funding the reconstruction of a hospital in Gaza, the initiation of which was stopped by the blockade imposed on that territory by the Israeli authorities. In my last visit as foreign minister to Israel I raised the subject with Prime Minister Benjamin Netanyahu, who did not seem totally closed to the possibility of reexamining the situation, although, as far as I know, nothing concrete has happened since then.

The recent Brazilian recognition of the Palestinian state was a natural step, given our willingness to contribute to a just and lasting solution of the Israeli-Palestinian conflict. In the letter he sent to President Abbas to formalize such recognition, President Lula underlined that the Brazilian decision did not imply abandoning our strong conviction that negotiations between Israelis and Palestinians are indispensable to achieve the concessions needed from both sides. Following Brazil's decision, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, and Chile also announced their formal recognition of Palestine. Some European countries said they were reexamining the case.

When he came to attend President Dilma Rouseff's inauguration in January, President Abbas symbolically launched the construction of the Palestinian embassy in Brasília. The recognition of Palestine

reinforces our historical commitment to the creation of an economically viable and geographically cohesive Palestinian state, coexisting peacefully and securely with the state of Israel. We see it as a stimulus—and not a substitute – to the negotiations.

It is of course too early to tell whether the unfolding events in several Arab countries, which have mesmerized the world, will create the conditions for the resumption of the Palestinian-Israeli peace process. Needless to say, much will depend on the reactions of Israel and the United States. So far these have not been encouraging. But we should not despair. It takes time and patient persuasion to adapt one's long-held views to new realities.

It has also been our conviction that the Syrian government - quite apart from the dramatic events that are taking place in that country, which, one hopes, will soon give way to an authentically democratic process - must be increasingly involved in peace initiatives across the region. Syria has a strong stake in peace. In my conversations with President Bashar Al-Assad - and I am sure this will hold true of any government that emerges from the current troubles - I got the impression that Syria was willing to play her part, provided her own perspectives and interests are taken into due consideration. Once present developments unfold themselves, Syria will once again become a fundamental player in the efforts toward peaceful solutions in Lebanon, Palestine, and, to some degree, Iraq. The importance of Syria may seem less obvious and even a bit far-fetched now, but will become clear as the situation normalizes, hopefully sooner rather than later. In my talks with U.S., Israeli, and European colleagues, I always urged them to bring Syria back to the table.

Mindful of Syria's role in the region, President Lula visited Damascus in his first year in office. President Al-Assad reciprocated the visit in July 2010, in his first-ever transatlantic trip. I visited Damascus on six different occasions, almost all of them immediately before or after visiting Israel. This strong dialogue with Syrian and Israeli governments gave Brazil the credentials to play a confidence-building role with regard to negotiations in sensitive issues such as the Golan Heights. The electoral process in Brazil and subsequent events in the area, especially in Syria itself, did not allow this facilitation to realize its potential.

On a previous occasion, I had already brought a message from the president of Syria to the prime minister of Israel, at the time Ehud Olmert. That was just after Annapolis, and somehow preceded the “proximity talks” mediated by Turkey. The Syrian president once told me that Damascus was ready to initiate such talks, provided they did not go back to square one, meaning that they should take into consideration progress achieved in previous rounds. The feedback I had from the Israeli prime minister was positive. And indeed a couple of months later the “proximity talks” started. Of course, I do not claim that this happened by virtue of our action. I am sure many other interlocutors were involved in that *démarche*. Unfortunately, the talks were interrupted by the Israeli military action in Gaza and rendered more difficult by the 2010 Flotilla of Freedom affair, in which activists, who were trying to break the Gaza siege, were killed by Israeli forces. More recently, following President Lula’s visit to the region (which did not include Syria this time), Brazil’s good offices were again requested in order to help jump-start dialogue between Israel and Syria.

Brazilians are also very attached to the Lebanese. That has a lot to do with the people-to-people dimension of our relations. One of President Lula’s early visits was to Beirut, also in 2003. Lebanese political stability affects Brazil directly, not only because of the large Lebanese community in Brazil, but also due to the increasing number of Brazilian nationals living in Lebanon. During the 2006 war, for example, the Brazilian government organized the evacuation of three thousand of her citizens - and some citizens of other countries as well. That was the largest operation of its kind ever carried out by Brazil. While the rescue operation was taking place, I twice visited the city of Adana, in southern Turkey, where most of the Brazilians who fled the Israeli bombings sought refuge before being evacuated to Brazil (though, to be sure, quite a sizable number went to Damascus, which was closer for those living in the Bekaa Valley).

During one such visit, a lady, probably in her late fifties or early sixties, came to thank me with great emotion: “This is the third time I have had to flee a war, but it is the first time the Brazilian government has come to my assistance.” This only confirmed the truth of a thought that occurred to me long before, which I often repeated to my students

at Instituto Rio Branco, the Brazilian diplomatic academy: “You (meaning actually anyone) may not take an interest in international politics, but sooner or later international politics - as indeed any politics - will take an interest in you. And you had better prepare yourself for that moment.”

I visited Beirut the day following the ceasefire. Apart from the shocking scenes of smouldering buildings and vast destruction (a great deal of which was caused by bombings after the ceasefire was declared), I was particularly moved by the sight, amid the rubble, of a Brazilian national team jersey - a visual reminder of how close Brazilian people were to those who were suffering from the devastation.

As a result of that tragedy, we became even closer to Lebanon. Although I am no longer in government, I am deeply convinced that Brazil will continue to be engaged, promoting peace and dialogue, supporting every initiative that brings stability and progress to the Lebanese people - and, as a consequence, to neighboring countries. After the 2006 war, Brazil donated funds for reconstruction and assisted the Lebanese government through cooperation projects. The visit to Brazil of President Michel Suleiman, in April 2010, reinforced this partnership. Following requests and suggestions by several of our partners in the region, including the Lebanese themselves, Brazil has recently taken on the leadership of the naval component of UNIFIL, the UN peacekeeping mission in Lebanon. This again amounts to some sort of recognition by those more directly involved that Brazil can play a constructive role in promoting peace in the region.

FROM BRASÍLIA TO TEHRAN

One of our initiatives in the wider Middle East involved the efforts to promote a diplomatic solution to a seemingly intractable issue: the Iranian nuclear program. The Tehran Declaration of May 17, 2010 has a lot to do not only with Brazilian foreign policy toward the Middle East, but also with the promotion of international peace and security. Along with Turkey, Brazil engaged Iran in negotiations related to the vexed question of that country’s nuclear program. Why did Brazil do so?

Brazil got interested in this question for a number of reasons, which are worth explaining. First, as one of the countries that - together with Japan - has been most often in the UN Security Council as a non-permanent member, Brazil has been confronted with the need to give her opinion (and indeed her vote) on critical issues for international peace and security. More than once, Brazil has contributed her skills and imagination - apart from her strong belief in the power of dialogue in attempts to find solutions to difficult questions.

When Brazil served on the Security Council between 1998 and 1999, I was personally involved in the effort to prevent the Iraq situation from deteriorating to the point it actually did later on, in a different context (somehow linked, in fact or fiction, to the 'war on terror'). The three panels Brazil chaired on different aspects of the Iraq question (disarmament, the humanitarian situation, and Kuwaiti prisoners of war and stolen property) presented conclusions that helped avoid or at least postpone the aggravation of the situation. Many of the recommendations of the disarmament panel - certainly the most difficult of the three - were incorporated in the resolution that extinguished UNSCOM and created UNMOVIC, with a somewhat modified mandate. This replacement of a commission whose activities had been marked by controversy with a new body and a new chairman might, in different circumstances, have led to a more positive outcome.

Moreover, Brazil has been an active participant in the Conference on Disarmament - which I had the honor to chair twice, in 1993 and 1999 - and a founding member of the New Agenda Coalition, a group of countries united by the common goal of total elimination of nuclear weapons. Disarmament and nonproliferation issues were not off our radar screen. For decades, Brazil played an important role in the Vienna-based International Atomic Energy Agency (IAEA), mainly as a strong supporter of the right of nations to use nuclear energy for peaceful purposes. As is well known, Brazil has her own program of uranium enrichment for the production of electricity, as well as a means of naval propulsion. All these facts contributed to the existence of personal and professional links with some of the people who were more directly involved in the discussions on the Iranian question. Besides, having always kept normal diplomatic relations with Tehran, Brazil was

also able to listen to the Iranian side of the story. In this connection, not only in Vienna, but also in the two capitals, a dialogue of some sort predated the more recent efforts and initiatives.

Brazil was also interested in developing her economic and commercial ties with a country roughly the same size as Turkey and Egypt, and bigger than any other country in our own region, with the exception of Mexico and Brazil herself. Iran is a very attractive market for our exports and a potential recipient of Brazilian investments in the fields of energy, mining, and transportation material.

In our very diverse conversations with several Middle East countries, it became clear that any attempt to build a long-lasting peace in the region would involve, sooner or later, some form of dialogue with Iran. The prospect of coming back to the Security Council for the biennium 2010-2011 helped sharpen our focus. The Iranian nuclear program had been the subject of talks I held in past years with some of my colleagues as well as with high-placed international officials.

In these conversations, I had always felt that there was a missing element in the proposals made to Iran, either directly by Western powers, or by the intermediary of the IAEA. This missing link, which to my mind was essential to convince Iran to cooperate more fully with the IAEA, was the recognition - in practice, rather than in theory - of Iran's right to develop her own peaceful nuclear program, including her capacity to enrich uranium. Of course, I took due note of the fact that Iran had not complied fully with her international obligations in regard to declaring her nuclear activities, and possibly other aspects as well - and that the country was, therefore, in debt to the international community. But in the same way as someone who has defaulted on payments to a credit agency may have his or her card suspended, but eventually have it restored after some conditions are met and some time has elapsed, Iran should not be stripped forever (or rather, for the foreseeable future, which in politics amounts to the same thing) of the rights ensured to all members of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). In other words, just as one should not be deprived of access to credit because of religion or race - or even because one lives in a 'bad neighborhood' (the analogy holds) - a country cannot be deprived of access to a technology because it is Muslim or is situated in a dangerous

region, especially if one of its neighbors is known to possess not only the same technology, but the actual weapons.

The proposal presented in October 2009 to Iran by the U.S., France, and Russia, and supported by the IAEA, involved a swap of Iranian low-enriched uranium for nuclear fuel for the Tehran Research Reactor (TRR). It had incentives for both sides - Iran would send abroad 1,200 kilograms of her low-enriched uranium, a move that interested those who feared Iran's intentions in enriching uranium. On the other hand, the proposed swap agreement did not question the Iranian right to enrichment, a topic that made all previous proposals non-starters for the Iranians. In other words, the agreement was specifically built and advertised by its proponents as a confidence-building measure.

The negotiations with Iran were led by the P-5+1—the permanent members of the Security Council (U.S., UK, France, Russia, and China) plus Germany. Brazil decided to take an active role in this particular initiative because we are committed to international peace, because Brazil is one of the few countries with the credibility to sustain an open dialogue with all the parties involved and therefore has an obligation to help, and finally because we had been urged by several leaders to talk to the Iranian regime and try to convince it to accept the proposal and to adopt a more flexible approach in regard to its nuclear program. In engaging Iran in negotiations on the fuel swap, Brazil and Turkey were simply putting forward ideas that were promoted by other countries who had been sitting at the table.

Those interested in the deal were the first to underline the potential attraction it had for Iran, since it was based on the de facto - if not de jure - recognition of her capacity to enrich uranium. At least once, one of my interlocutors (in this case not a minister, but a highly placed official) even suggested that, if the deal went through, the relevant Security Council resolutions might have to be adjusted to the new reality.

Based on such considerations and with explicit encouragement from some of the leaders of the P-5+1 – who might have bet that, in a later stage, we would eventually fail - Brazil joined forces with Turkey (a NATO member and a country close enough to Iran to be concerned with the possible military implications of the Iranian nuclear program) to seek ways and means to make such a deal possible. Faced with initial

Iranian resistance to accepting specific conditions, some variations around the original proposals were explored; but in the end, both Brazil and Turkey insisted that Iran should accept the three essential elements of the proposal, which related to the quantity of low-enriched uranium to be transferred, the timing of such a transfer, and the place where the exchange should take place. On all three of these totally verifiable elements (how much, when, and where), Iran ended up conceding.

Thus, in the course of negotiations, which extended for eighteen hours on May 16 and followed months of intense consultations, Iran made voluntary concessions regarding three central points that she had been resisting before Brazil and Turkey joined the talks. It is fair to ask why Brazil and Turkey succeeded where the major powers had consistently failed. Probably the main reason consists in the fact that Brazil and Turkey have good relations with Iran. We talk to her government with respect and understanding. Second, Brazil and Turkey are non-nuclear states, thus enjoying far greater legitimacy in negotiating issues related to Iran's nuclear file. Third, the two countries did not prejudge that the Iranian nuclear program was necessarily for non-peaceful ends. Giving the benefit of the doubt is both a powerful encouragement and a valuable bargaining chip in a negotiation. Finally, Brazil and Turkey have always recognized Iran's right to a peaceful nuclear program, to which every member of the NPT is entitled, so long as the clauses of the treaty and the regulations of the IAEA are respected.

We were aware that the swap agreement was a gateway for a broader negotiation regarding Iran's nuclear program. Brazil and Turkey were always clear that the Tehran Declaration did not solve all questions regarding the Iranian nuclear program. Important issues, such as Iran's advance to 20 percent enrichment and the quantity of uranium in Iran's possession, would certainly be part of future discussions, once confidence was created.

Much to our surprise, on the day following the Tehran Declaration, the powers that had seemed more interested in a deal rushed to announce that a new round of sanctions by the Security Council would still be pursued, irrespective of the results achieved by President Lula and Turkish Prime Minister Recep Tayyip Erdoğan. Eventually, new sanctions were imposed against Iran by the Security Council on the

very day the so-called Vienna Group submitted its comments on the Tehran Declaration to the IAEA, allowing no time for Iran to reply. In other words, even if Iran complied with all the P-5+1 demands, Iran would still be subject to a new round of sanctions.

The reaction of the original proponents, for reasons that may be the object of speculation but do not stand the test of objective argument, was nonetheless to pursue the adoption of sanctions against Iran. It must be said, in regard to sanctions, that Brazil for one (but most likely Turkey also) always pointed out to the Iranian authorities – I did that to Iranian President Mahmoud Ahmadinejad himself – that although we much preferred the route of dialogue to that of sanctions, if those came to be adopted by the Security Council, Brazil would duly abide by them. This of course would run counter to Tehran’s expectations of greater cooperation with Brazil and contribute to her further isolation. To what extent this message (of which, as I made abundantly clear, I was only the bearer) may have influenced the Iranian decision to accept the essential elements of this confidence-building agreement is difficult to ascertain. But the Iranian authorities were left in no doubt in this respect.

The Turkish-Brazilian diplomatic efforts did not produce the effects we desired, mainly due to a change of heart on the part of Washington. As former IAEA Director General Mohamed ElBaradei said in an interview to a Brazilian newspaper: if the original proponents of the swap agreement did not take the Tehran Declaration as a basis to continue negotiations, such an attitude surely meant that “they could not take yes for an answer.”

It seems that in matters concerning peace and security, global governance is still the reserved territory of the five permanent members. The moment two developing countries, both non-permanent members of the Security Council, reached a major breakthrough that could have paved the way for renewed dialogue on the Iranian nuclear program, the traditional powers showed all their diligence in maintaining their “market reserve” on issues they considered beyond the reach of those they saw as newcomers.

But to myself as well as to many people around the world with whom I had the opportunity to talk about the subject, usually at their initiative, the Turkish-Brazilian endeavors proved the value of having

new actors, with fresh approaches as well as a greater capacity to dialogue, participating in the search of solutions to difficult subjects.

The passing of time makes an agreement based on the same premises more difficult to achieve. The mere mathematics on which the original proposal was made does not hold any more. The gap between the quantity of fuel Iran needs for the TRR and the amount considered necessary to offer enough guarantee that Iran would not be able to have a nuclear weapon (supposing it is really pursuing this path) tends to widen as Iran, in spite of its acknowledged difficulties, continues to produce low enriched uranium. Personally, I still believe diplomacy can prevail. And the TRR fuel swap will be a necessary reference, even if, for political and technical reasons, adjustments have to be made. The importance of the Tehran Declaration will be recognized sooner or later. In any future attempt to go back to the diplomatic path, due attention should also be given to the approach adopted by Brazil and Turkey—mutual respect, cooperation, and bona-fide reciprocal flexibility. It is hard to imagine that real progress can be achieved while those parameters remain outside the negotiating room.

THE WAY AHEAD

In my multiple encounters with my Egyptian counterparts, in the past few years, I have always perceived a sense of pride, based on Egypt's long history dating back to the dawn of civilization. References were often made to Cairo as the "lighthouse of the Middle East". For anyone who had the privilege of visiting this country and could see the marvels of antiquity, from the pharaohs to early Christianity, as well as the powerful monuments that testify to the Muslim contribution to humanity, this seems a very suitable metaphor. And yet it always struck me that Egyptian influence was not as strong as it could be, partly because of regional rivalries but partly on account of her rather closed political system.

Although Egypt enjoyed the benefit of a surprisingly free exchange of ideas and even a relatively free press (my knowledge comes only from texts in foreign languages, but an article recently published by the president of the American University in Cairo, Lisa Anderson, in

the journal *Foreign Affairs*, also highlights this somewhat astonishing feature of the Egyptian system), the country's natural force of attraction seemed diminished by the divorce between the government elites and the people in the streets. On one occasion, while discussing a very sensitive issue with a highly placed official (not belonging to the foreign ministry, I must add), I was struck by the casual way he referred to the possibility of an armed conflict involving another Muslim country. I could not hide my bewilderment provoked by his cold, almost detached analysis of the alternatives involved, the degree of damage that might be inflicted, the capacity for reaction on the part of the country concerned, etc. I asked whether the hypothesis we were discussing would not provoke a strong, maybe violent reaction on the part of the people in the Muslim and Arab countries (the 'Arab street,' an expression that has acquired a totally new significance with recent events). My interlocutor simply replied, rather nonchalantly, as if that detail had not occurred to him before: "Oh yes, that might be true." Well, as it happened, that catastrophic hypothesis did not need to materialize for the voice of the Arab street to start changing the course of events in Tunis, Cairo, and elsewhere.

Although in some cases it was punctuated by tragedy, in others, including Egypt, the path to democracy seems to be firmly established. But the road to democracy - just like the "road of love" in the well-known American song - is a bumpy one. Having gone along that road in the last quarter of a century - with some success, one may claim - Brazil as well as other countries of South America may have some experiences to share with our Arab friends. Once all the dust has settled (and eventually it will settle, in some places faster than others) the South America-Arab Countries Summit may reveal itself to be an even more useful forum than we ourselves have envisaged, adding a totally new political dimension to its discussions, on the basis of a mutually respectful dialogue among equals, without impositions or moral lessons of any sort.

There is much to be gained if countries like Brazil and Egypt could start exchanging experiences in this field. One may be surprised to learn that, in spite of the obvious differences, many problems on that bumpy road are common to any process of democratization, like combating

corruption, dealing with social inequality, and establishing a credible electoral system. Of course, the “lighthouse of the Middle East” will continue to shine – and ever more brightly – with the light it generates. But no harm will be done if, in addition, it reflects the glimmers coming from other countries’ experiences.

27. A ERA LULA

Em primeiro lugar, é um grande prazer estar aqui na Paraíba, em João Pessoa, no dia do aniversário da cidade, sendo duplamente homenageado nessas circunstâncias. Novamente, queria agradecer à Reitora Marlene Alves não só por suas palavras, mas por seu convite – transmitido através do Professor Carlos Enrique – e também dos Secretários aqui presentes, inclusive o Secretário de Educação, representando o Governador.

Obviamente não posso mencionar um por um, porque são muitas pessoas, mas é um grande prazer ter um leque tão amplo da Sociedade, de órgãos do governo, de várias entidades. Não vejo ninguém da área militar.

Como vocês sabem, estou num momento de transição. Quando aceitei esse convite, eu era um ex-ministro mais dedicado à reflexão e ao diálogo. Ao diálogo continuarei sempre a estar, digamos um diálogo muito livre. Inclusive tenho uma coluna na *Carta Capital* que eu denominei Radical Livre. Acho que isso eu não vou poder continuar sendo: radical livre. Não sei se posso continuar a ser radical. Livre espero continuar a ser, mas, obviamente, sempre dentro dos parâmetros de quem faz uma política de Estado, para quem serve a um governo.

Então, é um momento um pouco especial para mim, até do ponto de vista psicológico, porque essa transição impõe, naturalmente, algumas outras reflexões. Meu pensamento, de alguma forma, já devia estar se concentrando naquilo que eu vou fazer, naquilo que eu fui convidado pela Presidenta Dilma para fazer. Mas eu não quis cancelar esse evento. Primeiro, porque eu tive a notícia mesmo, certa, dada pela própria Presidenta, ontem à noite, quando já estava jantando aqui, à beira-mar, num restaurante muito agradável, que não sei se por uma coincidência trabalhada, chamado “Olho de Lula”.

Mas, enfim, o fato é que eu estava lá jantando quando a Presidenta me ligou e me convidou. Seria, digamos, muito indelicado desmarcar o evento, dois eventos, já que terei mais um hoje à tarde e ao mesmo tempo tiraria o prazer de estar com essas pessoas. Mas, naturalmente,

não posso deixar de dizer a vocês que minhas reflexões agora não sejam tão excitantes quanto talvez pudessem ser se eu estivesse falando como uma pessoa, digamos, de fora do governo.

Evidentemente, também não é uma diferença tão grande, porque tendo servido oito anos como Ministro das Relações Exteriores do Presidente Lula e um ano e meio com o Presidente Itamar Franco, lidei muito com as questões de defesa, com as questões que dizem respeito à estratégia nacional, que, de alguma maneira, se complementam. E, concretamente, também, em questões como a do Haiti, para citar apenas uma das operações de paz, talvez a mais relevante que estivemos envolvidos até hoje – na qual lidei diretamente com as Forças Armadas, claro, sempre respeitando a competência do Ministério da Defesa.

Mas, então, eu vou tentar, de uma maneira breve, resumir um pouco o que eu acho que há de mais importante na política externa nesses últimos oito anos e os desafios que existem. Vou fazer isso até pedindo desculpas virtuais, porque não pude falar ainda com o Ministro Antonio Patriota. Evidentemente, mais uma vez, uma coisa é falar como observador e outra como um membro do governo. Terei cuidado, sem perder, talvez, a franqueza e o rigor analítico que me foi imputado.

Bom, eu diria o seguinte: como já foi dito aqui, o Brasil mudou de patamar nas relações internacionais nos últimos oito anos. Não há dúvida sobre isso. É até interessante, porque muitos críticos da política externa aceitam esse fato e, até quando têm de criticar alguma ação atual, eles dizem: “Não, o Brasil agora está em outro patamar. Não pode fazer tal coisa, não deve fazer tal coisa”. O que é curioso, porque, quando dizíamos que íamos passar para outro patamar, eles diziam: “Não, isso é megalomania. O Brasil tem de cuidar aqui das suas coisinhas e não pode se aventurar em projetos mais ambiciosos”. Mas sobre isso não há dúvida. Então, o que é que basicamente foi responsável por essa mudança?

De uma maneira muito sumária, eu descreveria: primeiro a consolidação da democracia. O Brasil, nos últimos vinte e poucos anos, consolidou a democracia, o que é algo absolutamente extraordinário e fundamental para nossa ação internacional. O Ministro Araújo Castro, que foi o último Ministro de João Goulart, costumava dizer, já depois desse período, que o Brasil tinha “hipotecas” em sua política externa.

Então, uma das “hipotecas” era essa: a falta de democracia. Você não podia falar muito alto sobre certas coisas, porque você tinha telhado de vidro em muitos sentidos. Então, a consolidação da democracia foi um aspecto fundamental para o respeito que os outros países têm pelo Brasil – além de, naturalmente, ter contribuído de forma decisiva para o aumento da autoestima dos brasileiros, o que também é um fator importante para a nossa ação internacional.

Esse é um processo longo, que não se iniciou no governo Lula. Ele vem de longa data, desde o governo Sarney, e foi se aprofundando. Tivemos uma eleição presidencial. O primeiro presidente eleito por voto direto sofreu *impeachment*. Isso também era outro trauma que poderia ter acarretado um retrocesso. Mas o Brasil soube viver esses momentos e soube transpor esses momentos – e a cada dia foi consolidando essa sua vocação democrática.

O outro elemento que é importante também, não se pode desconhecer, é o fato de que o Brasil, de vinte, quinze anos para cá, passou a ter uma economia estável e, mais recentemente, com crescimento econômico. Isso também é importante.

Eu vivi uma grande parte da minha vida adulta e de criança – já como criança, percebia isso, porque a mesada não dava no fim do mês – a inflação. Isto é uma fonte de instabilidade, não só financeira, mas também psicológica. Tal cenário gera uma atitude de necessária timidez diante das relações internacionais.

Então, este também foi outro passo importante que se consolidou como um objeto primeiro de ação do governo do Presidente Itamar Franco, com quem tive a oportunidade de trabalhar. O então Ministro Fernando Henrique foi responsável também pelo Plano Real, que depois se consolidou no seu próprio governo. Mas o país ainda estava ameaçado, porque a credibilidade externa do Brasil ainda era muito discutida.

É até curioso notar isso, porque a gente lê os comentaristas internacionais falando de como o Brasil evoluiu dos problemas que enfrenta hoje, mas de natureza totalmente diferente. Mas eu era Embaixador em Londres, na época do período eleitoral em 2002, e a percepção de alguns comentaristas, como de Martin Wolf, por exemplo, um economista muito conhecido, que escreve para o *Financial Times* (e acho que, agora, é até da Câmara dos Lordes), era de que o Brasil não resistiria à

má relação entre dívida e PIB (Produto Interno Bruto). Ele dizia que, se o Serra fosse eleito, o Brasil ia quebrar em, sei lá, cinco anos. Os anos não são precisos. Se fosse o Lula, ia quebrar imediatamente. Então, essa era a visão que havia: o Brasil ia quebrar de qualquer maneira, só não se sabia quanto tempo levaria.

Para ele, o Lula levaria a uma falência imediata. Mas, ao contrário, o Brasil se consolidou com uma estabilidade econômica e se criaram bases, inclusive, para o crescimento econômico. Então, esse é o segundo fator importante para que o Brasil pudesse atuar no mundo de uma maneira mais livre. E, usando uma palavra que talvez depois eu possa voltar a ela: desassombrada. Eu gosto muito da palavra desassombrada, porque desassombro significa não ter medo da própria sombra. E o Brasil antes tinha medo da própria sombra, e isso foi uma das coisas que mudou.

Bem, e o terceiro fator também muito importante, tendo em conta que todos esses fatores estão ligados, que se desenvolveu de forma muito mais clara no governo Lula, foi a diminuição da desigualdade. Porque a maior chaga da sociedade brasileira é a desigualdade. E, ocorresse o que ocorresse no Brasil, com crescimento ou sem crescimento, eu não posso dizer com inflação ou sem inflação, porque era sempre com inflação, mas enfim, no Brasil, a desigualdade aumentava.

Há um famoso índice que os economistas conhecem, que é o índice de Gini, e esse sempre piorava. Eu tomei conhecimento dele ainda na época do governo militar. Eu estava vivendo no exterior e me lembro de um economista americano, Alfred Fishbourne, que, estudando o problema da distribuição de renda no Brasil, apontava esse fato, de como a distribuição de renda era ruim e piorava.

Acredito que essa mudança tenha sido basilar, claro, sem diminuir a relevância do crescimento, a consolidação da democracia, o diálogo com os movimentos sociais, dentre muitos outros aspectos. Essa consciência de que era preciso diminuir a desigualdade no Brasil, desigualdade de gênero, de raça, de classes sociais. A consciência disso e o fato de que isso tenha sido mudado na prática, não só os trinta milhões que passaram para a classe média, mas a diminuição da pobreza, da pobreza extrema, foi um fator fundamental para a mudança de percepção que o mundo tem hoje do Brasil.

Mas não só isso. Mesmo antes dessa mudança se operar plenamente, o fato de que nós estávamos empenhados nesse projeto, um projeto que procurava transformar o Brasil em um país mais igualitário, mais justo, também melhorou nossa disposição, e isso foi percebido fora. Então, aí eu me lembro de um fator. Eu citei três, mas tem um quarto fator que é o fator psicológico, e é muito importante, sobretudo, na política externa. Você não pode desprezar o fator psicológico que é a autoestima.

Lembro-me que nos primeiros dias tive de falar publicamente como Ministro escolhido, não ainda nomeado, mas escolhido pelo Presidente Lula, numa cerimônia pública. Não tinha nem conversado muito com o Presidente. Tinha tido umas duas conversas em que eu mais falei do que ouvi. Eu ainda não tinha uma orientação precisa, mas iria falar para alguns Ministros em um curto período de tempo, e me concentrei no aspecto da atitude.

Porque, como não ia poder tratar de todos os temas (ALCA, OMC, Conselho de Segurança, Iraque etc.), que seriam tratados no discurso de posse, me concentrei na questão da atitude e disse que, sendo necessário, o Brasil iria ter uma política ativa e ativa, porque eu achava que isso, realmente, era necessário. O Brasil precisava mudar sua atitude externa.

A eleição do Presidente Lula que, de certa maneira, realizou aquilo que o Presidente Obama nos EUA se propôs a fazer – não sabemos se eles realizarão ou não – mas o fato do “Sim, podemos” (*Yes, we can*) é significativo. A eleição do Presidente Lula já representava isso. Ela não teve esse slogan, mas podia ter tido: “Nós podemos”. Nós podemos eleger um operário metalúrgico, líder do Partido dos Trabalhadores, líder sindical, como Presidente da República e nós podemos, com esse líder, transformar o Brasil. Então, essa percepção de que isso estava acontecendo, de que isso ia acontecer, sem dúvida foi, talvez, o fato mais importante, pelo menos no meu espírito, para poder atuar na política externa.

Porque de início, claro que havia temas como a ALCA, que gerava polêmica, outras questões que eram da ordem do dia, como o Iraque. Mas na realidade, se eu fosse tomar tema por tema, não teria ainda tido uma definição completa de tudo que poderia mudar na política externa.

Eu tinha noção de que certas coisas tinham que ser objeto de uma nova ênfase: a integração da América do Sul, por exemplo. Pouco se

falava em América do Sul em geral, só mais de América Latina, que na realidade é América Latina e Caribe, que é, digamos, um ideal.

Nós temos que integrar aquilo que é integrável, na medida do possível, que é América do Sul. Por isso, foi esta a ênfase durante todo o governo Lula, sem menosprezar a América Latina e Caribe. Inclusive, o Presidente Lula fez a primeira reunião de líderes da América Latina e Caribe, na Costa do Sauípe, dos líderes e presidentes, chefes de governo e de Estado da América Latina e Caribe. Foi a primeira. Então, ele efetuou reuniões específicas com o Caribe, nossa presença mesmo no Haiti... Enfim, relações muito boas com outros países: Cuba, óbvio, México também. Então, não é que não tenha tido interesse, mas integração de imediato tinha de ser com o que dava para integrar, talvez, que é América do Sul. Então, esse aspecto era óbvio.

O outro aspecto que era óbvio era que a ALCA, que estava sendo negociada, tinha de ser redefinida. Não se tratava, digamos, só de rejeitar a ALCA em qualquer hipótese. Se pudéssemos transformar a ALCA numa negociação que fosse aceitável para nós, que preservasse a nossa capacidade de desenvolvimento industrial, tão importante e que está se revelando agora, novamente, com essas ações recentes do governo, talvez fosse possível. Se houvesse a possibilidade de fazer compras governamentais sem estar sujeito a um ou outro tipo de regra, capacidade de dar incentivo a indústrias de várias formas, então, obviamente, era necessário ter uma rediscussão das bases em que a ALCA estava colocada.

Nós tentamos fazer, depois não deu certo e a ALCA, hoje em dia, é história. Mas de qualquer maneira, havia uma necessidade óbvia do Brasil de ter uma postura em relação à ameaça iminente de invasão do Iraque e nós tivemos essa postura, e havia também, digamos assim, a percepção de que as nossas relações com a África tinham ficado desprezadas nos últimos anos.

Claro que se você perguntasse a qualquer Ministro, vamos ser justos aqui com meus antecessores, eles todos diriam: “Não, não, o Brasil tem muito interesse na África”. Mas acontece que tinham um interesse que era teórico, abstrato. Na hora de viajar, viajavam para Paris, Londres, Nova Iorque, mas não para a África. Eu não vou fazer a contabilidade e nem me interessa, mas se você comparar o número de vezes que o Presidente Lula esteve na África, o número de países que ele visitou é,

provavelmente... Não, eu diria certamente, mais do que todos os antecessores somados. E eu também nunca fiz a conta do número de vezes que eu estive na África, mas devo ter ido mais do que os meus antecessores também. Eu visitei todos os países que o Presidente Lula visitou e ainda alguns outros, naturalmente, na minha função de Ministro do Exterior. Isso era uma questão que a gente também precisava mudar.

Mas outros aspectos foram surgindo com o tempo. Como é que o Brasil se posiciona com relação à questão da Rodada de Doha, da Organização Mundial do Comércio? Nós tínhamos consciência de que o principal problema que a Rodada de Doha tinha que resolver era o problema dos subsídios agrícolas, pois eles prejudicam muito tanto a grande quanto a pequena propriedade nos países em desenvolvimento. E por isso, por ter essa consciência, justamente porque o Brasil se compõe desses dois lados, nós pudemos armar uma coalizão, a qual recebeu também o nome de G20 (não é o G20 Financeiro, que reúne chefes de Estado ou governo). O G20 Comercial teve uma grande influência nas discussões da Rodada de Doha, na Organização Mundial do Comércio. Essa coalizão foi, talvez – à parte de algumas ações do país com relação à ALCA –, o primeiro ato público reconhecido internacionalmente em que o Brasil disse a que veio.

O governo Lula disse a que veio nas relações internacionais quando criou esse G20, dissemos: “Nós não vamos aceitar um mau acordo”. Porque o hábito era esse: os Estados Unidos e a União Europeia faziam um acordo entre eles, depois chamavam o Canadá e o Japão, formavam um grupo que eles chamam de “4”, uma espécie de G4, e depois os outros iam aderindo. Ficavam: “Essa coisinha aqui que a gente pode oferecer para a Índia. Isso aqui para o Brasil”. Muito pouco a oferecer, em geral, como pude comprovar.

Fui negociador da Rodada do Uruguai durante um tempo quando era Embaixador em Genebra. E não estou falando isso, portanto, em crítica a ninguém. Era a contingência da vida. Às vezes, você queria endurecer uma posição um pouco, mas vinha um telefonema direto da Presidência da República e você recebia uma ordem: “Tenhamos mais cautela”. Então, evidentemente, as limitações eram muito grandes, e em Cancún, nós pudemos organizar esse grupo, resistir às pressões, que eram muito grandes, porque é muito difícil numa negociação comercial

você chegar e dizer: “Não, esse acordo não serve e nós não vamos permitir que ele ocorra”.

Você precisa ter cautela e coragem, porque a dinâmica toda da negociação, que já vinha de algum tempo, leva no sentido contrário e nós fizemos isso. Fomos muito criticados pela mídia brasileira, pela mídia internacional, mas, hoje, todos reconhecem que isso foi fundamental para mudar o perfil da Organização Mundial do Comércio. Infelizmente, para outros talvez não. Mas, enfim, a Rodada de Doha não se concluiu, mas pelo menos não concluímos com uma Rodada que fosse negativa para nós e temos a esperança de algum dia, quem sabe, quando houver uma melhor liderança dos países ricos, que possamos concluir uma Rodada que beneficie não somente o Brasil, mas países mais pobres, países da África, por exemplo.

Lembro também dos países do algodão. Eu visitei vários países da África e outros que fazem parte do que é chamado “Os 4 do algodão”. A sigla em inglês se chama “Cotton 4”, inclusive alguns deles estiveram aqui na Paraíba para conhecer os trabalhos da Embrapa, e esses países sofrem terrivelmente com os subsídios dos Estados Unidos e da União Europeia, mas, sobretudo, dos Estados Unidos, nesse caso.

E não adianta implantar, nem dar assistência técnica, porque você não consegue competir com o Tesouro Americano. Só os republicanos e democratas é que conseguem competir com ele. Nós não temos condições. Então, a eliminação dos subsídios agrícolas, dos subsídios europeus, é muito importante em outras áreas como a do açúcar, por exemplo. Então, a eliminação ou, pelo menos, a redução substancial desses subsídios era um aspecto fundamental e não fizeram parte do acordo de Cancún. Por isso tivemos que dizer: “Assim nós não vamos fazer”.

Queriam que nós fizéssemos concessão de produtos industriais, que nós fizéssemos concessões em regras de investimento, concessões em compras governamentais e o que estava sendo oferecido em agricultura, em relação aos subsídios, eram promessas vagas, linguagem ambígua, lista de produtos que ainda iam ser definidos.

Bem, essa aliança que juntou países como o Brasil, a Argentina, países que são altamente competitivos na área agrícola, com países como a Índia, que tem base na agricultura familiar e na pequena propriedade, países como a Tanzânia, que é um país de menor desenvolvimento

relativo, para citar apenas alguns. Há vários outros da América Latina e da África. E, com base nesse grupo, nós conseguimos primeiro impedir um mau acordo e, com o tempo, foi visto que o nosso papel não era só o de impedir o negativo, mas também de construir o positivo.

Fomos chamados de novo para a negociação e as coisas foram avançando. Enfim, não vou contar a história da Rodada de Doha, porque é uma história muito monótona e todo mundo vai dormir antes de chegar ao meio do capítulo. Mas só para dizer: várias coisas positivas ocorreram, como, por exemplo, o compromisso com a eliminação total dos subsídios para a exportação. Faz parte dos acordos de Hong Kong, que são de 2005. Depois surgiram complicações várias, sobretudo durante a transição do Presidente Obama e não se conseguiu concluir a Rodada até hoje.

Veio a crise, *Lehman Brothers*, que tornou ainda mais delicada a situação. Agora são outras crises. Então, não sei quando ocorrerá. Mas no dia que ocorrer, não será aquela Rodada negativa para o Brasil que adiará a solução dos problemas que estavam colocados.

A mesma coisa em relação à ALCA. Nós, como eu já disse aqui, passamos por negociações às vezes difíceis, porque toda a trama da negociação – não estou usando a palavra trama aqui no sentido conspiratório, estou usando como uma metáfora – estava feita de tal maneira que era muito difícil para que os nossos interesses fossem levados em conta. Por quê? Porque no acordo da ALCA, nas negociações da ALCA, estavam envolvidos países que ou já tinham feito Acordo de Livre Comércio com os EUA, como era o caso do México, ou já tinham feito todas as concessões difíceis. O que o Brasil viesse a conceder era ganho líquido para eles, porque abria o mercado e, ao mesmo tempo, politicamente, ainda ajudava a justificar o que eles tinham feito antes.

Porque houve muitas críticas posteriores no México e, digamos, um país grande como o Brasil vir a fazer concessões semelhantes como eles haviam feito, seria um ganho político. E outros países também, porque eram países pequenos – longe de mim o desprezo pelos países pequenos, mas a verdade é que, do ponto de vista econômico, eles têm interesse é no produto. Quer dizer, uma pequena cota de açúcar, uma pequena cota de produtos têxteis é suficiente para que um país da América Central, por exemplo, se dê por satisfeito. Eles não têm pretensão de desenvolver

uma indústria de medicamentos, uma indústria de *softwares* – a maioria deles pelo menos, não estou dizendo todos – uma indústria de bens de capital. Já o Brasil tinha e tem. Vocês que têm um polo tecnológico aqui na Paraíba, sabem da importância inclusive do apoio do Estado a isso.

Então, eu diria que essas ações iniciais e outras, como a criação de novos fóruns de discussões, como o Fórum IBAS – Índia, Brasil e África do Sul, foram fundamentais. A sugestão do IBAS surgiu no segundo dia de governo, juntando três países em desenvolvimento, três democracias multirraciais, multiculturais, multiétnicas, uma em cada continente do mundo em desenvolvimento. Tudo isso foram coisas muito importantes feitas no governo Lula.

Depois, a abertura para com os países árabes, a Cúpula do Brasil dos países árabes. O Brasil tem dez milhões de descendentes árabes e nós fizemos isso sem hostilizar Israel. Claro que nós defendemos os legítimos direitos do povo palestino, como defendemos até de maneira mais enfática: o Brasil reconheceu o Estado Palestino nos últimos dias do governo do Presidente Lula, nos últimos meses, depois já da eleição. Mas com respeito também a Israel, porque sabemos que é preciso diálogo, que essas coisas são resolvidas também por diálogo.

Então, foram tomadas várias atitudes desse tipo. O Brasil, quando veio a crise financeira global, estava preparado para enfrentá-la, graças, em grande parte, a essa diversificação de parceiros. Quer dizer, o Brasil não dependia de um único mercado.

O fato é que, para eles, talvez não tivesse muita alternativa. Não sei; não me cabe julgar. Mas o fato é que o comércio do México com os EUA, já antes do NAFTA, era mais de 70%. Hoje em dia é 90%. Mas o Brasil tinha uma diversificação e nos interessava aumentá-la. E aumentou mesmo. Quando nós fomos à África pela primeira vez, na primeira grande viagem que o Presidente Lula fez à África, recebemos muita crítica: “Ah, por que está perdendo tempo”, “Uma bobagem!”. Inclusive do ponto de vista da identidade nacional essa viagem era importante, no sentido político mais profundo da palavra, sociológico, eu diria.

Mas além desse interesse sociológico, político, há também um bom negócio. Nosso comércio com a África aumentou durante o governo Lula, multiplicou-se por cinco. Caiu um pouquinho com a crise. Está se recuperando... Não sei se já se recuperou, porque eu não tenho as últimas

estatísticas, pois uma das coisas que você descobre quando deixa de ser Ministro é que as informações param de fluir. Enfim, quintuplicou; e a África... Eu gosto de dar esse número porque é muito expressivo: Se a África fosse um país isolado, nos números de 2008, se eu não me engano, ela seria o nosso quarto parceiro comercial.

Calestous Juma, uma pessoa muito inteligente, criou uma frase que eu acho excelente, que acho muito gratificante, que nós não poderíamos ter inventado uma frase melhor se quiséssemos fazer propaganda da nossa cooperação técnica, ou das possibilidades de cooperação técnica: “Para cada problema africano, há uma solução brasileira”. Eu não sei se é totalmente verdadeira, mas é muito bonita a frase e é muito estimulante para que haja essa cooperação.

Então, a percepção existe também do outro lado. Não é só o Brasil “voluntaristicamente” querendo ir ao outro lado. Eu dei um nome de um artigo meu: “A África tem sede de Brasil”. Foi a percepção que eu tive na minha primeira visita à África e que continua dessa forma, e acho que até de maneira mais forte.

Bem, então, isso tudo gerou uma posição muito mais sólida do Brasil e quando houve a crise, e nós estávamos mais preparados. Foi muito interessante ouvir também vários economistas, inclusive economistas liberais, digamos assim, que costumavam criticar certas opções políticas nossas, política comercial, sobretudo, e disseram: “Não, o Brasil escapou da crise por causa do mercado interno” – interessante também, porque eles não favoreciam tanto o mercado interno assim – “porque não depende de um único mercado ou de dois”.

O nosso comércio é altamente diversificado hoje em dia. O nosso maior parceiro comercial, que é a China, representa 14% do nosso comércio. Os EUA, acredito, representa 10%. A Argentina está encostando, não sei se passará ou não os EUA esse ano. O MERCOSUL já é mais do que os EUA em termos de parceria comercial. Descobriram, por exemplo, quando começou a chamada “primavera árabe”, as erupções dos países árabes, que o maior superávit comercial que o Brasil tinha de região por região era com os países árabes. Também tinha sido objeto de discursos como: “Olha, isso aqui é bobagem, é o Presidente Lula querendo aparecer. O Celso...” Enfim, e agora essas coisas todas revelaram também as suas vantagens concretas. Obviamente que isso

não é a única questão política, nem necessariamente a principal, mas é também algo importante.

Então, graças a isso tudo, e assim eu concluo, a percepção do Brasil mudou a tal ponto, que há poucas semanas, acho que umas duas semanas atrás, três no máximo, um órgão americano muito conhecido (nós temos aqui o professor Henrique Altemani, meu colega da UnB, que sabe muito bem disso) que é o *Council on Foreign Relations* – Conselho de Relações Exteriores –, que criou uma força tarefa para estudar o Brasil e fazer recomendações sobre o Brasil.

E essa força tarefa tem várias conclusões interessantes. Isso deve existir num site. Quem quiser consultar: *Council on Foreign Relations*, em inglês apenas. Até seria útil se fosse traduzido. Essa força tarefa chega a várias conclusões, inclusive recomenda que o Presidente Obama apoie, não de maneira morna, mas de uma maneira decidida, a entrada do Brasil no Conselho de Segurança. Sobre este tema a oposição sempre tinha dúvidas, fazia críticas, dizia que isso não interessava, etc. Não só isso, mas o documento tem uma frase interessantíssima que diz assim: “Os EUA têm que se ajustar ao novo papel global do Brasil”. Aqui era sempre ao contrário: nós é quem tínhamos que nos ajustar ao que os EUA pediam, ao que o FMI pedia, ao que os europeus pediam, e agora não.

Eu fui muito criticado, o Presidente Lula também, por não termos concluído o acordo do MERCOSUL com a União Europeia. Lá no início do segundo mandato do Presidente Lula, um pouquinho depois, a União Europeia nos propôs uma parceria estratégica com o Brasil. Ela que propôs. Não fomos nós que propusemos, ela que propôs. Em suma, a percepção que existe hoje, no mundo, do Brasil é totalmente diferente. Eu acho que a percepção dos brasileiros também.

Nesses meses em que estive na planície, digamos assim, na planície mesmo, porque eu moro no Rio de Janeiro, então eu fico longe do planalto, pude conviver com vários setores da sociedade e eu percebo que existe essa nova atitude, uma atitude de autoestima e eu acho que isso mudou para sempre a face do Brasil para o mundo.

Não quer dizer que outros problemas não surjam, que outras dificuldades não apareçam, mas eu acho que o Brasil mudou e mudou graças ao povo brasileiro, que soube enfrentar. Essas coisas todas não

foram dadas pelo governo, foram conquistas, muitas delas. A batalha pela igualdade, mesmo a luta do combate à inflação e à democracia foram conquistas do povo brasileiro. Claro que muitos líderes como o Presidente Lula e agora a Presidenta Dilma, e outros, representam e encarnaram essa luta.

Mas é isso o que eu queria dizer acima de tudo e comentar que, na minha nova função, eu pretendo também continuar ouvindo a sociedade como fiz, de certa medida, na medida do possível, no Ministério das Relações Exteriores. O fato de você tratar de uma política de Estado, não quer dizer que você não esteja tratando de assuntos e de interesses da sociedade, do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

EMBAIXADOR

1. *O Pano De Fundo Regional E Global.*
VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Brasil e o Plano Bush – oportunidades e riscos numa futura integração das Américas.* São Paulo: Nobel, 1991. pp. 31-40.
2. O Brasil e a Ordem Internacional Pós-Golfo
Contexto Internacional, v, 13, n. 1, 1991. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, pp. 25-34, jan/jun 1991.
3. A economia mundial e a proteção do meio ambiente
A economia mundial e a proteção do meio ambiente: as implicações práticas da Conferência do Rio. Transcrição de intervenção no seminário: “Economia internacional, desenvolvimento e meio ambiente: em busca de alternativas de política”. Centro de Estudos Práticos da Negociação Internacional, 06 de novembro de 1992. *In.: Missão em Genebra.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. pp. 89-94.
4. Diretrizes e prioridades da política externa
Aula Magna por ocasião da abertura do ano letivo do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, do Instituto Rio-Branco. Brasília, 16 de março de 1994.
5. Cooperação e conflito nas relações internacionais
Aula Magna na Universidade de Brasília, 23 de março de 1994.
6. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas
Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 3, n^o. 4, pp. 3-15, mar. 1995.

7. Os frágeis pilares da nova ordem
BAUMANN, Renato (Org). *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996. pp. 19-30.
8. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade
Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da Onu no período pós-guerra fria. In.: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Orgs). *O Brasil e as novas dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1999. pp. 87-98.
9. A OMC pós-Seattle
Política Externa, v. 8, n. 4, pp.100-115, mar./abr./mai. 2000.
10. Rumo a um mundo livre das armas nucleares
Rumo a um mundo livre das armas nucleares: o significado de um "compromisso inequívoco". *Política Externa*, v. 9, n. 3, pp.143-162, 2000/2001.
11. Multilateralismo acessório
Política Externa, v.11, n.3, p.55-61, dez./fev./ 2002/2003.
12. Guerra Contra o Iraque é evitável
Folha de São Paulo, 25/09/2002.

CHANCELER

13. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança
Artigo apresentado ao ciclo de debates do Ministério da Defesa. Itaipava, 11/10/2003. Disponível no site do MRE [consulta 10 de dezembro de 2018]

14. A lição de Cancún
Política Externa, v. 12, n. 3, pp. 7-17, dez./jan./fev. 2003-2004.
15. Sobre o Haiti
Audiência em Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.
16. Do comércio exterior
Palavras do ministro de estado das relações exteriores, embaixador Celso Amorim, na reunião do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp 18 de novembro de 2005. Disponível no site do MRE [consulta 10 de dezembro de 2018]
17. Brasil-Bolívia
Exposição do ministro Celso Amorim em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, sobre as relações Brasil – Bolívia. Brasília, 09/05/2006. Disponível no site do MRE [consulta 10 de dezembro de 2018]
18. Criação e inovação na política externa brasileira
Texto-base da conferência do ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - criação e inovação na política externa brasileira. Rio de Janeiro, 25/04/2008.
19. A integração sul-americana
Diplomacia: Estratégia & política, n.10, pp. 5-26, out./dez. 2009.

RADICAL LIVRE

20. Consequências de um voto
Carta Capital, 01/04/2011.

21. Ser radical é tomar as coisas
Carta Capital, 25/04/2011.
22. Quem matou o facínora?
Carta Capital, 20/05/2011.
23. O complexo de vira-lata
Carta Capital, 25/07/2011.
24. Diante da (des)ordem mundial
Carta Capital, 23/07/2011.
25. Itamar Franco (1930-2011), abertura para o diálogo e capacidade de ouvir
Política Externa, v. 20, n. 2., pp. 225-229, set/out/nov. 2011.
26. Brazil and the Middle East
The Cairo Review of Global Affairs, n. 2, pp. 46-63, 2011.
27. A era Lula
Palestra para o Grupo de Análise de Política e Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. João Pessoa, 05 de agosto de 2011.

SOBRE OS AUTORES

CELSO LUIZ NUNES AMORIM é diplomata e professor. Formou-se pelo Instituto Rio Branco, possui pós-graduação em relações internacionais pela Academia Diplomática de Viena e frequentou o curso de doutorado em ciência política e relações internacionais na *London School of Economics and Political Science*. Promovido a Ministro de primeira classe do Itamaraty (último posto da carreira), em 1989, foi Embaixador em Genebra, em Londres e representante da missão permanente da Organização das Nações Unidas. Ministro de Estado das Relações Exteriores na presidência de Itamar Franco (1993-1995) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Ministro de Estado da Defesa Nacional da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). É autor de numerosos livros e artigos e é *Doutor Honoris Causa* pela Universidade Estadual da Paraíba.

*

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA foi Presidente da República Federativa do Brasil de 2003 a 2010. Nasceu no sítio Vargem Comprida, em Caetés, Pernambuco, em 1945. Migrou para São Paulo em 1952. Desenvolve diversas atividades laborais até virar metalúrgico em 1960. Forma-se torneiro mecânico no SENAI em 1962. Ingressa, em 1966, após passagens pela Fábrica de Parafusos Marte e pela Metalúrgica Independência, na Indústria Villares, em São Bernardo do Campo. Inicia sua carreira sindical, atraído pelo irmão Frei Chico, em 1968-1969. Lidera greves históricas no ABC, região da Grande São Paulo, no fim dos anos de 1970. Funda o Partido dos Trabalhadores em 1980. Foi Deputado Federal na Constituinte de 1986-1988. Candidato derrotado nas presidenciais de 1989, 1994 e 1998. Vitorioso nas eleições de 2002, virou o 36º Presidente da República do Brasil. Deixou a Presidência com 87% de aprovação popular. Segue no imaginário nacional e internacional como um dos maiores estadistas brasileiros de todos os tempos.

*

HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA foi professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Universidade Estadual da Paraíba. Atualmente é Pesquisador Colaborador Sênior no IREL/UNB, Coordenador do Grupo de Estudos Ásia Pacífico, Membro da Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia del Pacífico (REDEALAP), Pesquisador do Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico, Membro da Rede Iberoamericana de Sinologia, Membro da Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (RED ALC-China), Membro do Foro Académico do Observatorio América Latina Asia Pacífico (iniciativa conjunta da ALADI, CAF e CEPAL).

*

CARLOS ENRIQUE RUIZ FERREIRA é doutor em Ciência Política e pós-doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor de Relações Internacionais dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Estadual da Paraíba, coordenador e líder do Grupo de Pesquisa “O Brasil e a Organização das Nações Unidas” e Conselheiro e Presidente do Conselho Estadual de Educação da Paraíba.

*

DANIEL AFONSO DA SILVA é doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, professor visitante do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal da Paraíba, pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e pós-doutor em Relações Internacionais pelo *Centre de recherches internationales da Sciences Po* de Paris, onde também foi professor-pesquisador convidado de 2013 a 2016.

ÍNDICE REMISSIVO

» Alianças

- BRICS 17, 291, 297, 331, 332, 333, 340, 345, 355, 360
- CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) 70, 104, 295, 347
- G-4 261, 297, 298, 381
- G-7 187, 333
- G-8 261, 299, 332, 333, 343
- G-20 221, 222, 223, 224, 225, 226, 230, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 264, 266, 291, 297, 298, 299, 319, 343, 346, 355, 381
- Grupo de Cairns 141, 142, 146, 149, 224, 226, 255
- Grupo do Rio 67, 71, 105, 236, 294, 307, 318, 350, 351, 352
- IBAS 296, 297, 299, 340, 345, 384
- Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul 210

» Economia

- Agricultura 141, 218, 220, 224, 229, 255, 262
- BNDES 279
- Comércio 19, 41, 52, 58, 68, 114, 149, 217, 218, 219, 226, 228, 230, 247, 256, 298, 313, 351, 381, 382, 383, 391
- Contencioso 90, 149, 165
- Desenvolvimento 42, 59, 64, 111, 112, 218, 230, 242
- Economia 389, 390
- Exportação 52, 58, 59, 146, 171, 219, 220, 257, 258, 259, 260, 264, 278, 285, 383
- Exportações 42, 50, 51, 58, 141, 143, 148, 250, 251, 252, 254, 270, 271, 284, 293, 295, 309, 319, 320
- Finanças 37, 44, 55, 59, 125, 142, 332
- Financeira 14, 17, 36, 57, 99, 101, 105, 244, 266, 319, 323, 345, 377, 384
- Gás 151, 269, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 320
- IIRSA 309, 310, 311
- Importação 44, 144, 148, 278
- Importações 319, 320
- Indústria 47, 58, 150, 313, 384
- Infraestrutura 293, 311, 312, 314, 315
- Liberal 109, 110, 130, 176, 183, 332, 343
- Livre comércio 32, 34, 36, 68, 85, 155, 273, 292, 303, 304, 307, 308, 309, 311, 312, 313, 314, 315, 350
- Petrobras 252, 253, 271, 278, 279, 280, 281, 282, 285, 287
- Petróleo 51, 195, 196, 250, 278
- Protecionismo 142, 213, 224
- Protecionistas 31, 34, 48, 59, 68, 144, 152, 153, 219
- Serviços 19, 142
- Subsídios 37, 58, 99, 139, 141, 143, 146, 149, 150, 153, 219, 220, 223, 224, 228, 229, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 291, 352, 381, 382, 383
- Tecnologia 347, 348
- Tecnologias 44, 47, 52, 70, 72, 206
- Tecnológico 28, 29, 40, 46, 64, 67, 242, 384
- Tecnológicos 30, 53, 69, 71
- Tigres Asiáticos 28

» Interações Regionais

- ALADI 71, 213, 271, 278, 279, 292, 301, 307, 313, 393
- ALALC 301
- ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) 228, 229, 269, 292, 305, 309, 310, 311, 320, 322, 345, 350, 351, 352, 379, 380, 381, 383
- ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana) 68, 71, 89, 104, 311, 350
- CARICOM 239, 241, 313
- CEE (Comunidade Econômica Europeia) 31, 45, 48, 57
- CAN (Comunidade Andina) 271, 273, 292, 308, 314, 316
- MERCOSUL 67, 68, 71, 89, 104, 120, 149, 213, 219, 220, 228, 247, 254, 255, 264, 266, 269, 271, 273, 292, 293, 296, 297, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 322, 345, 347, 349, 350, 351, 352, 359, 385, 386
- Mercado Comum do Sul 307
- NAFTA 50, 350, 351, 384
- Organização para a Unidade Africana 128
- Pacto Andino 308, 312
- UE 220, 221, 224, 226
- UNASUL 293, 298, 299, 314, 315, 318, 319, 322, 340, 350

» Organizações Internacionais

- Banco Interamericano 243, 244, 245
- Banco Mundial 57, 59, 153, 187, 226, 243, 244, 245, 278, 291, 333
- ECOSOC (Economica and Social Council) Conselho Econômico e Social das Nações Unidas) 96
- FMI 153, 187, 333, 386
- GATT 41, 58, 68, 87, 114, 137, 138, 139, 141, 146, 152, 154, 155, 156, 218, 222, 224, 257, 348
- NATO (North Atlantic Treaty Organization) 129, 204, 205, 369
- OEA (Organização dos Estados Americanos) 71, 186, 207, 208, 209, 212, 213, 276, 294
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) 140
- OMC (Organização Mundial do Comércio) 7, 19, 115, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 186, 187, 210, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 254, 256, 257, 259, 269, 291, 297, 298, 305, 306, 310, 313, 333, 340, 346, 347, 350, 379, 381, 382, 390
- ONU (Organização das Nações Unidas) 5, 19, 71, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 115, 117, 118, 121, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 179, 191, 199, 203, 204, 206, 212, 234, 236, 238, 244, 249, 289, 294, 298, 300, 331, 333, 336, 337, 347, 348, 393, 394
- OTAN (Tratado do Atlântico Norte) 51, 129, 131, 132, 161, 173, 177, 186, 187, 188, 202, 203, 204, 205, 206, 209, 343
- PNUD 59, 240, 245
- PNUMA 59
- UNCED 55, 56, 57, 60
- UNCTAD 58, 103
- UNIDO 103
- WTO (World Trade Organization) 227, 358

» Países

- Afeganistão 187, 188, 205
África do Sul 114, 169, 173, 244, 250, 255, 296, 299, 331, 332, 346, 384
Alemanha 30, 31, 45, 69, 87, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 113, 114, 117, 119, 121, 206
Arábia Saudita 154, 227, 251
Argélia 99, 171, 227, 251, 286, 287
Argentina 33, 34, 35, 67, 68, 72, 95, 103, 167, 168, 210, 212, 214, 224, 236, 250, 252, 255, 261, 270, 271, 296, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 311, 316, 319, 320, 321, 347, 349, 351, 359, 363, 382, 385
Austrália 105, 173, 226, 256, 260, 262
Barbados 208, 239, 240, 241
Benin 223
Bolívia 8, 213, 214, 253, 269, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 292, 293, 311, 312, 315, 320, 391
Bósnia Herzegovina 132
Burkina Faso 39, 223
Burundi 327
Camboja 327
Canada 179
Catar 218, 287
Chade 223
Chile 34, 52, 68, 99, 143, 168, 212, 213, 214, 234, 236, 250, 270, 271, 292, 293, 304, 307, 308, 311, 312, 315, 320, 350, 363
China 32, 45, 69, 79, 93, 97, 102, 103, 113, 118, 125, 131, 133, 154, 160, 162, 163, 174, 175, 176, 178, 179, 181, 184, 188, 192, 196, 201, 202, 224, 227, 233, 249, 264, 291, 296, 299, 327, 331, 332, 333, 347, 369, 385, 393
Cingapura 139, 144, 146, 221, 222, 223, 225, 231, 297
Colômbia 96, 209, 214, 250, 252, 270, 271, 272, 273, 285, 292, 294, 309, 312, 313, 320
Coreia do Norte 327
Coreia do Sul 221
Costa do Marfim 99, 237
Costa Rica 99, 105, 236, 238
Croácia 100
Cuba 99, 189, 254, 316, 317, 318, 321, 322, 327, 328, 347, 380
Egito 100, 145, 151, 169, 171, 173, 225, 251, 255, 327
Equador 106, 311, 312, 320
Espanha 236, 249, 317
Estados Unidos da América 271
França 93, 117, 125, 130, 133, 160, 166, 174, 175, 176, 178, 192, 196, 201, 202, 205, 206, 273
Gana 100
Guiana 240, 293, 305, 312, 313, 315, 316, 320
Haiti 7, 110, 118, 131, 133, 203, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 251, 252, 266, 291, 294, 327, 347, 349, 376, 380, 391
Iêmen 105
Índia 45, 69, 97, 98, 99, 102, 114, 115, 145, 151, 158, 165, 166, 168, 169, 173, 174, 201, 224, 244, 250, 251, 255, 256, 262, 264, 291, 296, 299, 332, 346, 381, 382, 384
Indonésia 99, 225
Inglaterra 85, 87, 114
Irã 162, 321, 327, 333, 345
Iraque 7, 21, 42, 113, 124, 128, 132, 133, 134, 162, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 199, 200, 202, 206, 207, 379, 380, 390
Irlanda 169
Islândia 308

Itália 80, 83, 85, 98, 99, 273
 Japão 28, 31, 32, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 68, 69, 87, 99, 100, 101, 102, 105, 113, 117, 119, 127, 141, 143, 144, 147, 163, 173, 221, 226, 332, 381
 Líbia 128, 132, 134, 327, 332, 343
 Liechtenstein 308
 Lituânia 100
 Macedônia 134
 Malásia 226
 Mali 223
 México 16, 32, 37, 49, 103, 146, 169, 209, 212, 217, 221, 230, 299, 316, 317, 318, 319, 350, 380, 383, 384
 Mianmar 327
 Nigéria 100, 225, 251, 286, 287, 296
 Noruega 308
 Nova Zelândia 169, 171, 226, 261
 Paquistão 115, 128, 145, 151, 158, 165, 166, 168, 169, 173, 174
 Paraguai 33, 34, 35, 214, 293, 303, 304, 305, 306, 311, 316
 Peru 209, 212, 214, 251, 270, 273, 311, 312, 313, 314, 320, 358
 Portugal 51, 70, 106, 317
 Quênia 97, 223
 Reino Unido 93, 95, 117, 134, 160, 174, 176, 191, 192, 201, 206
 Rússia 69, 87, 88, 93, 95, 99, 113, 133, 154, 158, 160, 161, 162, 163, 166, 170, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 184, 188, 192, 196, 201, 227, 249, 250, 251, 287, 291, 332, 333, 343, 347
 Síria 345, 346
 Somália 110, 125, 130, 203, 327
 Suécia 169
 Suíça 265, 308
 Suriname 312, 313, 315, 316, 352
 Tanzânia 223, 255, 382
 Timor Leste 203
 Trinidad e Tobago 240
 Turquia 329
 URSS 46, 51, 99, 116, 123, 127, 131
 Uruguai 31, 33, 34, 35, 36, 41, 45, 49, 50, 68, 69, 87, 104, 114, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 153, 156, 212, 214, 219, 224, 226, 229, 248, 257, 261, 302, 303, 304, 305, 306, 311, 316, 320, 347, 350, 351, 381
 Venezuela 99, 105, 209, 212, 250, 253, 270, 271, 273, 293, 294, 316, 318, 347, 349, 359
 Vietnã 99, 297, 305

» Regiões

África 31, 42, 70, 96, 97, 102, 104, 111, 114, 126, 127, 169, 173, 221, 227, 244, 247, 249, 250, 255, 265, 266, 291, 295, 296, 297, 299, 331, 332, 340, 346, 380, 381, 382, 383, 384, 385
 América do Norte 32, 49, 211, 293, 312
 América do Sul 13, 33, 67, 68, 103, 173, 210, 211, 214, 215, 226, 249, 252, 253, 254, 269, 271, 272, 273, 275, 279, 292, 293, 294, 295, 296, 299, 300, 301, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 322, 345, 346, 350, 379, 380
 América Latina 27, 28, 29, 30, 31, 36, 42, 52, 53, 72, 96, 102, 105, 148, 168, 221, 227, 249, 250, 252, 254, 266, 269, 271, 272, 293, 294, 297, 298, 300, 301, 308, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 349, 380, 383, 393
 Ásia 42, 96, 97, 158, 166, 221, 227, 297, 332, 393
 Atlântico Sul 70, 104, 210
 Caribe 168, 227, 236, 239, 240, 241, 244, 246, 253, 254, 265, 271, 293, 294, 297, 298, 301, 316, 317, 318, 321, 322, 380,

Cone Sul 27, 34, 35, 37, 50, 307, 316
 Europa 31, 32, 48, 49, 50, 51, 80, 83, 96,
 114, 117, 158, 173, 202, 265, 322, 332,
 347

Leste Europeu 42, 46, 48, 53, 227

Oriente Médio 42

» **Relações Internacionais, Diplomacia**

11 de setembro 21, 42, 184, 188, 196,
 199, 205

Capítulo VII 129, 130, 131, 132, 188

Comunidade internacional 72, 87, 106,
 111, 124, 128, 161, 169, 179, 183, 189,
 199, 200, 203, 217, 234, 239, 240, 241,
 331, 333

Conflito 77

Conflitos 39, 46, 66, 79, 80, 83, 84, 87,
 103, 110, 111, 112, 114, 116, 124, 126,
 131, 134, 135, 158, 204, 205, 208, 215,
 289, 290, 291, 294, 315

Conselho de Segurança 5, 7, 71, 88, 91,
 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 103, 105,
 106, 107, 110, 113, 115, 117, 118, 119,
 121, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130,
 133, 134, 135, 161, 165, 183, 184, 187,
 188, 189, 190, 191, 193, 199, 203, 204,
 205, 206, 207, 235, 251, 298, 331, 333,
 337, 340, 346, 347, 349, 379, 386, 389,
 390

Cooperação 7, 77, 104, 210, 213, 244,
 297, 347, 389

Cultura 307

Diplomacia 64, 391

Direitos humanos 55, 89, 90, 189, 200,
 205, 211, 215, 327, 328

Estratégia 183, 184, 200, 201, 207, 391

Estratégias 27

Estratégica 40, 69, 161, 162, 170, 174,
 175, 178, 181, 183, 184, 211, 256, 274,
 386

Estratégico 98, 99, 117, 125, 126, 160,
 161, 165, 180, 184, 196, 200, 201, 204,
 205, 210, 257, 352

Fronteira 209, 214

Fronteiras 63, 64, 88, 103, 214, 253, 274,
 297

Globalização 27, 30, 33, 47, 48, 49, 50,
 138, 147, 148, 152, 154, 155, 290, 344

Guerra civil 203, 253, 343

Guerra das Malvinas 209

Guerra do Chaco 275

Guerra do Golfo 42, 79, 87, 99, 128,
 191, 202

Guerra do Pacífico 275

Guerra Fria 42, 43, 51, 55, 66, 94, 98, 99,
 109, 113, 114, 115, 116, 118, 123, 124,
 125, 126, 132, 134, 160, 165, 167, 168,
 184, 185, 199, 202, 208, 290, 345

Guerra justa 43, 79, 86

Guerras religiosas 83

Ideologia 66, 270, 275

Imperialismo 84

Integração 8, 27, 31, 33, 34, 35, 48, 50,
 67, 68, 71, 121, 155, 167, 210, 215,
 219, 252, 269, 270, 271, 272, 284, 287,
 292, 293, 294, 295, 298, 299, 301, 302,
 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 311,
 312, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320,
 322, 323, 345, 351, 352, 379, 380, 389,
 391

Interdependência 279, 286, 344

Intervenção 112, 130, 131, 188, 189,
 199, 200, 202, 203, 204, 208, 212, 242,
 294, 332, 349, 389

Itamaraty 18, 19, 62, 63, 64, 65, 70, 72,
 73, 74, 75, 108, 212, 243, 244, 285,
 287, 299, 300, 304, 307, 349, 352,
 353, 393

- Liberalismo 56, 213
 Liga das Nações 71, 83, 86, 88, 93, 123
 Meio ambiente 7, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 71, 89, 90, 109, 139, 142, 144, 145, 147, 150, 297, 389
 Multilateral 32, 33, 59, 68, 69, 71, 88, 89, 90, 94, 103, 124, 129, 130, 135, 138, 140, 148, 149, 151, 155, 156, 157, 161, 162, 163, 170, 175, 183, 186, 189, 190, 196, 200, 204, 207, 212, 215, 217, 218, 219, 224, 226, 227, 228, 229, 235, 261, 298
 Multilateralismo 70, 89, 110, 125, 129, 134, 183, 185, 186, 207, 227, 230
 Nacionalismo 46, 84, 85, 110
 Nuclear 45, 72, 97, 102, 123, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 184, 194, 196, 201, 202, 210, 256, 291, 302, 321, 329, 346, 355, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372
 Operações de paz 97, 99, 102, 115, 127, 130, 131, 203, 376
 Países árabes 171, 340, 384, 385
 Paz 39, 55, 65, 72, 83, 84, 85, 93, 96, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 107, 115, 123, 126, 127, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 159, 170, 183, 187, 188, 189, 190, 199, 200, 203, 205, 210, 212, 216, 229, 234, 237, 252, 253, 289, 292, 296, 300, 332, 343, 376
 Paz 85, 100, 104, 107, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 118, 122, 124, 130, 133, 135, 210, 294, 341, 389
 Poder 17, 23, 35, 42, 43, 45, 46, 47, 50, 55, 66, 72, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 93, 94, 98, 99, 102, 107, 108, 112, 113, 116, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 134, 180, 184, 189, 201, 206, 215, 218, 235, 247, 256, 259, 265, 266, 291, 292, 306, 307, 313, 321, 335, 351, 375, 379
 Política 5, 7, 8, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 30, 33, 36, 42, 43, 48, 49, 50, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 78, 80, 81, 87, 88, 89, 99, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 112, 120, 121, 122, 125, 128, 129, 130, 140, 143, 160, 161, 162, 163, 166, 170, 171, 172, 175, 176, 177, 179, 181, 184, 185, 187, 191, 192, 195, 206, 207, 210, 215, 220, 226, 227, 228, 230, 233, 234, 235, 238, 240, 247, 248, 249, 254, 255, 259, 263, 269, 272, 275, 277, 279, 280, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 299, 301, 302, 303, 304, 308, 309, 311, 314, 315, 316, 318, 327, 339, 343, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 353, 375, 376, 379, 385, 386, 387, 389, 391, 392, 393
 Potência 43, 44, 51, 83, 87, 88, 102, 110, 113, 114, 128, 157, 162, 183, 201, 210, 215, 256, 284, 305, 317, 327
 Potências 42, 43, 50, 51, 64, 83, 86, 93, 97, 107, 113, 115, 117, 126, 160, 161, 163, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 180, 183, 184, 189, 195, 201, 203, 219, 228, 234, 240, 272, 289, 293, 296, 327, 331, 332, 333
 Primeira Guerra 16, 82, 83, 85
 União Europeia 68, 100, 120, 121, 202, 215, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 233, 243, 250, 254, 255, 258, 259, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 271, 293, 297, 306, 308, 317, 318, 351, 381, 382, 386
 Relações Internacionais 4, 5, 22, 52, 77, 88, 110, 120, 122, 386, 392, 393
 Segunda Guerra Mundial 45, 83, 86, 116, 123, 158, 183, 319, 333
 Segurança 5, 7, 51, 55, 65, 71, 72, 75, 85, 86, 88, 89, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 103, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 146, 155, 159, 161, 164, 165, 168, 171, 174, 179, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 196, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 233, 234, 235, 236, 237,

241, 251, 291, 294, 298, 331, 332, 333, 337, 340, 343, 346, 347, 349, 379, 386, 389, 390

Solidariedade 13, 60, 148, 200, 294, 295, 299

Terrorismo 189, 190, 196, 202, 204, 205, 207, 208, 214, 215, 289, 291

Unipolar 7, 46, 51, 88, 123, 125, 128, 183, 390

Unipolaridade 87, 99, 110, 113, 114, 129, 183, 201

Washington 17, 27, 33, 35, 49, 69, 113, 123, 125, 128, 134, 164, 165, 175, 181, 184, 185, 186, 201, 204, 205, 220, 322, 343, 347, 351, 352, 371

» **Tratados**

CTBT 162, 163, 164, 165, 170, 175, 177, 178

TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) 189, 207, 209

TNP 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 201

Tratado da Bacia do Prata 104

Tratado de Assunção 68, 305, 306, 309

Tratado de Cooperação Amazônica 104, 347

Tratado de Maastricht 120

Tratado de Montevideu 71

Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares 162

Tratado de Tlatelolco 72, 168, 328, 347

Tratado de Westfália 83

Tratado do Atlântico Norte 131, 161, 186

SOBRE O LIVRO

Projeto Gráfico e Editoração | Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Capa | Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Foto da Capa | Ricardo Stuckert

Fontes Utilizadas | Germano 14 pt
Adobe Carslon Pro 12

Impressão | Gráfica UEPB