Seminário

POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA O SÉCULO XXI

MESA DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

52ª Legislatura – 1ª Sessão Legislativa
2003

Presidente:	JOÃO PAULO CUNHA (PT-SP)
Primeiro-Vice-Presidente:	INOCÊNCIO OLIVEIRA (PFL-PE)
Segundo-Vice-Presidente:	LUIZ PIAUHYLINO (PSDB-PE)
Primeiro-Secretário:	GEDDEL VIEIRA LIMA (PMDB-BA)
Segundo-Secretário:	SEVERINO CAVALCANTI (PPB-PE)
Terceiro-Secretário:	NILTON CAPIXABA (PTB-RO)
Quarto-Secretário:	CIRO NOGUEIRA (PFL-PI)

Suplentes de Secretário

Primeiro-Suplente:	GONZAGA PATRIOTA (PSB-PE)
Segundo-Suplente:	WILSON SANTOS (PSDB-MT)
Terceiro-Suplente:	CONFÚCIO MOURA (PMDB-RO)
Quarto-Suplente:	JOÃO CALDAS (PL-AL)

Diretor-Geral:	Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida
Secretário-Geral da Mesa:	Mozart Vianna de Paiva

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN
Fundação Carlos Chagas Filho
de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI/FUNAG

Aldo Rebelo
Luis Fernandes
Carlos Henrique Cardim
Organizadores

Seminário
POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA O SÉCULO XXI

Coletânea de textos apresentados no Seminário "Política Externa do Brasil para o Século XXI", realizado nos dias 13, 14 e 15 de agosto de 2002, na Câmara dos Deputados.

Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Publicações
BRASÍLIA – 2003

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor: *Afrísio Vieira Lima Filho*

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretora: *Suelena Pinto Bandeira*

COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES
Diretora: *Nelda Mendonça Raulino*

DEPARTAMENTO DE COMISSÕES
Diretor: *Sílvio Avelino da Silva*

Capa: *J. B. Cruz*
Revisão: *Márcia Azevedo*

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – CEDI
Coordenação de Publicações – CODEP
Anexo II – Térreo
Praça dos Três Poderes
70160-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 318-6865; fax: (61) 318-2190
publicacoes.cedi@camara.gov.br

SÉRIE
Ação parlamentar
n. 218

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI (2002 : Brasília).

Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI / Aldo Rebelo, Luis Fernandes, Carlos Henrique Cardim, organizadores. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
439 p. – (Série ação parlamentar ; n. 218)

Coletânea de textos apresentados no Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI, realizado nos dias 13, 14 e 15 de agosto de 2002, na Câmara dos Deputados.

Ao alto do título: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, FAPERJ, IPRI/FUNAG.

ISBN 85-7365-270-5

1. Política externa, seminário, Brasil. 2. Relações exteriores, Brasil. 3. Relações exteriores, Brasil, Estados Unidos. 4. Relações exteriores, Brasil, América do Sul. 5. Mercado Comum do Sul (Mercosul). I. Rebelo, Aldo, org. II. Fernandes, Luis, org. III. Cardim, Carlos Henrique, org. IV. Título. V. Série.

CDU 327(81)

ISBN 85-7365-270-5

SUMÁRIO

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL 9

Apresentação 11

Seminário: Política Externa do Brasil para o Século XXI 13

Abertura 19
Paulo Octávio, representando o Presidente da Câmara dos Deputados 19
Celso Lafer 26
Aldo Rebelo 34
Carlos Henrique Cardim 36
Renato Lessa 36

Primeira Parte
O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira 39
Maria Regina Soares de Lima 41
Leticia Pinheiro 53

Segunda Parte
A Reconfiguração da Ordem Mundial no Início do Século XXI 75
Luis Fernandes 77
Oliveiros S. Ferreira 87
Helio Jaguaribe 107

Terceira Parte
Perspectivas das Relações do Brasil com as Organizações Internacionais 119
Antônio Celso Alves Pereira 121
Luiz Augusto de Araújo Castro 141

Quarta Parte

Perspectivas das Relações do Brasil com os Estados Unidos e os Países do Nafta 153
Samuel Pinheiro Guimarães 155
Clodoaldo Hugueney 173

Quinta Parte

Perspectivas das Relações do Brasil com os Países da América do Sul. 181
Paulo Vizentini 183
Gilberto Vergne Saboia 213
Lindolpho de Carvalho Dias 235
Mônica Hirst 271

Sexta Parte

Perspectivas das Relações do Brasil com a União Européia e os Países da Europa 283
Franklin Trein 285
Francisco Carlos Teixeira da Silva 293

Sétima Parte

Perspectivas das Relações do Brasil com as Potências Regionais 305
Lenina Pomeranz 307
Amaury Porto de Oliveira 321
Armando Castelar 335

Oitava Parte

Perspectivas das Relações do Brasil com o Mundo Lusófono 341
José Flávio S. Saraiva 343
Irene Vida Gala 357

Nona Parte

Desafios Internacionais para o Século XXI 371
José Walter Bautista Vidal 373
Flávia Piovesan 389
Marcelo Castro 407

Encerramento

Aldo Rebelo 421
Carlos Henrique Cardim 421
Luis Fernandes 422

Homenagem ao Embaixador Ovídio de Andrade Melo e, em caráter póstumo, ao Embaixador Ítalo Zappa

Aldo Rebelo 427
Ovídio de Andrade Melo 430
Regina Zappa 438

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL – CREDN

Presidente: Deputado ALDO REBELO – PCdoB/SP
1º Vice-Presidente: Deputado NEIVA MOREIRA – PDT/MA
2º Vice-Presidente: Deputado JORGE WILSON – PMDB/RJ
3º Vice-Presidente: Deputada ELCIONE BARBALHO – PMDB/PA

TITULARES	*SUPLENTES*
PFL	
Átila Lins – AM	Abelardo Lupion – PR
Claúdio Cajado – BA	Aldir Cabral – RJ
Francisco Rodrigues – RR	Aracely de Paula – MG
Heráclito Fortes – PI	João Carlos Bacelar – BA
Joaquim Francisco – PE	José Carlos Fonseca Jr. – ES
José Thomaz Nonô – AL	Luciano Pizzato – PR
Mário de Oliveira – PST/MG	Ney Lopes – RN
Werner Wanderer – PR	Robson Tuma – SP
PSDB	
Antonio Carlos Pannunzio – SP	Antonio Feijão – AP
Arnon Bezerra – CE	Antonio Kandir – SP
Athur Virgílio – AM	Dr. Heleno – RJ
Feu Rosa – ES	Itamar Serpa – RJ
Jorge Wilson – RJ	Manoel Salviano – CE
Luiz Carlos Hauly – PR	Vicente Arruda – CE
Yeda Crusius – RS	Vicente Caropreso – SC
	Zulaiê Cobra – SP
PMDB	
Elcione Barbalho – PA	Augusto Franco – PSDB/SE
Fernando Diniz – MG	Edison Andrino – SC
Hélio Costa – MG	Igor Avelino– TO
João Hermann Neto – PPS/SP	Maria Lúcia – MG
José Lourenço – BA	Renato Vianna – SC
Leur Lomanto – BA	3 vagas
Marcelo Barbieri – SP	
Tadeu Filippelli – DF	

PT

Aloizio Mercadante – SP	Fernando Gabeira – RJ
Milton Temer – RJ	José Dirceu – SP
Nilmário Miranda – MG	José Genoíno – SP
Paulo Delgado – MG	Luiz Eduardo Greenhalgh – SP
Walmir Pires – BA	Marcos Rolim – RS

PPB

Cunha Bueno – SP	Celso Russomanno – SP
Francisco Dornelles – RJ	Eraldo Tinoco – PFL/BA
José Teles – PSDB/SE	Herculano Anghinetti – MG
Marcus Vicente – ES	Júlio Redecker – RS
Vittorio Medioli – PSDB/MG	Luis Carlos Heinze – RS

PTB

Aroldo Cedraz – PFL/BA	Murilo Domingos – MT
José Carlos Martinez – PR	Vilmar Rocha – PFL/GO
Sérgio Reis – SE	1 vaga

Bloco PDT, PPS

Jair Bolsonaro – PPB/RJ	Airton Cascavel – RR
Neiva Moreira – MA	Airton Dipp – RS
Rubens Bueno – PR	

Bloco PL, PSL

De Velasco – SP	Alceste Almeida – RR
Haroldo Lima – PCdoB/BA	Cabo Júlio – PST/MG
Jaques Wagner – PT/BA	Magno Malta – ES

Bloco PSB, PCdoB

Aldo Rebelo – PCdoB/SP	Alexandre Cardos – RJ
Eduardo Campos – PE	Givaldo Carimbão – AL
Pedro Valadares – SE	Tânia Soares – PCdoB/SE

Secretário: Fernando Luiz Cunha Rocha
Local: Anexo II, Pav. Superior, Ala A, sala 125
Telefones: 318-8266, 318-6992 a 6996
Fax: 318-2151

APRESENTAÇÃO

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da FUNAG, promoveu, em Brasília, no período de 13 a 15 de agosto de 2002, o Seminário "Política Externa do Brasil para o Século XXI".

O encontro reuniu acadêmicos, políticos e diplomatas que expuseram e debateram os principais assuntos que compõem a agenda nacional no terreno das relações internacionais. O seminário contou, ainda, com a ativa participação do público, que atingiu o expressivo número de 730 inscritos, e com a transmissão pela TV Câmara para todo o território nacional, por meio de emissoras de televisão a cabo.

A iniciativa da CREDN representa importante contribuição para aumentar o necessário protagonismo do Legislativo na formação, discussão e avaliação da política externa brasileira. O processo democrático requer a constituição no Parlamento de foro de alto nível dedicado ao tratamento da temática internacional de interesse do país. O Poder Legislativo do Brasil tem em sua história relevantes capítulos em que a política exterior ocupou lugar de destaque. Hoje essa vocação do Congresso é reatualizada pelos desafios e oportunidades que o complexo cenário internacional coloca para o país.

O seminário evidenciou que se vive no Brasil um novo tempo, marcado pelo crescente interesse da cidadania pelos assuntos exteriores. Os cerca de 40 cursos de relações internacionais existentes, com aproximadamente

15.000 alunos, demonstram a abrangência e a vitalidade desse campo em nossa sociedade.

A CREDN, em parceria com uma prestigiosa entidade acadêmica como é a FAPERJ e com o Itamaraty, por meio de seu instituto de pesquisa, acredita que com atividades como o presente seminário e a publicação de seus anais, colabora, efetivamente, para aumentar e qualificar a consciência social nesse estratégico setor da vida nacional.

Aldo Rebelo
Luis Fernandes
Carlos Henrrique Cardim

SEMINÁRIO

POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA O SÉCULO XXI

Dias 13, 14 e 15 de agosto de 2002
Câmara dos Deputados

Realização conjunta:
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores

PROGRAMA

Dia 13/8/2002

Abertura

Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves

Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo

Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer

Conferência sobre o tema "Política Externa, Identidade e Soberania Nacional"

Diretor-Presidente da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, Renato Lessa

Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Ministro Carlos Henrique Cardim

Mesa 1

O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira

a) A Câmara como espaço de democratização do debate público sobre a agenda externa brasileira

b) Os canais de acesso e participação da sociedade civil nos debates da Câmara sobre a política externa do Brasil

c) A Câmara como fator de fortalecimento das posições do governo e da diplomacia nas relações externas do país

d) O papel do Congresso Nacional na celebração de atos internacionais

Conferencistas: Profª. Maria Regina Soares de Lima
Profª. Leticia Pinheiro

Mesa 2

A Reconfiguração da Ordem Mundial no Início do Século XXI

a) Os impactos dos atentados de onze de setembro sobre a evolução das relações internacionais

b) Unipolaridade e processos de multipolarização na evolução do sistema internacional após o fim da Guerra Fria

c) Perspectivas e impasses do multilateralismo na nova ordem mundial

d) Tendências da evolução da economia mundial

Conferencistas: Prof. Luis Fernandes
Prof. Oliveiros S. Ferreira
Prof. Helio Jaguaribe

Mesa 3

Perspectivas das Relações do Brasil com as Organizações Internacionais

a) O Brasil e o sistema de segurança internacional da ONU (Conselho de Segurança e organismos de não-proliferação)

b) O Brasil e as alianças militares internacionais

c) O Brasil e as organizações reguladoras da economia internacional (OMC, FMI e Banco Mundial)

d) O Brasil e a Corte Penal Internacional

Conferencistas: Prof. Antônio Celso Alves Pereira
Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro

Dia 14/8/2002

Mesa 4

Perspectivas das Relações do Brasil com os Estados Unidos e os Países do Nafta

a) A agenda dos Estados Unidos para a Alca

b) A nova escalada do protecionismo econômico norte-americano

c) A evolução da política de segurança dos Estados Unidos para as Américas

d) A estratégia norte-americana para o combate ao narcotráfico e ao crime organizado no hemisfério

e) Perspectivas das relações do Brasil com o México e o Canadá

Conferencistas: Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães
Embaixador Clodoaldo Hugueney

Mesa 5

Perspectivas das Relações do Brasil com os Países da América do Sul

a) Impasses e perspectivas da integração sul-americana (Mercosul e demais iniciativas de integração regional)

b) Perspectivas das relações do Brasil com a Argentina

c) Perspectivas das relações do Brasil com a Colômbia

d) Perspectivas das relações do Brasil com a Venezuela

Conferencistas: Prof. Paulo Vizentini
Embaixador Gilberto Vergne Saboia
Prof. Lindolpho de Carvalho Dias
Profª. Mônica Hirst

Mesa 6

Perspectivas das Relações do Brasil com a União Européia e os Países da Europa

a) Perspectivas das relações do Brasil com a União Européia
b) Perspectivas das relações do Brasil com a França
c) Perspectivas das relações do Brasil com a Alemanha
d) Perspectivas das relações do Brasil com a Espanha

Conferencistas: Prof. Franklin Trein
Prof. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Mesa 7

Perspectivas das Relações do Brasil com as Potências Regionais

a) Perspectivas das relações do Brasil com o Japão
b) Perspectivas das relações do Brasil com a China
c) Perspectivas das relações do Brasil com a Rússia
d) Perspectivas das relações do Brasil com a Índia
e) Perspectivas das relações do Brasil com a África do Sul

Conferencistas: Profª Lenina Pomeranz
Prof. Severino Cabral
Prof. Amaury Porto de Oliveira
Armando Castelar

Dia 15/8/2002

Mesa 8

Perspectivas das Relações do Brasil com o Mundo Lusófono

a) Homenagem ao Embaixador Ovídio de Andrade Melo e, em caráter póstumo, ao Embaixador Ítalo Zappa

b) Impasses e perspectivas da CPLP

c) Perspectivas das relações do Brasil com Portugal

d) Perspectivas das relações do Brasil com Angola

e) Perspectivas das relações do Brasil com Moçambique

f) O Brasil e a questão do Timor Leste

Conferencistas: Prof. José Flávio S. Saraiva
Secretária Irene Vida Gala

Mesa 9

Desafios Internacionais para o Século XXI

a) A proteção internacional dos Direitos Humanos

b) Transformações da natureza dos conflitos internacionais e novas formas de intervenção

c) Sistema financeiro internacional: organismos internacionais, capitais transnacionais e dívida externa dos países menos desenvolvidos; a relação entre o FMI e os países em desenvolvimento – assistência ou ingerência?; capitais transnacionais – instrumento de crescimento ou fator de desestabilização das economias emergentes?; regulação internacional ou livre-mercado?; dívida externa dos países emergentes

d) Mudanças de paradigmas na questão ambiental e o Protocolo de Quioto

Conferencistas: Prof. José Walter Bautista Vidal
Dra. Flávia Piovesan
Marcelo Castro

Encerramento

Balanço Final e Conclusões

Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo

ABERTURA

APRESENTADOR – Senhoras e senhores, bom dia. Estamos iniciando a cerimônia de abertura do Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI, realização conjunta da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores – IPRI e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ.

Neste momento, convidamos para compor a Mesa de Honra o Exmo. Sr. Deputado Paulo Octávio, representando o Exmo. Sr. Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados; o Exmo. Sr. Celso Lafer, Ministro de Estado das Relações Exteriores; o Exmo. Sr. Deputado Aldo Rebelo, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados; o Exmo. Sr. Ministro Carlos Henrique Cardim, Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores – IPRI, representando a Presidenta da Fundação Alexandre de Gusmão, Exma. Sra. Embaixadora Thereza Quintella; o Prof. Renato Lessa, Diretor-Presidente da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ.

O objetivo deste seminário é promover amplo debate sobre os principais temas da agenda internacional, à luz de uma perspectiva multidisciplinar, com a participação de Parlamentares, diplomatas e acadêmicos.

Neste momento, tem a palavra o Exmo. Sr. Deputado Paulo Octávio.

PAULO OCTÁVIO – Exmo. Sr. Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer; Exmo. Sr. Deputado Aldo Rebelo, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados; Exmo.

Sr. Ministro Carlos Henrique Cardim, Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores; Prof. Renato Lessa, Diretor-Presidente da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro; Srs. Embaixadores; membros do Corpo Diplomático; senhores universitários, quero fazer um agradecimento à Comissão de Relações Exteriores, em especial ao Presidente, Deputado Aldo Rebelo, brilhante organizador deste evento.

É com imensa satisfação que inicio o seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI. Coube-me a honra de declarar abertos os trabalhos. Louvo a iniciativa deste seminário. Está é a ocasião exata para o debate sobre política exterior. Vivemos momento histórico em que as questões nacionais não podem ser divorciadas do cenário externo. Do mercado financeiro à degradação ambiental, todos os assuntos que passam pelo crivo ou que merecem a atenção do Parlamento devem ser discutidos com referência à cena internacional.

E é com admiração que ressalto a abrangência e o ecletismo deste seminário. A seleção de temas foi efetuada de forma a incluir várias das discussões mais importantes das quais o Brasil faz parte. O País, aliás, destaca-se internacionalmente por fazer-se presente no âmbito de todas as discussões internacionais relevantes e por manter relações econômicas ou culturais com todas as regiões do mundo. Antes mesmo da palavra transformar-se em expressão de uso tão comum que se torna difícil definir seu significado, nós já buscávamos a globalização em nossas relações internacionais, como atesta o Programa de Política Externa Independente levado a curso pelo então Ministro San Tiago Dantas, na década de 60.

A Câmara dos Deputados, por meio de observadores e discussões em plenário e na Comissão de Relações Exteriores, procura tomar parte no processo de formulação de política externa em todas as suas etapas e pretende, com a elaboração deste e de outros seminários, destacar sua importância como foro para discussão e catalisador de idéias e projetos neste campo político tão relevante para as aspirações nacionais.

A primeira Mesa do seminário trata exatamente do papel a ser cumprido por esta Casa na política externa brasileira. Cumpre destacar que, possuindo o Congresso o poder constitucional de resolver definitivamente sobre todos os atos e acordos dos quais o Brasil manifeste a intenção de tornar-se parte, deve ele manter-se atento a todos os movimentos de nossa diplomacia

e a quaisquer mudanças no cenário internacional que aqui tenham reflexo. Assim sendo, deriva-se a questão crucial desta discussão e que permanece em aberto: como alargar a participação do Congresso nas tomadas de decisão de política externa e sua capacidade de antecipar as questões que seremos chamados a responder, aumentando assim nossa eficiência no cumprimento das atribuições constitucionais? Trata-se de tema ao qual estão inexoravelmente ligadas questões sobre o aumento de eficiência deliberativa de nossas instituições representativas, sem que isso implique perda de legitimidade democrática.

O segundo tema de discussão deste seminário reporta-se ao contexto das relações internacionais contemporâneas. Destaca-se em especial o ataque do dia 11 de setembro ao World Trade Center, na cidade de Nova Iorque, que, sem dúvida, mudou a conjuntura política internacional. Primeiro, por demonstrar a capacidade do terrorismo internacional de executar ações de grande escala. Segundo, por suscitar dúvidas sobre a capacidade de órgãos de inteligência em detectar e prevenir a ação terrorista. Terceiro, porque o ataque trouxe à baila a indagação sobre quais ações de combate ao terrorismo são legítimas internacionalmente. Do ponto de vista do Direito Público Internacional, seria lógico que tais ações fossem realizadas no bojo de um foro internacional, e que regras formais fossem estabelecidas para intervenção em países suspeitos de apoiar atos terroristas.

A essa questão, soma-se outra, mais teórica, sobre o sistema internacional contemporâneo, qual seja, a dificuldade em classificá-lo de acordo com a polaridade e, portanto, de elaborar análises e predizer adequadamente sobre a estabilidade do sistema. Além da pergunta clássica do Professor Kenneth Waltz, da Universidade da Califórnia, em Berkeley, sobre qual sistema internacional – bipolar, multipolar ou unipolar – é mais estável, ou seja, mais resistente a mudanças em sua configuração, restam ainda dúvidas sobre a própria identificação do sistema. O fim abrupto da Guerra Fria impressionou como o surgimento de uma era que se pronunciava multipolar, tendo como pólos Estados Unidos da América, Europa unificada e Ásia. Os processos de integração regional se desenhavam ou, no caso europeu, se aprofundavam, prenunciando que este seria o caminho para o futuro do cenário internacional. Aos poucos, o cenário foi-se aproximando do sistema unipolar, com os Estados Unidos ultrapassando Ásia e Europa em produtividade e

tecnologia, apresentando ao mundo uma pujança econômica e militar muito difícil de ser igualada.

Pouco antes do ataque de 11 de setembro, entretanto, o cenário já começava a se modificar, com a economia americana demonstrando sinais de recessão. E o funesto sucesso do ataque terrorista colocou em xeque a relevância do poderio militar americano contra um inimigo com capacidade de dissimulação. Agora, os americanos assistem, estupefatos, a escândalos financeiros em seqüência, que envolvem empresas outrora consideradas sólidas e que atingem diretamente o capitalismo nacional, a instituição por eles considerada emblemática do país, juntamente com a democracia.

Nessa sucessão de obstáculos, resta saber se sobrarão apenas pequenas cicatrizes deste período ou se são estas variáveis que, aos poucos, terão efeito sobre uma nova mudança sobre as configurações de poder e, por conseqüência, na estabilidade do sistema internacional.

Com este pano de fundo, passa o seminário a introduzir as grandes questões sob a ótica da política brasileira. A Mesa seguinte trata do relacionamento do Brasil com organismos internacionais, de uma perspectiva que chama a atenção para a segurança internacional. Embora seja um marco da política externa brasileira a solução de conflitos de maneira pacífica e o não-envolvimento bélico, não podemos fundamentar este comportamento na negação da importância deste tema. Pelo contrário, deve-se explorá-lo, e é especialmente relevante que o Seminário destaque nossa atuação no Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como nosso relacionamento com alianças militares internacionais.

Neste mesmo painel será introduzida a discussão sobre o relacionamento do Brasil com organismos internacionais, especificamente a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Corte Penal Internacional. Cumpre destacar que, após a polêmica suscitada com a substituição do GATT pela OMC, a Organização tem cumprido seu papel de diminuir os custos de transação na resolução de disputas de comércio entre países e, por conseqüência, favorecer o multilateralismo comercial. Pode-se ainda considerar que a Organização mantém um viés democrático, pois possibilita que países em desenvolvimento apelem de decisões unilaterais de países ricos. Neste ano, o Brasil já protestou contra pelo menos duas decisões comerciais americanas, contra barreiras impostas à importação de aço e de produtos cítricos.

Em contraste com a eficiência da OMC, a Corte Penal Internacional foi prejudicada no desempenho de suas funções em virtude da decisão americana de não se tornar parte. Tal decisão implica certamente a diminuição da capacidade desse organismo de julgar e punir criminosos de guerra e ilustra as limitações da cooperação internacional. Não há entidade superior ao Estado que o obrigue a cumprir regras internacionais sem prévio assentimento ou acordo.

A seguir, passar-se-á a uma análise das relações entre o Brasil e os países do Nafta – Estados Unidos, México e Canadá –, com especial foco nos Estados Unidos, e da criação da Alca, a Área de Livre Comércio das Américas. A este respeito pode-se afirmar que, em que pese o provável futuro avanço nas negociações, em decorrência da autorização concedida ao Presidente Bush pelo Congresso americano, ainda é necessário cautela para definir o futuro da aliança comercial. É bem verdade que os Estados Unidos lutam pela regulação comum de temas sensíveis como investimentos e serviços, mas é difícil vislumbrar, no âmbito das seguidas decisões unilaterais norte-americanas, ilustradas no exemplo anterior, em não fazer parte do Tibunal Penal Internacional, se aquele país estaria agora disposto a dirigir um esforço mútuo de integração regional.

Por outro lado, o caráter fragmentado da política norte-americana e o espectro de interesses representados no Congresso americano nutrem a possibilidade de, caso interesses favoráveis à consecução do Acordo se organizem, os Estados Unidos virem a exercer a sua liderança regional e, neste caso, o Brasil deve estar preparado para negociar e evitar desvantagens, lembrando sua condição de *global trader*, mas levando em conta que será muito difícil permanecer fora da Alca, caso o projeto venha a tornar-se realidade.

Os demais assuntos a serem discutidos nesta Mesa incluem a posição dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico e as relações Brasil/México e Brasil/ Canadá. A este respeito estamos muito curiosos em ouvir da diplomacia como prosperam as relações com o México, recém-democratizado, e com o Canadá após a turbulência com o Brasil na Organização Mundial do Comércio. Com o México nos identificamos na busca do desenvolvimento sustentável e na consolidação da democracia na América Latina. Com o Canadá, faz-se necessária uma revisão de nossas prioridades, para que possamos aprofundar, de maneira vantajosa para ambos os países, os laços de

integração política e econômica com a segunda nação mais próspera do hemisfério americano.

A seguir, o seminário aborda questões regionais. A primeira delas é o relacionamento entre o Brasil e países da América do Sul: Argentina, Colômbia e Venezuela. Sem desmerecer a importância das relações com a Colômbia e a Venezuela, cremos que o reflexo da crise argentina nas relações comerciais com aquele país e a manutenção da estabilidade dos sistemas políticos da América Latina atrairá as maiores atenções desta Mesa, o que não significa que devemos esquecer vizinhos tão importantes e de cuja aquiescência depende a expansão da integração econômica na América Latina. Além disso, com a Venezuela e Colômbia acordos se fazem necessários para a melhor implementação de políticas globais de contenção ao narcotráfico.

Também se discutirão as relações entre o Brasil e os principais países da União Européia: França, Alemanha e Espanha. Ora, o Brasil é americano por critérios regionais, é europeu por afinidade e formação histórica, assim como mantém estreitos laços com a Europa, tanto pela cultura quanto pelo comércio. Neste ponto, a União Européia é nossa parceira comercial de importância comparável à dos Estados Unidos, e sua associação com o Mercosul chega a ser cogitada como alternativa à Alca. Ademais, não podemos esquecer que a nossa herança latina nos remete a um intercâmbio cultural intenso com um grande número de países europeus, fato que não é isento de conotações políticas.

Em seguida, falaremos sobre as relações entre o Brasil e as potências regionais: Japão, China, Rússia, Índia e África do Sul. Se deste rol excluirmos o Japão, vamos nos deparar com os cinco países em desenvolvimento que, caso coordenados politicamente, arrolam poder internacional suficiente para fazer valer sua vontade em um acordo. Com estes países também apresentamos afinidades de natureza econômica no gigante esforço pelo desenvolvimento e pela melhoria das condições de vida de nossas respectivas populações em um mundo nem sempre favorável. À luz desta observação, é interessante aprender o que tem sido feito para uma coordenação de esforços em áreas de interesses comuns desses países.

Passaremos, então, a outra Mesa de suma importância: a de nossas relações com o mundo lusófono, na qual seremos honrados com duas homenagens: uma ao Embaixador Ovídio de Andrade Melo; e outra, de caráter póstumo, ao Embaixador Ítalo Zappa. Cumpre destacar o estreitamento de

nossas relações com países de língua portuguesa, o nosso cuidado na preservação e promoção do idioma como parte de nossa herança cultural, por meio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP. Nessa Mesa também será destacada, além da proximidade de nossas relações com Portugal, Angola e Moçambique, a atuação da diplomacia brasileira na luta pela independência de Timor Leste, que, aliás, já é o mais recente membro da CPLP.

Finalmente, a última Mesa apresenta perspectiva mais universalista, ao tratar de temas contemporâneos globais como a proteção internacional aos direitos humanos, a nova natureza dos conflitos internacionais, o relacionamento dos países em desenvolvimento com o FMI e a questão ambiental. São temas recorrentes e inúmeras variáveis podem ser levantadas. Por exemplo: seria justificável uma intervenção internacional para a proteção dos direitos humanos? São justificáveis intervenções internacionais que abertamente os violem?

O FMI vem merecendo grande exposição na mídia pelo recente acordo fechado com o Governo brasileiro, o qual, ao mesmo tempo em que proporcionou breve alívio ao mercado, fez-nos recordar da capacidade daquele órgão de manter sob controle a crise econômica em diversos países em desenvolvimento, com destaque para a crise da Ásia, em 1997, e para a recente crise argentina. Seria o FMI ainda capaz de manter as rédeas sobre economias tão suscetíveis à ação dos capitais transnacionais?

Outrossim, ouviremos sobre a questão ambiental e internacional e o Protocolo de Quioto, quando provavelmente serão abordadas a recente decisão unilateral norte-americana de manter-se fora do acordo e as conseqüências para o nosso futuro ambiental.

Para encerrar, relembro a fala do Exmo. Sr. Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara dos Deputados, quando da abertura do seminário O Brasil e a ALCA, em outubro do ano passado. Clamou S. Exa. que aquela conferência fosse o primeiro passo de uma longa marcha de debates relacionados com a inserção internacional do Brasil. Com este seminário prossegue a Câmara na tentativa de lançar luz sobre o debate internacional. Espero que a iniciativa continue a prover frutos e que, a cada ano, sejamos todos chamados para retomar e atualizar os temas aqui discutidos.

Mais uma vez agradeço a oportunidade de dar início aos trabalhos e passo a palavra ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Deputado Aldo Rebelo.

Muito obrigado.

APRESENTADOR – Em virtude de compromissos pré-agendados pelo ilustre Deputado Aldo Rebelo, ouviremos o Exmo. Sr. Chanceler Celso Lafer.

O SR. MINISTRO CELSO LAFER – Prezado Deputado Paulo Octávio, que preside esta reunião; meu caro amigo Presidente da Comissão de Relações Exteriores, Deputado Aldo Rebelo, que tem procurado dela fazer um instrumento de debate dos grandes assuntos da política internacional, dando assim cumprimento a um dos objetivos de um regime democrático, qual seja a vigorosa interação entre o Legislativo e Executivo em grandes temas de interesse nacional, como são os da política externa; prezado Prof. Renato Lessa, com quem tenho muito prazer de participar de seminário que trata de temas que são de nosso interesse acadêmico comum; meu querido Ministro Carlos Henrique Cardim, dedicado colaborador no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty – o tema que me foi dado é fascinante e, ao mesmo tempo, muito complexo. Diz respeito à relação entre identidade, soberania nacional e política externa.

I

Começo por tentar apontar dimensões de um tema da maior complexidade: o da identidade. Afirmar uma identidade é responder, em primeiro lugar, à pergunta: *"Quem eu sou"*. A resposta não é fácil, é sociológica, filosoficamente difícil e muito complexa. Se a resposta à pergunta sobre identidade individual é complexa, a resposta à pergunta sobre identidade coletiva é ainda mais complexa.

Um estudioso italiano amigo meu, o professor Michelangelo Bovero, discípulo de Bobbio, observou que, normalmente, a identidade individual se faz pela afirmação da diferença: *"Por que sou diferente dos meus amigos, dos meus companheiros, do outro?"* A identidade coletiva, por outro lado, se faz pela asserção da semelhança: *"O que tenho em comum com um conjunto de pessoas?"* A afirmação da identidade coletiva pode ocorrer de diversas formas. Posso ter,

por exemplo, identidade coletiva de natureza religiosa, por exemplo, a do catolicismo, que pode ser importante componente de uma identidade nacional, como se viu recentemente no caso da independência de Timor Leste, em que a identidade católica foi a chave da configuração da identidade nacional. Posso ter uma identidade de natureza política: eu sou de esquerda e de centro. Posso ter uma identidade de natureza profissional: estou ligado ao mundo acadêmico, ao mundo dos advogados, ao mundo da Medicina, e assim sucessivamente.

Do ponto de vista da matéria que estou tratando, creio que o tema da identidade coletiva deve ser tratado como uma certa visão compartilhada do bem comum, para usar a terminologia clássica. O tema da identidade é, como dizia, filosófica e sociologicamente difícil de abordar. Para quem exerce função diplomática ou opera a política internacional, no entanto, a identidade não é abstração, mas tema prático, porque o diplomata ou quem formula política externa passa o tempo todo separando e diferenciando qual o interesse do seu país, como coincide ou diverge do interesse dos demais.

Portanto, para quem exerce responsabilidades em matéria de política externa, a identidade não é um problema ontológico, é prático. O Itamaraty, e Vossas Excelências, quando pensamos em política externa, passamos o tempo todo preocupados em diferenciar qual o interesse do nosso País e como ele se distingue do interesse dos demais. Essa noção vem da visão do bem comum, do interesse coletivo de um país em determinado momento.

Esse seria o primeiro ponto. Quanto ao segundo, vou usar uma fórmula de que gosto, usada pelo filósofo espanhol Ortega y Gasset: "a perspectiva não distorce, mas organiza a realidade".

Creio que a política externa de um país é seu ponto de vista sobre o funcionamento do mundo: são dados deste ponto de vista a localização geográfica do país, as características da sociedade, e a sua maneira de ser. Portanto, esta outra dimensão é também fruto da visão do bem comum.

É evidente que hoje em dia o mundo opera por meio de redes, de atores governamentais e não-governamentais; que os atores não-governamentais têm um papel no funcionamento do sistema internacional. Uma agência de *rating*, por exemplo, tem, ao qualificar o Risco País, um papel que afeta a vida dos países. Este é um dado da realidade, fruto da maneira pela qual a realidade é percebida e divulgada.

O soldado e o diplomata, que, na formulação clássica de Aron, eram os que operavam a soberania nacional, não são mais, hoje em dia, os únicos e exclusivos atores da vida internacional. Isso não elimina, no entanto, a importância dos Estados e da soberania nacional. Independentemente das aspirações para a afirmação de uma razão abrangente da humanidade, de feitio kantiano, a verdade é que o dia-a-dia das pessoas é determinado pela maneira pela qual o Estado constrói suas políticas públicas. Portanto, é o desempenho do Estado, no plano interno ou internacional, que afeta de maneira dramática a vida das pessoas.

Essa seria a primeira ordem de considerações que gostaria de fazer.

II

O Brasil baseia o seu ponto de vista sobre o funcionamento do mundo em certos elementos que me permito reiterar. O primeiro deles é geográfico. Estamos situados na América do Sul. Sei que o tempo, hoje em dia, opera em grande velocidade e, com isso, dilui-se um pouco a importância do espaço, mas a inserção geográfica é um dado básico da realidade. Este dado básico estabelece outro elemento relevante: a importância do nosso relacionamento com os muitos países vizinhos, que configuram o nosso entorno regional. Também o fato de o País estar situado na América do Sul o diferencia de outros países situados em outras regiões do mundo, permeados por outros tipos de tensões e de prioridades.

Em síntese, o ponto de vista do Brasil sobre o funcionamento do mundo se organiza a partir de alguns elementos básicos: o dado geográfico da América do Sul; a escala continental do País, não semelhante, a não ser com poucos outros países, aos quais farei referência a seguir e que Kennan chama de *monster countries*; o relacionamento com os muitos países vizinhos; a unidade lingüística, dado-chave para a compreensão do ponto de vista do Brasil sobre o funcionamento do mundo; a menor proximidade dos focos de tensão, presentes no centro da vida internacional; a estratificação mundial e suas assimetrias; e o desafio do desenvolvimento.

Naturalmente, a História do Brasil é um elemento que orienta a configuração da identidade nacional. Menciono um ponto que considero importante: sua dimensão continental.

Kennan, um estudioso americano, em um dos seus livros fala dos *monster countries*. São aqueles países que têm importante papel na vida internacional, seja pela sua dimensão, seja por aquilo que podem fazer, seja por aquilo que também podem complicar na vida internacional. E os *monster countries*, na qualificação de Kennan, são Rússia, Índia, China, Estados Unidos e Brasil.

A experiência do Brasil, na qualidade de *monster country* de escala continental, é diferente da experiência de China, Rússia, Índia e Estados Unidos. Neste momento, quero chamar a atenção para especificidade da nossa construção nacional.

Como diz Sinésio Sampaio Góes em um livro muito interessante, a escala continental do Brasil é fruto da ação dos navegantes portugueses, dos bandeirantes que ocuparam o espaço nacional e dos diplomatas que, desde o Tratado de Madri, foram configurando a titulação jurídica deste País de escala continental. Na elaboração do Tratado de Madri, Alexandre de Gusmão – o avô da Diplomacia brasileira – mais ou menos configurou os princípios básicos da delimitação do espaço nacional, ainda no período colonial: o *uti possidetis*, as fronteiras naturais e a possibilidade de troca ou concessão de territórios, mediante negociação.

O primeiro problema de qualquer agenda de política externa é a configuração da diferença entre o que é interno (o nacional) e externo (o internacional). O que é a fronteira? É o que delimita o que está dentro da nação e aquilo que está fora. Todos os grandes *monster countries* até hoje têm problemas de fronteiras: Índia, Rússia, China e Estados Unidos, que consideram o mundo a sua fronteira.

Nós, ao contrário, conseguimos configurar nossas fronteiras a partir dessa tradição diplomática. E não é por acaso que o Brasil é um raro caso, que tem um diplomata como herói nacional: Rio Branco. Há grandes diplomatas no mundo, mas não vi, até agora – deve ser fruto provavelmente da minha ignorância –, nenhum diplomata configurado como herói nacional a não ser Rio Branco, cujo centenário de posse no Itamaraty em breve comemoraremos e que foi capaz de configurar este espaço nacional, de delimitar de maneira conclusiva as fronteiras do Brasil e, com isso, resolver o primeiro item da agenda de qualquer política externa.

Fronteira é problema fundamental no sistema interestatal em que vivemos. Portanto, definir fronteira é liberar a política externa para tratar de outros problemas.

O Brasil entrou para o concerto das nações de uma maneira muito própria, ao contrário dos países da América Latina e da América do Sul, que se configuraram como países independentes mediante uma ruptura. Claro que a Independência foi conseqüência da desagregação do sistema colonial, mas entramos para o mundo, primeiro como Reino Unido – o Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarve. Depois, em 1822, o Brasil surge na vida internacional a partir da Casa de Bragança, com D. Pedro I, que foi a conseqüência da vinda da família Real para o Brasil, resposta à invasão napoleônica da Península Ibérica, num processo que a historiadora Maria Odila Silva Dias qualificou como o da "interiorização da metrópole".

No século XIX, o Brasil tinha especificidade própria em relação aos seus vizinhos. Fomos o País diferente da América do Sul. Esta se fragmentava, mas o Brasil manteve-se unido. O resto da América do Sul falava espanhol, e nós formamos uma unidade lingüística que falava português. Eles eram Repúblicas; nós, um Império. Ser brasileiro, no Século XIX, era ser não hispânico.

O Império pode ter algumas grandes ressalvas, mas teve a imensa virtude de manter a unidade nacional. Pontes de Miranda, por exemplo, num texto importante sobre a revisão constitucional, dizia que a manutenção da unidade nacional era um dos elementos da nossa identidade que poderíamos apresentar com orgulho em qualquer discussão diplomática.

Naturalmente, o Império carregou também a herança da escravidão e tudo o que isso significou no que se refere à desigualdade na construção do País.

Com unidade nacional e lingüística, a sociedade brasileira foi, no correr dos anos, deixando de ser apenas o fruto da relação entre portugueses, africanos e índios. Com novos fluxos migratórios, configurou-se como País pluralista e multiétnico, regido, no entanto, pela unidade cultural dada pela língua portuguesa. Considero a língua ponto importante: é o primeiro dos códigos, é o poder de nomear as coisas; é uma dimensão da identidade. Por isso, a CPLP é relevante para a afirmação da nossa identidade e a inserção no mundo. Por isso, o nosso relacionamento com Portugal tem uma densidade muito especial.

Portanto, no século XIX éramos os diferentes da América do Sul. Foi a República que nos reinseriu no entorno regional. O Manifesto Republicano dizia: *"Somos da América e queremos ser americanos"*. E foi a República que nos inseriu deliberadamente nas Américas como tal. Aí, todo o trabalho passou a girar em torno da idéia de criação, depois da configuração das fronteiras nacionais, de um entorno regional que levasse à paz e ao desenvolvimento.

Rio Branco disse que, depois de ter legado ao Brasil seu mapa de dimensão continental, seu objetivo era a paz e o desenvolvimento, o progresso da América do Sul. O projeto do tratado do ABC, por ele redigido, exprime essa visão e a idéia da configuração das fronteiras, não como instrumento de separação, mas de cooperação. É por isso que, no nosso contexto regional, no nosso entorno, o esforço durante todo o século XX foi o de configurar a transformação das fronteiras-separação em fronteiras-cooperação. O Mercosul, a visão da América do Sul como unidade econômica e espaço com potencial de aproximação e de convergência – iniciativa das mais importantes do Presidente Fernando Henrique Cardoso – exprime essa idéia que me parece muito importante.

Ao analisarmos as etapas da política externa brasileira, podemos dizer que a primeira etapa é a da independência e manutenção da unidade nacional. Esta etapa se estende de 1822 até o término da gestão de Rio Branco. O século XX é tido por Hobsbawn como curto. Para nós também, porque começa quando Rio Branco encerra sua obra, definindo a separação entre o externo e o interno – as fronteiras. Daí a importância de trabalhar a relação com a vizinhança como um esforço de cooperação. Mas é evidente que o sistema internacional, desde o primeiro momento, foi para o Brasil um sistema dotado de assimetrias. Como lidar com elas? Como operá-las?

Creio que o Brasil surge para a dinâmica do centro do sistema internacional a partir da gestão de Rio Branco e que o momento inaugural disso é a ação de Rui Barbosa em Haia. Rui Barbosa é, primeiro, a expressão do Brasil republicano. O Brasil imperial tinha mais dificuldades de lidar com o tema da igualdade, pela própria configuração da sua legitimidade dinástica. É Rui Barbosa que coloca na Conferência de Paz de Haia um *leitmotiv*, um tema recorrente ou um paradigma da ação internacional do Brasil: a idéia de que nosso País deve ter um papel na elaboração das normas que regem a vida internacional. E que isso é importante porque o Brasil tem, pela sua escala, pelo seu potencial e porque isso nos impacta, não apenas interesses específicos, mas gerais.

A distinção entre interesses específicos e gerais aparece na Conferência de Paz de Paris, logo depois da Primeira Guerra Mundial. Com efeito, no regulamento da Conferência estabelecia-se uma diferença entre países que têm interesses gerais – as grandes potências – e países que têm interesses específicos – os demais. Os países com interesses gerais participariam de todas as reuniões porque, como grandes potências, por definição estão envolvidos no funcionamento do sistema internacional. E aqueles que têm interesses específicos participam apenas daquelas reuniões que tratam de seus interesses, que são, necessariamente, mais circunscritos.

O Brasil foi para a Conferência de Paz de Versalhes com interesses específicos e a visão de que tinha interesses gerais. Tinha acertos de contas para o pagamento do café; tinha problemas com navios etc. Mas na Conferência de Versalhes, pela ação de Pandiá Calógeras, um dos principais membros da delegação brasileira, o País reivindicou o seu papel no trato dos interesses gerais da vida internacional.

Então, nosso funcionamento nesse mundo estratificado e na relação com as grandes potências foi sempre o de um país que tem não apenas interesses específicos, mas também gerais.

Assim, em relação ao mundo internacional das grandes potências, a idéia é a de que o Brasil, sendo uma potência média, com interesses gerais, tem uma vocação para participar da tessitura da ordem mundial. Há um texto modelar de Rui Barbosa que fala sobre sua atuação em Haia e que é muito expressivo do desafio inerente a esta idéia. Dizia ele que o Brasil era uma potência média, que não tinha nem o poder das armas nem a fragilidade dos fracos. Encontrar um ponto intermediário entre grandes e pequenos nessa situação foi o grande desafio que ele enfrentou, numa atuação muito vigorosa, muito clara, em conjunto com Rio Branco, que manteve na condução da ação de Rui Barbosa uma presença constante.

É claro que cito tanto Rio Branco quanto Rui Barbosa com prazer, inclusive porque foram ex-alunos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, da qual sou professor. Assim os aproximo da minha alma *mater*, realçando a vigência de um paradigma de atuação que retém instigante atualidade.

Qualificaria essas forças que venho mencionando como aquelas que orientam de forma profunda a política externa brasileira. Com isso encerro o segundo bloco de minhas reflexões e, em seguida, passo para o terceiro bloco.

III

O Brasil é e foi visto, desde as reflexões que se iniciaram no século XX e que se tornaram claras a partir da revolução de 1930, como um País que tem arquitetura imperfeita. Existem falhas na formação do Brasil, e é preciso corrigi-las.

Os grandes livros da década de 30, como *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda; *Casa-Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre; *Formação do Brasil Contemporâneo*, de Caio Prado Júnior; e os livros da década de 50, como *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado; *Formação da Literatura Brasileira*, de Antonio Candido; ou o de Raymundo Faoro, sobre a formação do patronato político brasileiro, partem da idéia de que algo faz falta na configuração do País e de que é preciso dar a ele a dimensão adicional de um projeto. Daí o papel que o nacionalismo veio a ser em todo esse período, como um elemento configurador daquilo que é a identidade do Brasil.

Esse nacionalismo, como diz Hélio Jaguaribe, é de fins, não de meios. Visa justamente à idéia de desenvolver e de completar a formação deste nosso País com imenso potencial e que tem de suprir suas falhas por uma deliberada ação coletiva. Sabemos que o nacionalismo é uma palavra carregada de significados e de difícil definição unívoca. Parece-me claro, no entanto, que o nacionalismo no Brasil foi sempre voltado para dentro, para a ocupação do espaço de possibilidades de um País de escala continental – tema recorrente do nosso percurso social que tem a sua raiz histórica na atração dos bandeirantes pelo sertão.

Durante todo o século XX a idéia-força da política externa brasileira foi a de se valer do mundo para promover o desenvolvimento do País. A idéia do desenvolvimento lastreado em um nacionalismo de fins foi, assim, o tema recorrente da diplomacia brasileira.

Nesse percurso até o fim da Guerra Fria o Brasil viu, com muita clareza, o mundo como uma "externalidade" a ser administrada. Essa administração da inserção no mundo pelo Brasil tinha como base a escala continental, a dimensão do mercado nacional, a localização na América do Sul, que nos distanciava dos focos de tensão e de conflito do sistema internacional – algo, por exemplo, que não caracteriza nem a história da Rússia, nem a história da China, nem a história da Índia, nem a história da Europa ou dos EUA. Foi

em função dessa administração do mundo como uma "externalidade" que o Brasil se industrializou e diversificou a sua estrutura produtiva.

A partir da queda do Muro de Berlim, dos processos de globalização e do funcionamento do mundo por meio de redes, o mundo se internalizou na vida do nosso País. Por esta razão, não é mais possível construir a autonomia pela distância. A autonomia tem de ser buscada pela participação na elaboração das normas que regem as relações internacionais.

Em síntese, mais do que nunca os interesses específicos do Brasil passam pela sua capacidade de atuar à luz dos seus interesses gerais no estabelecimento das pautas da vida internacional. E isso está de acordo com essa dimensão histórica que sucintamente procurei descrever e que é fruto de uma reflexão mais elaborada, contida no meu livro *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira.*

Muito obrigado.

ALDO REBELO – Bom dia, prezados amigos e amigas que participam da cerimônia de abertura do nosso seminário.

Prezado Chanceler Celso Lafer, que contribuiu com exposição sobre o tema "Política Externa, Identidade e Soberania Nacional" do nosso País; prezado Professor Renato Lessa, Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, que assinará com a Comissão de Relações Exteriores termo de cooperação que tem como primeiro resultado a realização deste seminário; prezado Ministro Carlos Henrique Cardim, Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, associado à Fundação Alexandre de Gusmão, do Itamaraty, e que também assinou termo de cooperação com esta Comissão: esperamos que este congresso produza, em breve tempo, estreita colaboração entre o Poder Legislativo – no caso da Câmara dos Deputados, por intermédio da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional –, instituições como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, o IPRI e outras, de caráter acadêmico, tanto universitárias quanto militares, e instituições internacionais como a própria Comissão de Relações Externas da Assembléia Nacional Venezuelana, a Comissão de Relações Externas e de Defesa Nacional da República Argentina, com as quais também temos adiantados entendimentos para a realização de instrumentos de cooperação, a fim de que os Poderes Executivo e Legislativo, as universidades e a sociedade possam en-

contrar os caminhos para a valorização institucional e a valorização social do tema Política Externa, motivo de preocupação no contexto econômico do nosso País.

Temos pela frente o desafio de enfrentar o debate sobre a chamada Área de Livre Comércio das Américas – Alca, de encarar o Mercosul como caminho para nossa integração na América do Sul e no mundo, as relações tensas com os organismos multilaterais – Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional, entre outros –, junto aos quais o Brasil procura defender e preservar seus interesses. E há o desafio mais amplo da condução da política externa, que tem a tradição de revelar as potencialidades do País e do nosso povo nos momentos difíceis da nossa história: nas jornadas pela Independência, com a figura do patriarca José Bonifácio de Andrada e Silva; na Proclamação da República, momento crucial para a manutenção da unidade do País, com a diplomacia do Marechal Floriano Peixoto; na afirmação dessa diplomacia, nos anos 30, com a opção que enfrentou o Presidente Getúlio Vargas às vésperas do grande conflito mundial. Hoje a diplomacia lança para o atual e para o futuro Governo o desafio de preservar nossa vocação, ao mesmo tempo generosa e grandiosa, diante de um mundo carregado de conflitos, incertezas e pressões.

O objetivo deste seminário é tentar promover a aproximação entre Congresso Nacional, Executivo, principalmente por meio do Itamaraty, e sociedade civil, aqui fundamentalmente representada por expressões do meio acadêmico, para exame conjunto desses desafios e dessas opções. E que esse exame não produza apenas uma visão crítica, mas também a procura da unidade necessária em torno de objetivos que assegurem a busca da afirmação da soberania do País e dos interesses do nosso povo.

Não é possível um país como o Brasil projetar política externa que corresponda às suas aspirações sem amplo grau de unidade interna e, principalmente, sem que o Poder Legislativo, por intermédio desta Casa do povo, expressão da sociedade brasileira, no tocante à política externa, cumpra função quase que de co-governo, em virtude das responsabilidades que lhe são atribuídas pela Constituição e por seu Regimento Interno.

Creio que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional pode ao mesmo tempo deliberar sobre temas da agenda internacional, fiscalizar, acompanhar e controlar as atividades do Executivo nessa área, bem como promover a valorização da instituição e a construção de um caminho

em que os Poderes Executivo e Legislativo, as universidades e o povo brasileiro possam unir forças no sentido de assegurar seu interesse na política externa.

Acredito ser esse o objetivo do nosso seminário. E tenho a mais absoluta convicção de que temos plenas possibilidades de dar o primeiro passo para a consecução desse objetivo, graças aos promotores deste evento e aos conferencistas convidados.

Agradeço às senhoras e aos senhores a presença.

APRESENTADOR – Neste momento, tem a palavra o Exmo. Sr. Ministro Carlos Henrique Cardim.

CARLOS HENRIQUE CARDIM – Exmo. Sr. Deputado Aldo Rebelo, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Professor Renato Lessa, Diretor-Presidente da FAPERJ, senhoras e senhores, é uma satisfação para a Fundação Alexandre de Gusmão, em particular para o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, estar associada nesta iniciativa, que, como muito bem destacaram o Deputado Aldo Rebelo e o Ministro Celso Lafer, visa fundamentalmente alargar os horizontes do debate sobre as relações internacionais, que cada vez mais se integram a nossa vida cotidiana, e da análise das questões a elas inerentes.

Cremos que, justamente, por meio do debate qualificado, da palavra, das publicações, da interação é que podemos responder desafios que se manifestam, não apenas no atual momento, mas também nos próximos anos.

Estamos bastante entusiasmados com esta iniciativa. Renovo aqui a disposição tanto do IPRI quanto da FUNAG de estarem presentes nos próximos projetos.

Muito obrigado.

APRESENTADOR – Neste momento, tem a palavra o Sr. Renato Lessa.

RENATO LESSA – Exmo. Deputado Aldo Rebelo, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Exmo. Ministro Carlos Henrique Cardim, Diretor do IPRI, participantes do seminário que ora iniciamos, senhoras e senhores, como bem disse o Deputado Aldo Rebelo na sua apresentação, este seminário é o primeiro ato de uma aproximação inédita entre a Fundação de Amparo à

Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ e a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Mediante memorando de entendimento entre essas duas instituições, o que na verdade se procura fazer é criar um ambiente de cooperação e de interlocução freqüente que permita maior aproximação da comunidade científica brasileira, especificamente do Rio de Janeiro, em relação aos trabalhos e às discussões em torno dos problemas levantados de maneira extremamente competente e ativa pela Comissão de Relações Exteriores e pela própria Câmara dos Deputados.

Essa aproximação não é trivial, pois leva em conta, do meu ponto de vista, dois aspectos fundamentais. O primeiro deles é a crescente consistência e qualificação, no campo da ciência política brasileira, da comunidade de pesquisadores dedicados ao estudo das relações internacionais. Quer dizer, há importantes instituições de pesquisa no Brasil, em termos gerais, de competência indisputada, produzindo conhecimento e análises extremamente importantes para entender o que se passa na política externa brasileira, sobretudo tentando imaginar cenários a respeito de possibilidades. Trata-se não apenas de dizer o que é, mas também como pode e como deve ser. Essa comunidade tem crescentemente demonstrado capacidade analítica e propositiva muito fortes.

Por outro lado, é importante destacar também, tendo em vista que o Deputado Aldo Rebelo mencionou a idéia de co-responsabilidade, o fato de que o Poder Legislativo, no enquadramento constitucional brasileiro, conforme a Constituição de 1988, tem centralidade fundamental na discussão e na definição da política externa. Então, realmente seria um absurdo e um desperdício para o País que nós não pensássemos numa aproximação nessas duas dimensões.

A isso vem se somar também uma instituição como o IPRI, aqui representada pelo colega e Ministro Carlos Henrique Cardim, que também tem dado fundamental contribuição na sistematização e na organização de discussões nessa área.

Este seminário, quero enfatizar, é o primeiro momento da aproximação que se iniciou com esse memorando. E nossa expectativa é muito grande. Que esse modelo possa render, possa ser reproduzido por outras fundações e por outras agências de fomento, para que o âmbito da produção de conhecimento e de reflexão crítica esteja cada vez mais próximo do âmbito da decisão e da discussão legislativa.

A abrangência temática do seminário é fruto não apenas da competência de seus organizadores e dos que vão participar como expositores, mas também da complexidade da política externa brasileira, que na nossa opinião atesta o caráter acertado da decisão que nós todos estamos tomando.

E, como a aproximação de instituições envolve também a aproximação de pessoas, eu gostaria de destacar, nesta aproximação entre a FAPERJ e a Comissão de Relações Exteriores, o papel ativo e importante do Deputado Aldo Rebelo, Presidente da Comissão, que no primeiro minuto em que se cogitou a possibilidade dessa aproximação foi extremamente entusiasta em relação a ela, e do meu colega Luis Fernandes, que, além de Diretor Científico da FAPERJ, é um dos principais especialistas brasileiros no campo das relações internacionais. Então, é importante registrar isso, porque aproximações institucionais só são possíveis quando o empenho pessoal individual está presente.

Além disso, gostaria de desejar a todos um excelente seminário, apostando que este seja apenas o início dessa colaboração tripartite entre a FAPERJ, o IPRI e a Câmara dos Deputados, por intermédio da Comissão de Relações Exteriores.

Muito obrigado.

APRESENTADOR – Neste momento, convidamos o Deputado Aldo Rebelo e o Professor Renato de Andrade Lessa a assinarem o Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Cooperação entre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados, e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

Feita, então, a assinatura desse Memorando de Entendimento, encerramos esta cerimônia de abertura do seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI, informando que haverá agora intervalo de cinco minutos e, logo após, daremos início ao painel "O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira".

PRIMEIRA PARTE

O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Maria Regina Soares de Lima
Leticia Pinheiro

O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA

Maria Regina Soares de Lima
IUPERJ e IRI/PUC

Inicialmente gostaria de agradecer o convite da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e de seu Presidente, Deputado Aldo Rebelo, bem como da FAPERJ e do IPRI/MRE para participar deste seminário e salientar a importância de sua realização. Até recentemente, o interesse pela política externa estava praticamente restrito à burocracia especializada e às agências encarregadas dos assuntos internacionais no País. Felizmente este quadro está-se modificando e hoje é maior o interesse nesses temas, para além dos especialistas sobre os assuntos externos do País. É assim mais do que oportuno que um debate sobre política internacional, envolvendo representantes do Executivo e do Legislativo, professores, pesquisadores, estudantes e público em geral, tenha lugar no Congresso Nacional, o espaço público por natureza.

Minha exposição sobre o Legislativo e a política externa está organizada em torno de três questões que exporei brevemente. Iniciarei por uma discussão mais conceitual sobre as capacidades de governo e as instituições políticas, da perspectiva da teoria realista de política internacional. Em seguida, discutirei a questão da credibilidade dos compromissos internacionais de um país e o papel do Legislativo na obtenção desta capacidade. Finalmente, levando em conta a discussão anterior, focalizarei alguns aspectos do caso brasileiro, em particular a relação entre politização da política externa e a participação do Legislativo, por um lado e o papel da oposição político-partidária na fiscalização da política externa, por outro.

1) Capacidades de governo e instituições políticas: a visão realista

De modo geral, a teoria realista das relações internacionais estipula duas capacidades de governo para uma bem-sucedida política externa: por um lado,

autonomia com relação às suas respectivas sociedades, no sentido da capacidade de formular e implementar os interesses da nação como um todo, mesmo contra os interesses de atores domésticos poderosos. Por outro, a capacidade de agir de modo coerente no plano internacional. Por darem ênfase à autonomia e à coerência, as instituições políticas da preferência dos autores realistas são aquelas que concentram poder decisório nas mãos dos governantes.

É conhecida a preferência destes autores e de teóricos internacionalistas em geral pelos regimes parlamentaristas de governo. Como é sabido, uma das características definidoras do Parlamentarismo, ao contrário dos regimes presidencialistas, é que a fonte originária de poder do chefe de governo e dos parlamentares é a mesma, uma vez que são os membros do parlamento que escolhem o chefe de governo. Desta forma, as democracias parlamentares, em especial em um ambiente bipartidário, provêem responsabilidade coletiva ao gabinete, garantindo, assim, o apoio da maioria dos parlamentares às políticas conduzidas pelo chefe de Estado. Adicionalmente, a responsabilidade parlamentar do gabinete propiciaria uma integração, em nível hierárquico mais alto do processo decisório, das políticas dos diversos departamentos executivos, permitindo a coerência na formulação da política externa. Em última análise, a responsabilidade coletiva do gabinete garantiria ao governante, e ao país que este representa, "falar com uma única voz" no plano mundial.

Para os autores realistas, as características institucionais do Presidencialismo, ao contrário do Parlamentarismo, dificultariam a obtenção das duas capacidades de governo – autonomia e coerência – sendo, portanto, prejudiciais para o sucesso da política externa. A separação dos poderes, assegurada por processos eleitorais distintos para a escolha dos representantes do Executivo e do Legislativo, seria responsável pela geração de conflitos endêmicos entre as duas esferas de governo, inclusive com relação às orientações de política externa, impedindo a unidade de ação, tão prezada pelos realistas. Por outro lado, a pressão eleitoral tornaria os legisladores presas fáceis dos grupos de interesse, impedindo a autonomia necessária do governante na definição dos "verdadeiros interesses nacionais"[1].

O curioso é que os estudos empíricos sobre o processo decisório da política externa norte-americana, cujo regime é presidencialista, não revelaram

1 Autores realistas, como Hans Morgenthau e George Kennan, celebraram as virtudes do Parlamentarismo e os defeitos do Presidencialismo na formação da política externa.

um quadro sequer próximo dos temores dos realistas com referência à possibilidade de paralisia decisória ou impasses permanentes na condução da política externa em função do equilíbrio de poderes. Ao contrário, o que tem prevalecido na história recente daquele país é antes o modelo da preponderância do Executivo na condução da política externa. As explicações para a colaboração Executivo-Legislativo na formulação da política externa norte-americana são várias: *a)* a distribuição dos poderes legislativos em favor da Presidência, inclusive com o uso recorrente de mecanismos do tipo "acordo executivo" que não necessitam de ratificação congressual; *b)* a situação de "consenso bipartidário" entre Democratas e Republicanos, em questões de política externa que prevaleceu durante o período da Guerra Fria e que estaria ocorrendo novamente depois do 11 de setembro; *c)* a convenção seguida pelos Presidentes norte-americanos, desde Roosevelt, de recorrer ao mecanismo informal de consulta às lideranças partidárias no Congresso na formulação e execução da política externa, em especial em decisões críticas, garantindo assim sua posterior aprovação pelo Congresso e, finalmente, *d)* o distanciamento da política externa da política partidária/eleitoral, em função do ambiente da regulação da primeira, caracterizado pela baixa densidade e presença de grupos de interesse que, tal como vaticinado pelos teóricos da ação coletiva, não se mobilizam para a defesa de interesses coletivos, que dizem respeito a toda a nação[2].

Ocorre que as duas capacidades de governo necessárias ao sucesso da política externa, na visão dos teóricos realistas, autonomia e coerência, são de molde a requerer recursos de poder e autoridade. Neste sentido, elas são antitéticas a quaisquer instituições que difundam o poder, ou para dizer no léxico institucionalista, são difíceis de serem obtidas quando existem muitos pontos de veto, que constitui a característica nuclear dos sistemas de governo que desconcentram poder decisório, como é o caso do Presidencialismo *vis-à-vis* o Parlamentarismo. Por definição, portanto, estas duas capacidades seriam extremamente difíceis de serem obtidas em sistemas Presidencialistas.

---

2 Para a discussão dos vários elementos que garantem a preponderância do Executivo na formulação da política externa, ver Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information.* Princeton, Princeton University Press, 1997 e Amy Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC.* Stanford, Stanford University Press, 1999.

A prática, porém, demonstrou que existem mecanismos e procedimentos que garantem a cooperação entre os poderes em questões de política externa. Por outro lado, tanto autonomia como coerência não constituem propriamente capacidades exclusivas à política externa, sendo também necessárias ao sucesso de qualquer política governamental, seja interna, seja externa.

Mais recentemente, a literatura internacional adicionou uma terceira capacidade de governo, a credibilidade dos compromissos internacionais assumidos, específica às políticas que operam no ambiente externo. Esta capacidade não é antitética, antes bastante compatível, com qualquer sistema de governo, seja parlamentarista, seja Presidencialista e, mais relevante, estabelece um vínculo formal entre Executivo e Legislativo no processo decisório da política externa. É esta discussão que será desenvolvida no tópico abaixo.

2) Credibilidade internacional e o papel do Legislativo

Nas teorias de relações internacionais o problema da cooperação entre países deriva em grande medida da dificuldade dos governantes de garantirem a seus parceiros internacionais o fiel cumprimento de eventuais acordos e negociações. Esta dificuldade decorreria da característica anárquica do sistema internacional, qual seja, a não-existência de um poder hierarquicamente superior às respectivas soberanias nacionais. A solução para o problema da cooperação nas teorias internacionais tem sido resolver a questão da credibilidade por via de regimes internacionais que vinculariam mais fortemente as obrigações entre países em determinadas questões internacionais, ou então propor um papel preponderante para um ator com hegemonia suficiente para resolver, por via da coerção inclusive, o problema das obrigações internacionais. Mas estas são soluções frágeis e inadequadas porque ignoram a existência de uma sociedade nacional a quem os responsáveis pela condução da política externa devem, em contextos democráticos, prestar contas de seus atos, inclusive internacionais.

Ao contrário, porém, de parte das teorias de relações internacionais, a sugestão de se garantir a credibilidade por via das instituições domésticas está informada teoricamente por teorias institucionalistas, para as quais não prevalece a premissa do "primado da política externa", quer como orientação normativa, quer como proposta analítica.

Como capacidade governamental para o sucesso da política externa, a credibilidade por via das instituições políticas domésticas introduz duas inovações teóricas e normativas essenciais para a compreensão das relações entre política externa e Poder Legislativo. Em primeiro lugar, a credibilidade é o mecanismo que vincula os dois níveis de uma negociação internacional: o nível internacional da negociação ou da barganha propriamente dita e o nível doméstico da ratificação ou da implementação do que foi negociado externamente. Só se pode afirmar que dois ou mais parceiros cumpriram o que negociaram no plano bilateral ou multilateral quando o que acordaram é ratificado ou implementado por via de legislação pertinente no plano doméstico. A inovação analítica é tomar a credibilidade como o elemento vinculante entre o interno e o externo, relacionando a política externa ao Legislativo.

Em segundo lugar, a vinculação entre credibilidade e ratificação/implementação não apenas relaciona a política externa às instituições políticas domésticas, como o faz de um modo particular. Tal vinculação está apoiada na premissa, quase de senso comum, que as chances de implementação de qualquer política aumentam quando os atores que participam de sua formulação também participam de sua implementação. Desde Roosevelt, o Presidencialismo norte-americano vem fazendo uso desta "sabedoria comum" acionando o mecanismo de consulta informal com as lideranças partidárias para garantir a aprovação de suas políticas externas pelo Congresso. Estudos de processos de integração regional demonstram que na negociação dos tratados da União Européia, os países que exibiram um histórico de maior conflito doméstico nas discussões daqueles acordos, foram os que mais fielmente os implementaram. Desta forma, mesmo que o Executivo não restringido internamente possa ter mais flexibilidade na negociação internacional, ele não tem como dar a seus parceiros internacionais nenhuma garantia de que cumprirá fielmente a palavra empenhada. Assim sendo, em última análise, é a ratificação doméstica dos acordos internacionais pelo Poder Legislativo que assegura a reputação de credibilidade internacional de um país.[3]

---

3 Cf. Lisa Martin, *Democratic Commitments: Legislature and International Cooperation*. Priceton, Princeton University Press, 2000.

É neste sentido que os requisitos para se obter credibilidade internacional, como capacidade de governo necessária ao sucesso da política externa, não apenas são compatíveis com sistemas de governo organizados com base na divisão de poderes, como é o nosso caso, como garantem um papel significativo para a participação legislativa na formação da política externa. Na verdade e de acordo com argumento desenvolvido em trabalho recente, a participação legislativa institucionalizada na formação da política externa aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais e, por conseqüência, contribui para aumentar os graus de cooperação internacional.

Então por que o Legislativo buscaria participar da política externa se esta tem sido um objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo? Inicialmente, é necessário que se enfatize que delegar não significa abdicar. Assim, se no futuro se modificam as condições presentes no momento inicial da delegação, é esperado que se modifique também o padrão de delegação com respeito à política externa. Em qualquer situação, são duas as principais razões por que um órgão legislativo delegaria poder a uma agência executiva. Em primeiro lugar, em vista das funções esperadas ou dos efeitos antecipados da instituição a quem se delega poder, tais como: prover informações e monitorar o cumprimento das obrigações acordadas, resolver problemas de informação incompleta, regular matérias complexas, etc. Em segundo lugar, porque substantivamente existe uma convergência de orientações e motivações entre aquele que delega e aquele que recebe a delegação. É fácil perceber que a menos que exista uma concordância entre Executivo e Legislativo com respeito aos objetivos da política externa, as razões funcionais ou os efeitos esperados da delegação, não serão suficientes para que o último abra mão de seus poderes constitucionais. Adotando-se uma explicação substantiva – concordância de objetivos entre as partes – e na medida em que delegar não significa abdicação de poderes constitucionais, o Legislativo buscará modificar os termos da delegação nas situações em que existirem diferenças de orientação entre este Poder e o Executivo.[4]

Quais seriam as situações em que poderiam ocorrer conflitos de orientação entre os Poderes Executivo e Legislativo? Parece evidente que seriam

---

4 O argumento foi desenvolvido por Lisa Martin, *Democratic Commitments*, op. cit. Sua aplicação ao caso brasileiro foi realizada por João Augusto de Castro Neves, *A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: o caso do Mercosul*, Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 2002.

aquelas em que a política externa se politizasse, isto é, em que as matérias tratadas pela política externa saíssem da esfera da defesa da integridade territorial e política do Estado, em que o interesse nacional é dado, e passassem a afetar a sociedade como um todo ou setores específicos da mesma. Desta forma, quanto maiores as conseqüências ou os efeitos domésticos da política externa, mais esta se politiza e maiores as chances de que ocorram divergências de orientação entre o Executivo e o Legislativo.

Deste ponto de vista, são duas as avenidas para a politização da política externa. A primeira ocorre quando sua implementação implica em custos materiais localizados e concentrados em partes do eleitorado ou grupos de interesse específicos, mesmo que existam benefícios dispersos para toda a população. Naturalmente, os setores que se sentem afetados ou prejudicados pelos resultados da política externa se mobilizarão e buscarão apoio na esfera política parlamentar ou nas organizações da sociedade civil. Uma segunda causa para a politização está relacionada aos custos de soberania. Estes últimos dizem respeito aos graus de tolerância do eleitorado e, conseqüentemente, dos políticos eleitos, com respeito a compromissos internacionais que de alguma forma impliquem na transferência da autoridade decisória do governo nacional a órgãos ou agentes internacionais ou supra-nacionais e/ou na transferência do controle soberano de políticas domésticas a atores internacionais. Obviamente que se trata muitas vezes de um custo simbólico, mas exatamente por isso seus efeitos políticos podem ser ainda muito mais fortes do que as situações de conflito distributivo material, já que dizem respeito a questões de identidade nacional.

Tendo em vista o arcabouço analítico acima desenvolvido, a sessão abaixo discute o caso brasileiro em dois aspectos: a relação entre politização e participação legislativa e a questão da fiscalização parlamentar da política externa.

3) A participação legislativa na política externa e a fiscalização parlamentar

No contexto do regime constitucional de 1946, todas as questões de política externa relacionadas à Guerra Fria mobilizaram a sociedade brasileira e, por conseguinte, o Congresso Nacional. Desta forma, as relações Brasil-EUA, naquele período, configuraram uma área com forte apelo a questões de identidade nacional, tendo em vista a internacionalização da po-

lítica norte-americana de Guerra Fria na política doméstica brasileira. No período em que a Guerra Fria coincidiu com o regime constitucional de 1946, foi notável a participação legislativa, na medida em que as questões de política externa dividiam a sociedade brasileira, gerando discussão e oposição. Assim, por exemplo, o Acordo Militar Brasil/EUA, aprovado pelo Congresso brasileiro em março de 1953, dividiu a maioria das bancadas partidárias. Questões vinculadas ao contexto de Guerra Fria, como o reatamento da relações com a União Soviética em fins de 1961 e a posição brasileira com respeito à proposta de exclusão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1962, também geraram polêmica, dividindo ideologicamente os membros do Congresso Nacional. A despeito da politização da política externa, de modo geral, o Congresso foi colaborativo com a agenda externa do Executivo: dos 353 atos internacionais examinados pelo Congresso, apenas um foi emendado por iniciativa congressual.

Mais recentemente, a integração do Brasil nos mercados globalizados, a saliência da cooperação regional e a adesão a regimes multilaterais, processos que implicam coordenação, bilateral ou multilateral, de políticas nacionais respectivas ou modificação não voluntária de políticas públicas em curso, também contribuem para vincular mais fortemente a política externa à política doméstica. A re-politização da política externa, no contexto democrático pós-regime militar, está associada tanto aos novos efeitos distributivos da política externa, quanto aos custos percebidos de soberania. Novamente se observa maior empenho do Legislativo para institucionalizar sua participação na formação da política externa. [5]

Na verdade, no período constitucional pós-1988, observam-se dois momentos na participação legislativa, apontando para situações de menor ou maior politização da política externa. Assim, o primeiro governo da transição política, o Governo Sarney, manteve em linhas gerais as orientações prévias da política externa no que diz respeito às posições negociadoras do País nas arenas econômicas internacionais. O Legislativo ratificou esta política por ocasião da elaboração da Constituição de 1988 em dois aspectos relevantes para a presente discussão. Em primeiro lugar, manteve o princípio constitucional da competência do Executivo na

---

5 Cf. Maria Regina Soares de Lima, *Instituições Democráticas e Política Exterior, Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, 2000.

condução da política externa, cabendo ao Legislativo o poder de ratificação *ex-post* dos acordos internacionais[6]. Desta forma, o momento constitucional não foi aproveitado pelos constituintes para uma eventual mudança dos poderes legislativos no sentido de aumentar a influência do Legislativo como seria o caso, por exemplo, da introdução de poderes de agenda ou de emenda, que dariam ao Legislativo competência para definir *ex-ante* os parâmetros das posições negociadoras do País. Ao manter o *status quo* constitucional em uma dimensão crucial do processo decisório da política externa, os constituintes ratificaram a sua concordância com a política externa em curso. A segunda oportunidade de aprovação legislativa da política externa em curso foi a inclusão do artigo 4º na Carta Constitucional de 1988 avalizando a política de cooperação regional com os países da América Latina, visando "à formação de uma comunidade latino-americana de nações"[7].

Ao contrário, a inclusão na agenda externa da questão da formação da Alca, diferentemente do que ocorreu com o Mercosul, politizou a política externa, não apenas em função das perdas materiais que se anteviam para setores industriais e sindicais, mas por sua vinculação a uma questão de soberania nacional. Assim sendo, não apenas se observou a mobilização dos interesses empresariais e sindicais e dos diversos movimentos sociais contrários à formação do arranjo hemisférico, como o Legislativo passou a questionar tanto a oportunidade de um acordo como o da Alca, como, ao contrário do que ocorreu na Constituinte, o próprio processo decisório da política externa. Em um movimento na direção oposta da que tem sido a nossa tradição republicana em matéria de política externa, o Congresso está buscando institucionalizar sua participação no processo decisório por meio da redefinição das regras e dos limites para o Executivo negociar acordos

---

6 Há dois argumentos opostos com respeito ao impacto no processo decisório do instrumento de ratificação *ex-post*. Como um instrumento de influência do ator que o possui, uma vez que os demais, temendo a não-ratificação, incorporam as preferências daquele ator na decisão *ex-ante*. Como um instrumento indireto de usurpação de poderes legislativos, no sentido que é alto o custo para modificar uma dada decisão, cujos efeitos já estejam em curso. Neste sentido, o instituto da medida provisória e os poderes de ratificação internacional garantem a primazia das preferências do Executivo e podem ser usados como instrumentos para evadir a influência legislativa. Para uma discussão da ratificação legislativa no caso brasileiro, a partir desta última perspectiva, ver Fabiano Santos e Maria Regina Soares de Lima, *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*, Lua Nova, nº 52, 2001.

7 Cf. João Augusto de Castro Neves, *A Participação do Poder Legislativo*, op. cit. p. 51.

comerciais com outros países. Em agosto de 2002, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovou, por unanimidade, proposta de emenda constitucional, de autoria do Deputado Aloizio Mercadante, que visa instituir o controle *ex-ante* da política externa pelo Legislativo, estabelecendo a exigência de autorização prévia daquele poder para a negociação de acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias. Se aprovada a emenda constitucional implicará uma mudança no padrão histórico da delegação congressual[8].

Minhas últimas observações são dirigidas à questão da fiscalização parlamentar da política externa. Uma discussão desta natureza deve levar em conta o padrão mais geral de funcionamento do Congresso, no período pós-1988, no que diz respeito às funções legislativa e de fiscalização, decorrente do poder de agenda do Executivo e do processo decisório concentrado nos líderes partidários, conforme a literatura sobre as relações Executivo-Legislativo tem demonstrado. Tal como esses estudos observaram, diferentemente do padrão observado na República de 46, no período pós-1988 não existem maiores incentivos para uma participação mais ativa do Congresso na cobrança de prestação de contas horizontal no que concerne às ações do Executivo, não obstante a Constituição de 1988 tenha aumentado os poderes do Legislativo neste particular. Por outro lado, a ocorrência de eventos "extraordinários", com grande repercussão na sociedade, motiva uma fiscalização mais pontual por parte do Legislativo, na linha dos chamados "alarmes de incêndio".[9]

Mesmo considerando-se os fracos incentivos para o exercício de um controle mais permanente por parte do Legislativo, no caso da política externa se poderia talvez argumentar que existem fortes incentivos positivos, externos ao processo decisório congressual, para que este papel de fiscalização se manifestasse. Tais condições ocorrem quando se constitui, dentro do Congresso Nacional, uma expressiva bancada de parlamentares oriundos de partidos progressistas, de esquerda, que por sua orientação mais programática tem maior interesse por questões de política externa. Durante

---

8 CF. Marluza Mattos, "Congresso deve fixar normas para acordos", *Valor Econômico*, 2/8/02. Ver também João Augusto de Castro Neves, op.cit. pp.63-65

9 Ver as análises de Argelina Figueiredo, "Instituições e Política no Controle do Executivo", *Dados*, vol.44 nº4, 2001 e Fabiano Santos, "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão", *Dados*, V.45, nº2.

o Governo Fernando Henrique Cardoso, observou-se a especialização dos partidos de esquerda em política externa, na medida em que o maior interesse e ativismo parlamentar com respeito às questões externas se concentraram nos partidos de oposição. Desta forma, a política externa nessa administração, em especial no último quadriênio, foi objeto de maior atenção e preocupação pelo Congresso Nacional, comparativamente a outros períodos governamentais, pelo fato de a oposição ser composta majoritariamente por partidos de esquerda, tradicionalmente os que mais atenção têm dedicado aos assuntos de política externa.

A Comissão de Relações Exteriores, presidida pelo Deputado Aldo Rebelo, do PCdoB, tem feito uso constante dos mecanismos de fiscalização ao seu dispor, em particular a convocação do Ministro de Relações Exteriores para prestar esclarecimentos ao Poder Legislativo. O fato de que se tenha observado uma especialização entre os congressistas da oposição com relação à política externa representou não apenas uma oportunidade para uma contribuição parlamentar substantiva à política externa, mas também um mecanismo de fiscalização congressual da política exterior brasileira. Neste sentido, pode-se fazer uma analogia entre este papel de fiscalização das oposições atentas aos rumos da política externa, com a instituição do *shadow cabinet*, do Parlamentarismo anglo-saxão, como instrumentos de controle democrático da política externa.

A nossa tradição republicana tem sido a da preponderância do Executivo nas questões de política externa. Esta cultura política poderá se modificar na medida em que a própria política externa passe a ser um assunto também da sociedade e não mais apenas de Estado. Esta transformação não é uma especificidade brasileira, mas conseqüência do processo de globalização que contribui para erodir as fronteiras clássicas entre o interno e o externo. Se esta interpenetração gera efeitos nocivos para a autoridade e a capacidade de gestão dos estados nacionais, por outro lado ela é responsável pelo maior conteúdo societal, por assim dizer, da política externa. Infelizmente, grande parte das teorias de relações internacionais utiliza a representação do Estado como um ator unitário, mais adequada aos séculos XVII e XVIII, do que às democracias contemporâneas. Os novos modelos analíticos que vinculam os planos interno e externo são bem mais adequados empírica e normativamente à realidade contemporânea.

No caso do Brasil, o desafio de uma política externa orientada para a sociedade é ainda mais complexo, em vista de nossa tradição republicana de predomínio do Executivo e da orientação para dentro da sociedade brasileira. Por um lado, implica um aprendizado pelos agentes executivos de uma nova modalidade de processo decisório envolvendo tanto a negociação externa como a interna. Por outro, configura a necessidade estratégica de um investimento ponderável na qualificação e especialização em temas internacionais das universidades, centros de pesquisa, assessorias parlamentares, sindicatos, movimentos sociais e associações empresariais e profissionais.

OS VÉUS DA TRANSPARÊNCIA: POLÍTICA EXTERNA E DEMOCRACIA NO BRASIL[1]

Leticia Pinheiro
IRI/PUC-RJ

"Diplomacia sem retaguarda da legitimidade democrática é passível de transformar-se em tarefa inócua ou artificial (...) A participação do Congresso vem a preencher, pois, esta lacuna. (...) A tarefa da diplomacia é, pois, a de traduzir as necessidades internas em possibilidades externas (Ministro Celso Lafer perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 6-8-92)

Temos de ter em mente que o tempo no processo de política interna não é necessariamente compatível com o tempo na política interna. (...) O nosso problema como instituição é este. O problema externo não fica parado, esperando a decisão brasileira. (Embaixador Gelson Fonseca Jr., seminário promovido pelo Itamaraty, em 26-1-93)

Em qualquer hipótese, é fundamental que a diplomacia brasileira procure cada vez mais alicerçar-se em instituições internas democráticas e estáveis e, nessa ordem de pensamento, a interação permanente com o Congresso Nacional é fundamental para a elaboração da linha de ação futura do Itamaraty. (Ministro Fernando Henrique Cardoso, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 31-3-93)

(...) A força de nossa presença internacional se deve, em boa medida, ao fato de que a política externa brasileira sempre foi uma política de Estado, fortemente ancorada nos interesses maiores e permanentes

1 A pesquisa de fontes para a redação deste artigo contou com participação de Diego Santos Vieira de Jesus, bolsista PIBIC/CNPq vinculado ao projeto de pesquisa sob minha coordenação.

do País, e jamais se submeteu às vicissitudes das conjunturas domésticas. (Ministro Luiz Felipe Lampreia, "O Globo", 19-10-99)

I. Introdução

As declarações acima ajudam a ilustrar a tensão entre eficácia e representatividade que marca o campo da política externa brasileira. Como se sabe, a redemocratização permite, em princípio, que novos atores participem do debate em torno das melhores opções diplomáticas a serem seguidas pelo País. Isso, por outro lado, torna menos imediato e, certamente, mais complexo o processo de construção dos consensos a respeito da política externa. Além disso, com a introdução da democracia, a negociação internacional torna-se tão mais eficaz quanto mais a posição do país é – ou pelo menos pareça ser – representativa dos interesses envolvidos na mesma. Assim, os recursos que até então conferiam credibilidade à agência responsável pela formulação da política externa nacional – eficiência, profissionalismo, coerência, estabilidade, etc. (CHEIBUB,1985) – e, por extensão ao conteúdo da mesma, tornaram-se insuficientes como valor de troca nas negociações internacionais. Como dito por Lima, se antes o insulamento do Itamaraty lhe propiciava a necessária autonomia para agir em nome do interesse nacional, hoje "mecanismos de controle político externos à agência diplomática são imprescindíveis para a conciliação (...) dos recursos de autoridade e de representação necessários à credibilidade da política externa junto aos interlocutores e parceiros externos" (LIMA, 1999). Em vista desse novo quadro, a existência de uma burocracia diplomática, profissional e insulada e, por isso mesmo, imune às injunções político-partidárias, tornou-se insuficiente para dar credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (LIMA, 1999). Eu diria, inclusive, que a manutenção desse perfil tornou-se, de fato, prejudicial aos interesses do País.

Concomitantemente, a liberalização da economia brasileira trouxe outras variáveis para essa equação. A principal delas foi o estímulo – na realidade a quase obrigação – a que setores econômicos, políticos e sociais exercessem, direta ou indiretamente, maior influência no processo decisório voltado para as questões internacionais. Afinal se nos tempos de vigência do modelo de industrialização por substituição de importações a política externa se favorecia da coincidência de interesses entre as elites dirigentes e os demais atores políticos, econômicos e sociais em torno deste modelo, sua crise e

superação produziu efeitos distributivos. Esta constatação levou a que alguns autores concluíssem que a mudança no padrão econômico de inserção internacional do País representou "uma oportunidade ímpar para uma modernização do processo decisório da política de comércio exterior" (LIMA & SANTOS, 2001:124), fato, inclusive, aconselhável a fim de garantir maior consistência e coerência das políticas, além de aumentar a eficiência de uma economia globalizada (IDEM, 125).

É bem verdade que a busca por sucesso no processo de liberalização econômica visto como condição para a melhoria do padrão de inserção do país no sistema internacional limitou, quando não anulou totalmente, alguns efeitos da democratização. Ou seja, a percepção de uma ameaça ao ajuste proveniente de um ou mais setores de oposição passou a constituir-se em razão suficiente para fortalecer o poder das autoridades governamentais (...) em detrimento das instituições de controle democrático e da sociedade civil" (LIMA, 2000:271).

Assim sendo, mesmo admitindo que a liberalização econômica possa se constituir em uma oportunidade para a ampliação da prática democrática no Brasil pela razão acima indicada (LIMA & SANTOS, 2001:124), não se deve perder de vista as dificuldades de conciliação entre as exigências desta última "(fundada em uma lógica legitimadora de inclusão de todos os cidadãos) e as conseqüências decorrentes da adoção de políticas neoliberais (presididas por uma lógica de exclusão de vastos segmentos da população)" (GOMEZ, 1991: 137).

O fato é que o Itamaraty teve de adaptar-se a essa nova situação procurando, por um lado, dar maior legitimidade às suas propostas por meio do debate sobre as opções de política externa; e, por outro, resguardar sua relativa autonomia de modo a não desviar o curso das políticas e por em risco, segundo sua avaliação, o sucesso da liberalização econômica. A hipótese que discuto nesse artigo é que graças à combinação entre o alto grau de credibilidade do Itamaraty e a seu elevado nível de capacitação profissional somados ao modelo institucional vigente em que a concentração de poder nas mãos do Presidente da República lhe garante o poder de agenda, a adoção de uma conduta apenas parcialmente responsiva tem conseguido garantir a imagem de uma política externa representativa. Isso só é possível, entretanto, devido à ausência de mecanismos de responsabilização, do contrário esses mecanismos terminariam questionando a suposta representatividade da política externa brasileira. Dito de outra forma, o Itamaraty vem conseguindo criar

uma imagem de crescente desinsulamento e representatividade para a política externa brasileira sem abrir mão de sua autonomia, ao se favorecer da inexistência de mecanismos que o tornem – mesmo que indiretamente – responsabilizável perante os eleitores.

Para desenvolver esse argumento, este artigo trata, a seguir, das noções de capacidade de resposta (*responsiveness*), responsabilização (*accountability*) e representatividade. Então são examinados os mecanismos de participação do Poder Legislativo na formulação e controle da política externa brasileira. Em seguida, trata-se do que se constitui como a capacidade parcial de resposta do governo em temas de política externa. Finalmente, a título de conclusão, algumas das afirmações feitas ao longo do artigo são retomadas e discutidas à luz de novas questões.

II. Da capacidade de resposta e da responsabilização

Segundo Manin, Przeworski e Stokes, um governo pode ser considerado representativo se for responsivo ou se for responsabilizável[2] (1999:10). Por governo responsivo estes autores entendem aquele que adota políticas sinalizadas como preferidas pela maioria dos seus cidadãos, podendo esta sinalização ocorrer de diversas formas, da pesquisa de opinião até as eleições. Da mesma forma, um governo pode agir de modo representativo se for responsabilizável, ou seja, se os cidadãos puderem distinguir entre governos representativos e governos não-representativos e se puderem sancioná-los apropriadamente, mantendo no poder aqueles que se comportaram adequadamente e destituindo os que não (IDEM, IBIDEM). Assim um governo responsabilizável seria aquele que se não for responsivo, ou seja, não adotar políticas sinalizadas como as preferidas pela maioria dos seus cidadãos pode, em última análise, não ser reeleito.

Pois bem, ao se pensar em controle público da política externa, é preciso antes de mais nada levar em conta a especificidade das burocracias. Como já indicado por Manin, Przeworski e Stokes, o controle dos cidadãos sobre a burocracia só pode mesmo ser indireto, desde que as instituições democráticas não possuem mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar a ação

2 A meu ver o termo responsablização traduz de modo mais adequado o termo *accountable*, posto que a *accountability* vai além da prestação de contas e e alcança as conseqüências – positivas ou negativas – dessa mesma prestação.

dos burocratas de forma direta. E, continuam, *"Citizens can at most consider the performance of the bureaucracy when they sanction the behavior of elected politicians"*(1999: 20-21). De fato, num regime democrático representativo a tradução das preferências dos eleitores em políticas deve ser, preferencialmente, incumbência dos congressistas. Assim, *"For bureaucracies to be responsive, political leaders must define the responsibilities of bureacrats. Until that happens, those in bureacracy may be less likely to act in ways that conform with the preferences of their elected superiors because they will not know these preferences or how they translate from the preset into different policies or implementation practices"* (DUNN, 1999:305). Assim, *"because unelected officials exercise much influence in democratic governments, effective accountability involves two accountabilibty transactions: one set of officials, such as the bureaucracy, who give an account on their activity, to another set, such as legislators, who take due account and feed their own considered account back into the political system and, through that mechanism, to the people"*(IDEM: 298).

No Brasil, entretanto, essas preferências não aparecem ou quando aparecem nem sempre chegam a ser processadas pelos políticos em geral, seja devido ao ainda baixo apelo eleitoral da política externa, seja em virtude dos custos do envolvimento com questões associadas à estabilidade econômica, o que ao fim e ao cabo resulta na ausência de mecanismos eficazes de responsabilização. De fato, como veremos, o que funciona é o *ex-post*. Assim, os consensos não são negociados e construídos antes. Com isto os formuladores e operadores da política externa brasileira se favorecem de um conjunto de fatores que, ao fim e ao cabo, lhe concedem o atributo da representatividade sem, entretanto, tornarem-se objeto de efetiva responsabilização por intermédio do Congresso.

Mas quais seriam, de fato as atribuições do Legislativo em matéria internacional? Isto é o que veremos a seguir.

III. Poder Legislativo e política externa

Segundo a Carta de 1988, a celebração de tratados, acordos e atos internacionais cabe ao Presidente da República, estando estes sujeitos ao referendo do Congresso Nacional. Da mesma forma, cabe ao Presidente celebrar a paz e declarar a guerra, além de autorizar que forças estrangeiras permaneçam ou transitem por território nacional, desde que com anuência do Poder Legislativo (art.49, inciso II e art. 84, incisos XIX, XX e XXII). Permanece sendo incum-

bência do Ministério das Relações Exteriores, entretanto, as negociações para esses atos (Decreto nº 2.246, de 6-6-1997, anexo I, artigo 1º, III, que aprova a estrutura regimental do MRE[3]), embora os mesmos só entrem em vigor quando ratificados pelo Congresso. Ou seja, dentre as inúmeras fases que eventualmente constituem o processo de tomada de decisão em política externa, o Itamaraty retém em suas mãos as fases de definição do problema, identificação das alternativas, decisão e implementação, ficando nas mãos do Congresso apenas a deliberação sobre a decisão e a adesão (ou não-adesão)[4], ou seja, a prerrogativa da ratificação ou do veto.

César nos resume o processo pelo qual se realiza este controle: "...antes que o tratado seja levado à apreciação do Legislativo, o Itamaraty prepara uma Exposição de Motivos, na qual o Ministro explica o porquê da assinatura daquele instrumento e solicita que o Presidente da República, por meio de uma Mensagem, o submeta ao Congresso Nacional. Tendo aprovado a Exposição de Motivos, o Presidente da República firma a Mensagem ao Congresso e então o ato internacional é encaminhado sucessivamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, para exame e aprovação. A tramitação do tratado no Congresso é realizada por meio da prévia avaliação do instrumento, em ambas as Casas, nas Comissões de Constituição e Justiça e Redação e na de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e pelas demais comissões de mérito interessadas na matéria, antes que seja levado para a apreciação do plenário. Da aprovação do Congresso resulta um Decreto Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado e publicado no *Diário Oficial* do Congresso Nacional" (2002:5).

Note que, a despeito de suas inúmeras atribuições as Comissões Permanentes e Temporárias da Câmara e do Senado, conjuntas ou não, não possuem o peso que têm, por exemplo, suas equivalentes nos Estados Unidos. Neste país, como nos fala Limongi, as Comissões "têm o poder de decidir a sorte da maioria das matérias, pois a elas cabe selecionar, entre um sem-número de proposições, quais as que merecem ser enviadas a plenário, obvia-

---

3 Ver "Tramitação de Tratados Internacionais". www.mre.gov.br

4 Esse contínuo que ilustra as diferenças fases de um processo de tomada de decisão é fruto da combinação das propostas anlíticas de Jannis (1977) e Kellerman (1983) e é utilizado por alguns estudiosos de modo a recuperar o papel porventura desempenhado por diferentes atores no processo de formualção de uma política. Como exemplo da utilização deste esquema anlítico para explicar o processo decisório em política externa durante o Governo Geisel, ver PINHEIRO, 1993.

mente após serem objeto de estudos e aperfeiçoamento. Ademais as comissões não têm prazo fixo para apreciar qualquer matéria, em que a decisão quanto ao destino das matérias sob sua jurisdição pode ser detida de forma unilateral. Medidas a que a comissão se opõe não alcançam o plenário" (1994:10). Já no Brasil, continua o mesmo autor, embora as matérias também sejam inicialmente remetidas às comissões e também, em geral, sem prazo para apreciação, é possível sua retirada pelo plenário por meio da aprovação de um requerimento de urgência, expediente freqüentemente utilizado pela Câmara dos Deputados (IDEM, 32)[5].

Por fim, deve-se notar que outra atribuição do Legislativo, esta exclusiva do Senado Federal, é "aprovar previamente e por voto secreto a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente" (art. 52, inciso IV).

Ao longo da história brasileira, não se registra um comprometimento ou mesmo um forte interesse do Congresso pela política externa, a não ser talvez durante o breve período de regime parlamentarista (CRUZ, 1989: 70). Já no que tange particularmente ao atual Governo, quando esse interesse começa a aparecer, ainda resta nas mãos do Executivo o poder de agenda. Como já explicado "o modelo institucional que concentra poderes nas mãos do presidente e das lideranças partidárias, e a conseqüente centralização do processo decisório, restringe os direitos dos parlamentares, funcionando como um freio ao processamento de demandas que, por meio do sistema de representação vigente, são de fato canalizadas para o interior do Congresso.(...) No Governo Fernando Henrique Cardoso consolidou-se, portanto, um padrão decisório, em que instrumentos institucionais de controle de agenda facilitaram a atuação concentrada do Executivo e dos líderes dos partidos que faziam parte da coalizão de governo, ampliando enormemente a área de atuação autônoma do Estado e de sua burocracia" (FIGUEIREDO,

---

5 A ausência de prazo para apreciação pode, igualmente, levar ao arquivamento da matéria. Este inlusive foi o caso do projeto de autoria da deputada Sandra Starling que dispunha sobre apreciação dos Atos Internacionais pelo Congresso. Ainda que durante três anos o projeto tivesse sido objeto de discussão, não chegou a ser deliberado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). Tendo em vista sua autora não haver concorrido para um novo mandato, o projeto terminou por ser arquivado, só tendo sido representado oito anos mais tarde em 1999 pelo deputado Pedro Valadares (PSB-SE), encontrando-se, no momento, em fase de apreciação pela CREDN, e pela Comissão de Constituição e Justiça.

LIMONGI & VALENTE, 2000: 51). E continuam, "O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isto perdeu a capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o aceso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas" (IDEM, IBIDEM).

Como já demonstrado por alguns estudiosos, isso vem ocorrendo em particular na área econômica. Ocorre que como os temas de política externa vem sendo fortemente associados a questões de natureza econômico-comercial também, *et pour cause*, nesse campo, o Congresso perdeu sua capacidade deliberativa. Assim, tanto ou talvez até mais que em todas as outras matérias, o poder do Executivo em política externa fica garantido pelos instrumentos institucionais que lhe garantem o controle da agenda e do processo legislativo.

Tendo em vista este quadro, alguns autores alegam a ocorrência de uma espécie de abdicação do poder Legislativo em favor do Executivo quando se trata de temas de política externa. Lima e Santos (2001) explicam muito bem este fato ao analisarem o processo decisório sobre questões de comércio exterior. Apontam três motivos para tal: escapar dos excessos distributivistos de corporações ou localidade, tendo em vista a natureza da matéria extremamente sensível a esse tipo de pressões; buscar conhecimento especializado na matéria em razão das questões que envolve – câmbio, taxa de juros, balança comercial, balanço de pagamentos, etc. – o que estimula a transferência de autoridade para aqueles que detêm saber sobre a mesma; e evitar os custos de participar de uma decisão que afete o eleitorado do parlamentar (LIMA & SANTOS, 2001:121-22). Enfim, a motivação para a abdicação giraria em torno dos custos de se contrapor (não-ratificar) a acordos firmados pelo presidente.

A título de exemplo, o Executivo detém a prerrogativa de decidir em fóruns internacionais por meio da negociação de acordos com parceiros estrangeiros a redução de tarifas de importação. Ao fazê-lo, qualquer ação restritiva do Congresso implicaria abrir o flanco para potenciais sanções externas, portanto fora do controle dos congressistas, ainda que ao final incidissem sobre seu eleitorado (LIMA & SANTOS, 2001:130-31). Donde,

"fica claro o motivo pelo qual a atual configuração institucional do processo decisório da política de comércio exterior caracteriza uma situação mais próxima da abdicação do que da delegação de autoridade" (IDEM, 131)[6].

Não é verdade, porém, que a tendência à abdicação seja uma prova de que temas de política externa não façam parte do rol de interesses dos parlamentares, ao menos de alguns deles. De fato, justamente porque a política externa assumiu efeitos distributivos, atingindo setores produtivos que tem representação parlamentar, cresceu o interesse de alguns congressistas em integrar as delegações brasileiras em foros multilaterais. Há de fato uma demanda explícita por maior participação do Congresso no processo decisório que envolve as negociações em foros internacionais. A esse respeito, vale notar o seguinte trecho de um artigo do deputado Lúcio Alcântara: "A presença de parlamentares nos foros negociadores, como observadores, e a atuação das Comissões de Relações Exteriores de ambas as Casas do Congresso Nacional de forma pró-ativa no que tange às conferências agendadas pelas Nações Unidas e outros órgãos internacionais emprestariam maior visibilidade ao processo decisório internacional. Tendo em vista a recente aprovação do calendário de implantação da Alca na cúpula de Quebec, caberia, a partir de agora, uma ativa participação do Parlamento brasileiro, por meio da realização de debates e audiências públicas. Isso deveria ser feito com a presença de representantes do MRE, das universidades e da sociedade civil, no sentido de melhor explorar os meios mais oportunos. Dessas reuniões, que possibilitariam o exame e a discussão do tema em pauta, poderiam resultar propostas e recomendações ao Itamaraty, com vistas a subsidiar a posição brasileira nas negociações pontuais que ocorrerão até 2005"(ALCÂNTARA, 2001:20).

O que se coloca aqui, portanto é a mesma demanda formulada por Lima de "busca de equilíbrio entre os recursos de autoridade e de representação, necessário à credibilidade junto aos parceiros internacionais, [que] es-

---

6 De fato, são raros os casos de rejeição de um tratado pelo Congresso, sendo mais comum a demora na sua tramitação no caso de haver alguma oposição a alguns de seus itens. Alcântara nos fala do caso da desaprovação do tratado argentino-brasileiro sobre a fronteira das Missões, rejeitado pelo plenário do Congresso em agosto de 1891 por 142 votos contra cinco (ALCÂNTARA, 2001:15. Apud REZEK, 1991:70)

taria demandando a modernização das instituições decisórias de política externa" (2000:297). E que, tendo em vista, os custos da modificação ou anulação dos acordos previamente negociados no plano externo, deveria então contemplar-se o controle das negociações *ex-ante*.

É neste sentido que gostaria de sublinhar algumas iniciativas recentes de estabelecer este tipo de controle expressas pelas emendas constitucionais atualmente sob exame na CREDN e na Comissão de Constituição e Justiça[7]. Em que pese essas tentativas, enquanto esse quadro não for alterado, a agência diplomática brasileira consegue manter uma imagem de instituição com comprovada capacidade de resposta – a despeito de sua parcialidade – se apresentando como uma instituição representativa sem precisar arcar com os custos da responsabilização. Ou, como dito no início desse artigo, o Itamaraty vem conseguindo criar uma imagem de crescente desinsulamento sem abrir mão de sua autonomia, esta garantida pela inexistência de mecanismos que o torne responsabilizável perante os eleitores.

A propósito, gostaria de me contrapor à tese que considera os processos informais de consulta entre os poderes Executivo e Legislativo visando obter garantia de aprovação a determinados projetos e/ou promover ajustes nas propostas para esse fim, como evidências de abertura ou transparência do

---

7 O Projeto de Decreto Legislativo nº 8, de 1999, ainda em discussão na Comissão de Constituição e Justiça e na CREDN que, no espírito de exercer maior controle sobre o Executivo em matéria internacional, estabelece no seu artigo 2º que o presidente da Câmara dos Deputados requererá do Poder Executivo, além de outras informações, a lista de atos internacionais que se encontrem em fase de negociação; em seu artigo 4º que as comissões da Câmara dos Deputados e Senado Federal poderão convocar os negociadores de atos internacionais a prestar informações – no curso do processo de apreciação do respectivo ato; e outras recomendações que embora sem caráter obrigatório, sem dúvida, visam romper com a função basicamente homologatória das decisões do Executivo por parte da Câmara; a Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 345/01) do Deputado Aloizio Mercadante (PT/SP), apresentada em maio do ano passado ainda aguardando deliberação que acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, exigindo autorização prévia do Legislativo para negociação dos acordos internaiconais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual; alterando a nova Constituição Federal. E a PEC nº 52/01 de autoria do Senador Roberto Requião (PMDB/PR) que acrescenta inciso e parágrafo único no artigo 49 e inciso I ao artigo 84 da Constituição Federal, modificando as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativos aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional, que em obteve parecer positivo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em junho último.

processo decisório (NEVES, 2002). A despeito desses processos existirem, discordo que eles devam ser interpretados como evidências de procedimento democrático. Ou seja, ainda que estes processos ocorram e que, ao fim e ao cabo, ajudem a compor interesses diferenciados, sua informalidade e ausência de normatização sugerem a possibilidade de discriminação: acertos, conchavos e costuras prévias com grupos previamente escolhidos ao invés de um debate amplo e transparente com o conjunto dos parlamentares.

Outro problema diz respeito à participação do Congresso quando se trata de acordos como o Mercosul. Ocorre que decisões tomadas pelos negociadores em nível quadripartite são "internalizadas por via de portarias ministeriais, de tal forma que o centro de decisões é transferido, por vezes, para um foro intergovernametnal, com prejuízo da competência legislativa do Congresso Nacional, que sequer tem a possibilidade de acompanhar todos estes processos decisórios que se desenrolam nos múltiplos foros negociadores deste acordo" (ALCÂNTARA, 2001:16). É verdade que há quem defenda a tese de que o Parágrafo Único do Artigo 40 da Constituição de 1988, no qual se afirma que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, se constitui de fato como uma espécie de mandato negociador do Congresso (NEVES, 2002). No entanto, é preciso lembrar que esse artigo reflete a convergência de princípios existente naquele momento no que tange à integração latino-americana. No entanto, a questão se complica justamente quando se passa da fase dos princípios para a fase dos interesses.

Mesmo a possibilidade de o Congresso controlar a política externa por meio da votação do orçamento anual da União[8], outra tese defendida por aqueles que acreditam que o Legislativo já possui controle *ex-ante* sobre a mesma, não me parece dar conta da questão. Também aqui a função do Poder Legislativo é de autorização – ou não – da proposta do Executivo, ou seja, de natureza *ex-post* (NEVES, 2002:11).

---

8 Segundo o art. 48 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre o "plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, as operações de crédito (inciso II), assim como dispor sobre "a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública" (inciso XI).

Finalmente, devemos analisar a possibilidade de o Legislativo participar mais ativamente da política externa sempre que os acordos internacionais demandarem reformas na legislação doméstica (IDEM). Em que pese ser esta uma hipótese cada vez mais recorrente tendo em vista a crescente interface entre o doméstico e o internacional, isso não eliminará os custos da não-adesão. Ao contrário, pode, num limite, também tornar as questões domésticas reféns da inexorabilidade da ratificação do acordo internacional.

O que se percebe é que seja pelo modelo institucional que garante ao Executivo o poder de agenda, seja pela abdicação do Legislativo em virtude dos custos da rejeição de um acordo, seja pela natureza do acordo como no caso do Mercosul, é difícil – embora não se deva deixar de explorar as possibilidades – pensar em modalidades, instrumentos, estratégias de responsabilização da agência diplomática ou do Executivo em questões de política externa. Em vista dessa combinação que, na prática, conspira contra a maior transparência e controle do processo de formulação da política externa, a burocracia diplomática age, do meu ponto de vista, de modo ainda excessivamente autônomo. Mas para garantir o atributo da representatividade, ela ainda tem que ser responsiva. Quando adentramos para esse campo, entretanto, nos deparamos com uma prática seletiva de diálogo, seja pelo relativo controle dos interlocutores, seja pelo controle do acesso à informação ou dos dois em conjunto, o que, por sua vez, é tão mais factível – e por vezes até imperceptível –, quanto mais frágeis os instrumentos de responsabilização.

IV. Da capacidade parcial de resposta

Como mencionado anteriormente, desde a crise do modelo de industrialização por substituição de importações e a redemocratização do sistema político brasileiro, não apenas aumentou o número de atores interessados em política externa como também diversificaram os interesses a ela relacionados. No entanto, não demorou muito para que as prioridades ditadas pelo novo modelo econômico se sobrepusessem a alguns avanços obtidos com o novo regime democrático. Com vistas a garantir o sucesso das reformas estruturais, o Estado buscou inicialmente se insular e se tecnocratizar em favor do novo modelo econômico (DINIZ, 1998). Assim, o que inicialmente poderia se atribuir a uma perda de poder dos setores interessados em manter a política protecionista do Estado evoluiu

para uma situação em que se tornou de fato muito difícil, senão impossível, participar mais ativamente do processo decisório, "due to the renew isolation implemented by the Executive *vis-à-vis* society sustained by the so called systemic imperatives of the global economy" (LIMA & PINHEIRO, 1999). Dentro desse mesmo padrão tecnocrático que começa no período Collor de Mello e se reproduz no Governo de FHC, algumas agências ganharam significativo destaque: o Ministério da Fazenda, o Banco Central e Tesouro Nacional, que, juntamente com o BNDES, passaram a formar "o núcleo responsável pelas decisões, sobretudo no que se refere à política econômico-financeira, controlando as informações estratégicas, principalmente aquelas que circulavam nos meios internacionais, e dispondo de canais privilegiados de acesso às decisões externas. Aos demais ministérios caberia uma posição relativamente periférica, em geral tendo conhecimento das decisões depois de estas terem sido tomadas" (DINIZ, 2000:90).

Mas foi justamente nesse contexto que se tornou cada dia mais necessária a busca por imprimir maior legitimidade e credibilidade às decisões que tivessem de ser negociadas com parceiros externos. Neste cruzamento de vetores em que, por um lado era preciso abrir o debate interno para fortalecer o poder de negociação do país e, por outro, garantir um nível ótimo de autonomia que permitisse o cumprimento dos compromissos assumidos externamente sem os alegados percalços de uma oposição doméstica, que a representatividade da política externa teve de ser buscada pela via da "responsividade" parcial[9] cuja exeqüibilidade, por sua vez, dependeu da ausência de mecanismos eficazes de responsabilização.

Pesquisas já realizadas sobre a participação do empresariado e dos sindicatos na formulação de políticas executadas pelo Itamaraty demonstram com clareza que o processo de construção dos consensos ou de convergência

---

9 Em que pese estar trabalhando de forma muito próxima às definições de Menin, Przeworski e Stokes, gostaria de discordar de uma de suas definições. Para eles, ao agir de acordo com as preferências sinalizadas pelos cidadãos via pesquisas de opinião, os governantes seriam *simply responsive*. (1999-10). Ocorre que as pesquisas de opinião, assim como outros mecanismos de sinalização de preferências deste tipo que não garantem eqüidade sobre o que se consulta ou a quem, deveriam, na minha opinião, ser classificados como parcialmente e não simplesmente responsivos.

de interesses tem sido marcado pelo controle do poder de agenda e pela seleção dos interlocutores[10] (CARVALHO, 2000; e SANTANA, 2001).

Mas se no campo dos interesses o Executivo tem tido como marca um comportamento seletivo, quando se trata do plano dos valores o procedimento é bem um pouco diferente o que, no cômputo geral, ajuda a criar uma imagem de instituição representativa. São exemplos disto a "crescente participação das ONGs na preparação de conferências internacionais, com o estabelecimento de formas sistemáticas de diálogo entre as organizações e o Itamaraty, os preparativos para a RIO-92 e as conferências sobre população, mulher, desenvolvimento social, etc. (OLIVEIRA, 1999; MELLO: 1995).

Mas deve-se notar que isso tem se processado dessa forma na medida em que haja consenso entre as partes, o que no caso desses temas tem sido relativamente recorrente. Como dito por um diplomata, no Brasil democrático não há exemplos de temas ou situações ligados aos direitos humanos e aos temas sociais em relação aos quais governo e sociedade tenham assumido posições claramente opostas" (OLIVEIRA, 1999:138).

Enfim, o diálogo com as ONGs tem sido bastante produtivo e indica ir além da mera ratificação das posições do governo, se constituindo, de fato, em exemplo de construção conjunta de posições. A se sublinhar o fato de que na maioria dos temas, a informação especializada e qualificada está em grande parte em mãos das ONGs e não do Itamaraty, tornando imperativo para esse último trabalho de cooperação.

---

10 Em sua pesquisa sobre as discussões em torno da Alca, Santana demonstra com clareza como se dá a corporação seletiva de atores econômicos no processo de negociação em direção a credibilidade dos negociadores brasileiros junto a seus interlocutores, deixando de fora aqueles que divergem das estratégias ou do conteúdo geral das propostas do governo (SANTANA, 2002); Em sua pesquisa sobre o Conselho Empresarial Permamente do Itamaraty por sua vez, Izabel Carvalho aponta para dois aspectos que devem ser destacados antes de se concluir que o Conselho, como um canal institucionalizado de relacionamento entre a diplomacia e o empresariado, preenche plenamente o requisito da representatividade. Em primeiro lugar, a incorporação do empresário do Conselho é prerrogativa do Ministro das Relações Exteriores. Não apenas a inclusão não se encontra definida *a priori* por um atributo organizacional do empresário – tal qual ocorria na estrutura corporativa de intermidiação de interesses –, como também o órgão combina uma filiação fundada na representação com uma baseada no peso econômico e/ou regional de determinados grupos empresariais e empresas. Em segundo lugar, o Conselho não é um órgão consultivo, nem decisório: isto é, suas reuniões não implicam necessariamente em deliberações, que a respeito de sugestões que devem ser formalmente encaminhadas ou de decisões que devem ser acatadas pela diplomacia. É fundamentalmente um espaço de comunicação entre o setor diplomático e o empresariado, um mecanismo enfim que permite à diplomacia medir a representação de suas decisões e receber subsídios para reorientá-las, resguardando, porém, um espaço bastante amplo de autonomia decisória (CARVALHO, 2000:13).

V. Conclusão

A título de conclusão, gostaria de abordar dois pontos adicionais, ambos relativos à manutenção desse grau de insulamento do Itamaraty. Em primeiro lugar, a tese de que por não serem eleitos – objetivo central dos congressistas, por exemplo –, os diplomatas não precisariam maximizar suas escolhas a fim de garantir sua reeleição, donde a suposição de que seriam mais cônscios do dever e dos interesses gerais e, portanto, mais confiáveis nas suas opções. Neste sentido, os diplomatas poderiam até adotar medidas anti-populares em nome do bem comum sem o temor de serem punidos pela não recondução a seu posto. Ocorre que, neste caso, a idéia de bem comum pode seguir, única e exclusivamente, as suas preferências individuais. No entanto, poderiam alegar os defensores dessa tese, graças à sua tradição e credibilidade, o Itamaraty seria a própria garantia de que as escolhas dos diplomatas fossem balizadas. Em outras palavras, o Itamaraty seria a garantia do equilíbrio entre as preferências individuais dos operadores da política e o bem comum. Como vemos, embora o argumento institucionalista seja em muitos casos o estímulo para o controle democrático, nesse caso ele não apenas favorece, mais até reforça a ação insulada do Itamaraty, sob o argumento da perenidade da instituição e da efemeridade das preferências individuais.

Em segundo lugar, a tese de que a capacidade de resposta bastaria como requisito de representatividade. De fato, segundo Manin, Pzreworski e Stokes, se os indivíduos forem racionais e o governo competente e se os eleitores souberem tudo o que for necessário a respeito de um certo curso de ação, esse governo será representativo, tenha ele capacidade de resposta, ou seja, responsabilizável. Deixando de lado a questão da competência do governo e a polêmica questão sobre a suposta racionalidade dos atores, sabemos que a área de política externa é uma das que menos oferece ao cidadão um quadro amplo das causas e implicações de cada ação. Por isso mesmo existe a tendência a se associar impossibilidade e/ou impedimento dos cidadãos a ter acesso à informação sobre temas de política externa – no primeiro caso por condições concretas relacionadas ao volume, qualidade e natureza exógena das informações e, no segundo, por razões de segurança – a uma suposta capacidade e total legitimidade dos representantes do governo de discernir so-

bre o que é melhor para todos, sem a necessidade de mecanismos de responsabilização[11]. Em outras palavras, desde que responda a preferências (em que pese o acesso restrito à informação que eventualmente tenha constituído as preferências sinalizadas ao governo e mesmo a forma talvez parcial com que tenham sido encaminhadas) teria se garantido a representatividade, mesmo que não existisse instrumentos de responsabilização. Ao contrário, entretanto, acho que essa é mais uma razão a reforçar a tese de que a capacidade de resposta é insuficiente como único requisito de representatividade. A título de exemplo, um cidadão comum pode desconhecer o que está envolvido na decisão de tomar parte do Conselho de Segurança da ONU e até por conta disso apoiar a candidatura do País a um assento permanente no mesmo. Nesse sentido, o governo pode até ter sido responsivo ao postular essa candidatura. Mas ao ter conhecimento da extensão dos compromissos decorrentes dessa candidatura – o que talvez só ocorra quando esses mesmos compromissos forem cobrados – e, na hipótese de não endossá-los, o mesmo cidadão que a apoiou deveria ter mecanismos de responsabilização que lhe permitisse exercer algum controle sobre as decisões daí decorrentes ou sobre aqueles que deixaram de lhe informar a extensão das responsabilidades advindas desse pleito.

No entanto, voltando ao atual contexto em que se formula a política externa brasileira, o que se nota é uma espécie de convivência das gramáticas políticas conforme diagnosticado por Nunes em seu trabalho sobre os padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil (1999). Ou seja, desde que se propôs a abrir canais de diálogo com a sociedade, o comportamento do Itamaraty poderia ser explicado como caracterizado por uma tentativa de adotar o universalismo de procedimentos, baseado entre outras coisas em *checks and balances*,

---

11 Sobre esse tema vale reproduzir o trecho em que Manim, Przeworski e Stokes citam uma passagem da obra de John Dunn por sua vez lembrando as palavras de Kant e o adendo de Bobbio: *"All actions affecting the rights of other human beings are wrong if their making is not compatible with their being made public". Bobbio (from whom this passage is taken to mean a precept which, if it was ever made known to the public, would arouse such a public reaction that one could not put it into action'. We do not want governments to take actions that they would have not taken had we known why they are taking them. But this means that we have to know what the governments are doing and why independently of what they want us to know. Our authorization to rule should not include the authority to hide information from us. To promote representation, democracy requires a 'regime of free information' (John Dunn)"* (MANIN, PRZEWORSKI & STORKES, 1999:24).

até para obter maior legitimidade, sem entretanto abrir totalmente mão do insulamento burocrático posto que garantiria continuidade e consistência das políticas em razão de estar resguardada da interferência do público e de outras organizações intermediárias (NUNES, 1999:34-35). Trata-se aqui do argumento da instabilidade que, característica do plano político doméstico, colocaria em cheque a credibilidade externa necessária para a ação internacional do País. Assim é possível apontar para arenas em que a política do Estado é formulada a partir de ampla consulta com os setores políticos e sociais como ocorre no plano dos valores; e para arenas onde há um claro comportamento seletivo de interlocutores como ocorre no plano dos interesses.

Estamos, enfim, de frente daquela difícil equação em que embora não seja possível nos contentarmos com os avanços obtidos, também não se pode deixar de reconhecê-los. De qualquer forma, rejeito a argumentação mais fácil de que se trataria de um processo contínuo de aprofundamento, donde a necessidade de se relevar os obstáculos ainda não transpostos. Até porque um copo com água até a metade tanto pode ser descrito como quase cheio ou como quase vazio. Da mesma forma, embora véus sejam transparentes, sempre servem para encobrir.

BIBLIOGRAFIA

ALCÂNTARA, Lúcio. *Os parlamentos e as relações internacionais*, in Revista Brasileira de Política Internacional, vol 44, nº 1, 2001, pp. 13-21.

BARROS, Alexandre de S.C. *Política Exterior Brasileña y el Mito del Baron*. in Foro Internacional, v. XXIV, abril-junio 1984, no.4, pp.1-20, p.5.

BRASIL. MRE. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira. Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico*. Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. MRE. Instituto Rio Branco. Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata – 2001. Guia de Estudos de 2001. Brasília - DF – BRASIL, 2001.

CARVAHO, Maria Izabel V. de.. *O Processo de Formulação da Agenda: Brasil e Estados Unidos na Rodada do Milênio da OMC*. Trabalho apresentado no GT Política Internacional, do XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, outubro de 2000.

CESAR, Susan Elizabeth Martins. *A Interação Executivo-Legislativo no Processo de Formulação da Política Externa Brasileira,* Dissertação de Mestrado (em andamento), UnB, Brasília, DF, 2002.

CHEIBUB, Zairo B. *Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica,* in Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 28, nº 1, 1985, pp.113-131.

CRUZ, José Humberto de Brito. *Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964)*, in Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986). Brasília, DF, Fundação Alexandre Gusmão/ IPRI, 1989, pp. 65-78.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresarias: Brasil Anos 90*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

DUNN, Delmer D. *Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsability*, in Democracy Accountability and Representation. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325.

DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro & ABRUCIO, Fernando L. Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática Brasileira: O Provimento de Cargos no Alto Escalão do Governo Federal (Governos Sarney, Collor, Itamar e FHC). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Relatório de Pesquisa nº 9, 1998.

FARIAS, Rogério de Souza. "A ALCA, o Parlamento e a política externa Brasileira". In Via Mundi, n.9, julho-setembro-2002, pp. 1-3.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. São Paulo, FGV/Fapesp, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. "Governabilidade e concentração de poder institucional – o Governo FHC". In Tempo Social, vol. 11, n.2, out.1999, pp. 49-62.

FONSECA Jr., Gelson. A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.

GOMEZ, José Maria. "Democracia Política, Integração Regional e Contexto Global na América Latina. In Contexto Internacional, vol.13, nº 2, julho-dezembro de 1991.

JANNIS, Irving. & MANN, Leon. (orgs) Decision Making: a Psychological analysis of conflict, choice and commitment. New York, The Free Press, 1977.

KELLERMAN, Barbara. "Allison Redux: three more decision-making models". In Polity, v. 3, nº 15, 1983, pp. 351-367.

LAFER, Celso. Diplomacia e Transparência: o Arquivo do Itamaraty, 29/5/89, mimeo.

LIMA, Maria Regina S. de. "Diplomacia e Democracia", Jornal do Brasil, setembro 1999.

_____. "Instituições Democráticas e Política Exterior", in Contexto Internacional, vol. 22, n.2, julho-dezembro 2000, pp. 265-303.

_____ & PINHEIRO, Leticia. Internationalization, Democracy and Foreign Policy Making in Brazil. Paper presented at the Conference "Globalization, State Power and International Institutions: Brazil in a New Age of Dependency". St Anthony's College, Oxford, March 15-16, 1999.

SANTOS, Fabiano. "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". In Lua Nova, nº. 52, 2001, pp.121-149.

LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos", in BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 37, 1º semestre de 1994, pp. 3-38.

MAINWARING, S. & SHUGART, M. (orgs). "Presidentialism and Democracy in Latin America", Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MELLO, Fátima Vianna. "Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento: Agenda, Tensões e Atores no Caminho para o Cairo". In Contexto Internacional, vol.17, nº.1, janeiro-junho 1995, pp.171-179.

METTENHEIM, K. (org). "Presidential Institutions and Democratic Politis: Comparing Regional and Natonal Contexts". Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.

NEVES, João Augusto de Castro. "A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: O Caso do Mercosul", Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, de 22 a 26 de outubro de 2002, Caxambu, Minas Gerais.

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1999.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília, DF, Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

PENNA Fo., Pio. "A pesquisa histórica no Itamaraty". In Revista Brasileira de Política Internacional, ano 42, nº 2, 1999, 117-144.

PINHEIRO, Leticia. "A Política Externa precisa se traduzir em Democracia". In Carta Internacional, nº 47, Janeiro de 1997, p. 6.

Processos Domésticos e Política Externa: idéias e interesses no seu devido lugar, Trabalho apresentado no Seminário Política Internacional e Comparada: Perspectivas Recentes no Brasil. UnB, Brasília, 11-12/11/99.

"Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão". In Estudos Históricos, nº 12, jul-dez. 1993, pp. 247-270.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, S. MANIN BERNARD. Democracy Accountability and Representation. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público. São Paulo, Saraiva, 1991.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. "Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA", Contexto Internacional, vol. 23, nº.1, janeiro/junho 2001, pp.167-196.

VIERIA, Marco Antonio Muxagata de Carvalho. "Idéias e Instituições: Uma Reflexão sobre a Política Externa Brasileira no Início da Década de 90", Contexto Internacional, v. 23, nº 1, jul-dez. 2001. No prelo.

WEYLAND, Kurt. "The Fragmentation of Business in Brazil" , in Silva, Eduardo & Durand, Francisco. "Organized Business and Politics in Latin America", Francisco Durand & Eduardo Silva (eds). Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America. Local, North-South Center/University of Miami, DATA, pp.73-97.

SEGUNDA PARTE

A RECONFIGURAÇÃO DA ORDEM MUNDIAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Luis Fernandes
Oliveiros S. Ferreira
Helio Jaguaribe

A RECONFIGURAÇÃO DA ORDEM MUNDIAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: UMA NOVA ERA DE UNILATERALISMO INTERVENCIONISTA?

Luis Fernandes
FAPERJ

Assentada a poeira do que restou do World Trade Center em Nova Iorque após os atentados terroristas de 11 de setembro, fica cada vez mais claro que o mundo não é mais o mesmo. O determinante desta mudança não foram os atentados em si, e sim a reação global deflagrada pelo Estado norte-americano. Esta reação marca uma inflexão fundamental na evolução da ordem mundial neste início de século XXI, que volta a ter a sua agenda dominada por ações unilaterais de força e coerção, em detrimento do sistema de segurança coletiva consagrado na ONU ao fim da Segunda Guerra. O resultado é uma perigosa escalada de violência e instabilidade em todo o sistema internacional.

O fim da "Nova Ordem"

Para captar a profundidade da mudança atualmente em curso na política mundial, é necessário recuar um pouco no tempo e acompanhar a evolução da agenda externa do governo norte-americano após o colapso do antigo campo socialista. O triunfalismo de Washington se traduziu, na época, na proposição de uma "Nova Ordem Mundial" para substituir a velha ordem bipolar da Guerra Fria. Este conceito foi incorporado como eixo estruturador da política externa norte-americana pelo Presidente George Bush (pai)

às vésperas da Guerra do Golfo, em 1990. A proposição básica era a de que os variados fóruns multilaterais do sistema da ONU deveriam-se tornar o núcleo ordenador de uma nova ordem mais estável no mundo, superando as tensões e os antagonismos que haviam marcado a Guerra Fria. Nesta perspectiva, o Conselho de Segurança da ONU assumiria nova centralidade como foro de negociação e resolução de problemas relacionados à paz e à segurança no sistema internacional, enquanto os organismos econômicos do sistema da ONU (com destaque para o FMI, Banco Mundial e OMC) exerceriam o papel de "indutores" e "guardiões" dos mercados abertos. Este parecia ser o formato mais adequado ao exercício da hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria, sintonizado com o movimento (então vitorioso) de reconfiguração do exercício dessa hegemonia via a agenda neoliberal. Do ponto de vista econômico, essa agenda correspondia à necessidade estrutural dos Estados Unidos de conquistar e consolidar novos mercados de exportação para os seus produtos e capitais, em função da brutal contenção dos níveis de salário real que acompanhou o advento das inovações tecnológicas da chamada "era do conhecimento" na sua economia. Já do ponto de vista ideológico, ela se alimentava da tese do "fim da História" proposta por Francis Fukuyama, que argumentava não existirem horizontes de desenvolvimento humano para além do liberalismo político e econômico. Vale lembrar, ainda, que a própria Guerra do Golfo foi justificada, em 1991, com base nos princípios ordenadores desta pretensa nova ordem (i.e., como punição da "comunidade internacional" à ação unilateral do Iraque na invasão do Kuwait).

Ao longo dos anos 90, a agenda externa norte-americana foi-se afastando progressivamente, tanto no discurso quanto na prática, dos princípios ordenadores da "Nova Ordem Mundial" anunciada no início da década. Os Estados Unidos passaram, crescentemente, a impor pela força e de forma unilateral os seus interesses em diferentes regiões do mundo. Este desenvolvimento já se fazia sentir no Governo Clinton, materializado em episódios como os ataques contra o Iraque, em 1998, e a Iugoslávia, em 1999, conduzidos inteiramente à margem do Conselho de Segurança da ONU. Esta escalada, por sua vez, refletia as crescentes dificuldades enfrentadas pelo Estado norte-americano para impor a sua agenda externa de forma "consensual", via instrumentalização "indireta" dos mecanismos de poder estrutural de que dispõe na economia mundial (entre os quais se destaca o papel central da sua moeda na operação dos mercados internacionais de capitais). Esta forma de

exercício do seu poder hegemônico passou a enfrentar crescente resistência, tanto de outros blocos e potências capitalistas (como a União Européia e o Japão), quanto de novos pólos regionais de poder no antigo campo socialista e nos países em desenvolvimento (entre os quais a China, a Rússia e a Índia). Em resposta, a hegemonia norte-americana foi assumindo, cada vez mais, uma feição abertamente coercitiva.

A nova agenda da "Segurança Global"

Os atentados de 11 de setembro forneceram o pretexto para o atual Presidente George W. Bush elevar a um novo patamar esta "opção preferencial" pelo unilateralismo e pelo recurso a uma política de força e coação abertas. Instrumentalizando o clima de histeria e pânico que se formou na sociedade americana após os atentados – fruto da sua repentina e traumática constatação de que a ampla superioridade tecnológica e militar não era garantia de invulnerabilidade o novo governo Bush consagrou a busca da "segurança" (com todas as suas implicações) como o valor/objetivo supremo da política doméstica e externa do Estado norte-americano. Isto implicou conferir nova centralidade para os mecanismos e instrumentos do exercício direto da sua dominação pela força no sistema internacional, em detrimento da opção predominante anterior pelo exercício da sua hegemonia via recursos "indiretos" de poder estrutural.

Com base nesta nova orientação, a "guerra global contra o terrorismo" foi transformada no eixo estruturador da política externa dos Estados Unidos. A própria guerra movida contra o regime dos talibãs e as forças do Al Qaeda no Afeganistão definiram o perfil da nova agenda intervencionista. Por mais que a ameaça à segurança do território norte-americano fosse creditada a uma força terrorista transnacional que opera globalmente, os alvos da sua retaliação militar foram absolutamente "territorializados", visando desarticular estruturas de poder que estariam alimentando as ações terroristas. Ou seja, objetivos geopolíticos de controle de território pela força continuam ditando a agenda de segurança dos Estados Unidos. Mas estes objetivos são perseguidos de forma unilateral, inteiramente à margem do sistema de segurança consagrado na ONU. Sob a égide do discurso intimidatório de que "quem não está conosco está contra nós", a construção de "coalizões" internacionais em torno dos objetivos geopolíticos norte-americanos assume a forma de parcerias *ad hoc* pontuais e seletivas, montadas via acertos bilaterais segundo as prioridades variáveis da sua agenda externa, em

detrimento da consolidação de um sistema multilateral de segurança coletiva. Coerentemente, os objetivos da "guerra global contra o terrorismo" são definidos de forma deliberadamente aberta e imprecisa, para permitir a contínua eleição de novos alvos nos territórios dos 60 países que, supostamente, abrigam "núcleos terroristas". Não surpreende, portanto, a insistência do Presidente Bush em afirmar que se trata de uma "guerra" sem prazo determinado para terminar e que tende a ser muito prolongada.

A consolidação desta nova agenda de política externa na administração Bush se dá no contexto de um amplo debate sobre a redefinição da sua estratégia de segurança nacional. A agenda de política externa e defesa do governo é cada vez mais dominada por um núcleo coeso de dirigentes e assessores de perfil ideológico "ultraconservador", que cultiva laços estreitos com a indústria armamentista e petrolífera. Entre os principais expoentes deste grupo estão o Vice-Presidente Dick Cheney, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, e os assessores Paul Wolfowitz e Lewis Libby. É este núcleo que vai definindo os contornos da nova "Estratégia de Defesa Nacional" a ser apresentada ao Congresso dos Estados Unidos pela Assessora de Segurança Nacional, Condoleeza Rice, até o final deste ano, mas cuja lógica já se evidencia na própria condução da "guerra global contra o terrorismo". O princípio orientador desta nova agenda é impedir, a todo custo, a consolidação de centros de poder que possam vir a ameaçar a condição de única superpotência do sistema internacional alcançada pelos Estados Unidos ao término da Guerra Fria, ou servir de obstáculo para a realização dos seus interesses em distintas regiões do mundo. Segundo a nova orientação estratégica, o Estado norte-americano deve estar preparado para recorrer a todos os instrumentos de força à sua disposição para a consecução desses objetivos, inclusive a utilização ofensiva de armas nucleares (o que contraria a compreensão predominante sobre esse tipo de armamento durante a Guerra Fria, que o concebia como fator de dissuasão de conflitos).

A nova doutrina em ação

Colocada em operação plena a partir dos atentados de 11 de setembro, a nova doutrina estratégica norte-americana aprofundou a opção unilateralista da sua política externa, que já havia se tornado prevalente ao longo dos anos 90. Para além da sua tradicional oposição à ratificação do Tribunal Penal Internacional, os Estados Unidos se recusaram a assinar o Protocolo

de Quioto de proteção ambiental e se retiraram da Conferência da ONU sobre o Racismo realizada na África do Sul. No que concerne aos regimes internacionais de controle de armamentos, o governo Bush se negou a endossar o Instrumento de Verificação do Protocolo de Armas Biológicas e o Protocolo sobre Minas Terrestres, além de romper com o Tratado de Mísseis Anti-Balísticos (ABM), a espinha dorsal dos acordos de contenção da corrida armamentista firmados com a antiga União Soviética nos anos 70.

O período pós-atentados assistiu, ainda, a ações de força sem precedentes por parte do governo norte-americano para afastar personalidades consideradas "não-alinhadas" com os seus interesses da direção de organismos multilaterais. O caso mais evidente foi a demissão do Diretor da Organização para a Proscrição de Armas Químicas (OPAQ), o diplomata brasileiro José Maurício Bustani, por ter aberto um canal de negociação para a incorporação pacífica do Iraque ao organismo (o que se contrapunha ao interesse dos Estados Unidos em fomentar um clima de guerra com esse país com base no argumento de que ele não aderira ao regime internacional de controle e erradicação das armas químicas). Outro caso emblemático foi o da Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU, Mary Robinson, forçada a renunciar ao exercício de novo mandato por pressão norte-americana.

A mesma doutrina estratégica que elevou o unilateralismo da política externa dos Estados Unidos a um novo patamar alimentou, igualmente, o seu perfil militarista e intervencionista. No período pós-atentados, o Estado norte-americano passou a se envolver em múltiplas ações de força em diversas regiões do planeta, em nome da "guerra global contra o terrorismo". A principal iniciativa foi, sem dúvida, a guerra deflagrada no Afeganistão, cujas ações foram conduzidas inteiramente à margem do Conselho de Segurança da ONU e resultaram na derrubada do regime dos talibãs (embora o novo governo venha enfrentando grandes dificuldades para consolidar o seu controle em todo o território do país). Esta ação vem sendo seguida pela preparação de novas ações militares de grande envergadura contra os países identificados pelo Presidente Bush como integrantes de um "eixo do mal", com destaque para o regime de Saddam Hussein no Iraque. Ainda no Oriente Médio, o governo dos EUA deu carta branca a Ariel Sharon (pelo menos temporariamente) para responder aos atentados terroristas cometidos em Israel com a reocupação militar dos territórios palestinos e a destruição da capacidade administrativa da Autoridade Nacional encabeçada por Yasser

Arafat. Nas Filipinas, os Estados Unidos vêm aumentando o seu envolvimento direto nas ações militares contra o grupo fundamentalista islâmico de Abu Saiaf. Na América Latina, além de lançarem acusações infundadas sobre o envolvimento do governo cubano com o "bioterrorismo", vêm ampliando a sua participação em ações militares contra o narcotráfico na região andina e alimentando a escalada da violência na Colômbia, caracterizando as forças insurgentes como grupos "narcoterroristas". Na Venezuela, participaram (e, ao que tudo indica, continuam participando) das articulações golpistas para romper a ordem constitucional e derrubar o Presidente democraticamente eleito, Hugo Chávez. Em todas estas iniciativas, a ação do Estado norte-americano se caracteriza pelo crescente recurso à força e à intimidação para a conquista simultânea de variados objetivos geopolíticos, entre os quais se destaca a desarticulação de pólos de poder potencialmente hostis aos seus interesses em diferentes regiões do mundo.

A nova escalada intervencionista

No plano doméstico, a nova agenda intervencionista dos Estados Unidos se traduz em uma impressionante escalada de medidas de proteção da sua economia e das suas empresas, que entram em flagrante contradição com o seu discurso oficial de defesa do "livre comércio". Para além do habitual recurso a pesadas barreiras não-tarifárias, o governo norte-americano aprovou, nos últimos meses, cotas extremamente restritivas para a importação de aço e outros produtos, bem como um pacote bilionário de subsídios à agricultura que contraria toda a regulação da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre o tema. Em meio às negociações da Alca, as condições da concessão do *Trade Promotion Authority* ao Poder Executivo pelo Congresso praticamente inviabilizou a abertura do mercado norte-americano nos setores em que as suas empresas não detenham vantagens competitivas acentuadas. Alimentadas pela nova escalada belicista, as encomendas governamentais para a indústria armamentista voltaram a atingir níveis equivalentes aos do período da Guerra Fria. Pacotes econômicos especiais injetaram, ainda, dezenas de bilhões de dólares nos setores mais prejudicados economicamente pelos atentados, com destaque para o transporte aéreo e o turismo. No caso das companhias aéreas, o pacote veio acompanhado da ampliação da participação acionária do Estado norte-americano nas empresas, o que sinaliza um curioso retorno do "Estado produtor" após duas décadas

seguidas de pregação liberal. Mesmo na esfera financeira, o governo Bush decidiu estabelecer controles mais estritos sobre os fluxos de capitais em nome do combate ao terrorismo e à "lavagem de dinheiro", revertendo, assim, políticas anteriores de promoção agressiva da liberalização financeira. Em suma, os tempos andam cada vez mais intervencionistas e menos liberais na economia do "grande irmão" do Norte.

A esta escalada antiliberal na economia correspondeu um movimento de restrição dos direitos e liberdades civis sem precedentes na sociedade norte-americana, pelo menos desde os tempos do Macarthismo. Na seqüência dos atentados, o governo dos Estados Unidos aprovou um novo plano de Segurança Nacional que passou a autorizar a violação de correspondência e comunicação privadas, bem como o encarceramento prolongado de cidadãos estrangeiros em condições de incomunicabilidade, mesmo sem indícios fortes de culpa. Cabe destacar, igualmente, o recurso a tribunais militares para julgar cidadãos estrangeiros acusados de terrorismo, e a recusa a aplicar os termos da Convenção de Genebra aos combatentes talibãs e do Al Qaeda presos no Afeganistão e transferidos para a base militar de Guantânamo, em Cuba.

A instabilidade da novíssima ordem

O balanço apresentado acima revela como recurso aberto à força e à violência para a conquista de objetivos geopolíticos se tornou o eixo estruturador da política externa norte-americana após os atentados de onze de setembro. No plano internacional, isto implica o esvaziamento do Conselho de Segurança da ONU como foro multilateral legítimo de resolução dos problemas de paz e segurança no mundo, a favor de uma política de construção de alianças tópicas via contatos e negociações bilaterais, conforme os interesses norte-americanos em cada região. Para todos os efeitos, tal evolução acarreta o desmantelamento do sistema multilateral de segurança coletiva consagrado na ONU ao fim da Segunda Guerra. Por outro lado, os organismos econômicos multilaterais do Sistema das Nações Unidas (com destaque para o FMI, Banco Mundial e OMC) continuam a ser instrumentalizados para impor aos países dependentes uma agenda liberal de abertura de mercados, apesar da política econômica doméstica dos Estados Unidos ser crescentemente protecionista e intervencionista (i.e., não-liberal). O sistema internacional, a partir desta agenda dominante, passa a ser caracterizado, cada vez mais, pela combinação de processos de militarização e dependência.

Coerente com esta inflexão, a tese do "choque de civilizações" de Samuel Huntington vem substituir a do "fim da História" de Francis Fukuyama no trono de leitura ideológica mais afinada com o novo formato da agenda.

Em perspectiva histórica, essa evolução parece dar contornos mais definitivos à ordem mundial que substitui a bipolaridade da Guerra Fria. Por este prisma, como foi sugerido pelo próprio Secretário de Estado norte-americano Colin Powell, os atentados de 11 de setembro e a retaliação dos Estados Unidos marcam o fim da transição pós-Guerra Fria no sistema internacional. E a "novíssima" ordem que emerge assume contornos cada vez mais próximos das formas clássicas de poder e dominação que precederam a chamada "era da globalização".

A agenda norte-americana de dominação via coerção aberta alimenta, inevitavelmente, contramovimentos de resistência, que intensificam as tendências à multipolarização e à instabilidade no sistema internacional. Limitações de tempo e espaço não me permitem expandir o exame desses desenvolvimentos na presente apresentação. Destaco, ainda que topicamente, a espiral de violência que vem marcando a evolução mundial. Esta se materializa não apenas nas grandes mobilizações de guerra conduzidas diretamente pelos Estados Unidos (como na Guerra do Afeganistão e nos atuais preparativos para a invasão do Iraque), mas também na perigosa intensificação de conflitos e tensões regionais em função da ruptura de delicados equilíbrios geopolíticos locais (como os que opõem o Paquistão à Índia e Israel ao mundo árabe).

Apesar de se encontrar claramente na ofensiva no mundo, a nova agenda norte-americana enfrenta cada vez maiores dificuldades para harmonizar politicamente o sistema internacional em torno dos seus objetivos. Para além dos seus adversários tradicionais (batizados de "estados párias" ou "integrantes do eixo do mal" pela administração Bush), destaca-se, aqui, o crescente divórcio entre a política externa dos Estados Unidos e da União Européia em diferentes áreas temáticas e regiões do mundo (sobretudo no Oriente Médio), e também a consolidação de pólos regionais críticos da agenda norte-americana entre os países em desenvolvimento (como o Brasil, a China, o Irã e a Indonésia). Mesmo a ampliação das parcerias com a Rússia e a Índia, em função das suas agendas particulares na "guerra contra o terrorismo", vem enfrentando crescente oposição da opinião pública e do mundo político nos dois países, já que se torna evidente o antagonismo dos

seus interesses geopolíticos com os dos Estados Unidos a médio e longo prazo. Talvez a maior expressão das dificuldades políticas enfrentadas pela nova agenda intervencionista do governo Bush seja a crescente resistência que este vem enfrentando nos últimos meses para respaldar e legitimar a sua planejada guerra contra o Iraque.

Às vésperas de eleições gerais que prometem redefinir o desenvolvimento nacional, o novo Governo brasileiro – qualquer que seja o resultado do pleito – terá de situar o País nos variados movimentos contra-hegemônicos em curso no sistema internacional. Diante da escalada de violência e instabilidade gerada pela agenda do unilateralismo intervencionista, cabe ao nosso País assumir um papel de liderança mais destacado na defesa da paz, da democracia, do desenvolvimento e do multilateralismo no sistema internacional.

O ESTADO NACIONAL E O IMPÉRIO

Oliveiros S. Ferreira
PUC/SP

Uma das questões que marca o debate na "arte" chamada Relações Internacionais é saber se o mundo de hoje se rege pelos padrões estabelecidos desde 1648 com os Tratados de Westphalia. Em outras palavras: se o mundo deve ser compreendido e analisado tendo como ponto de referência o Estado-Nação e a Soberania. O debate não é de hoje, mas ganhou profundidade depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, quando se fundiu com outra discussão, esta sobre o caráter imperial dos Estados Unidos. Não será difícil encontrar autores que associam os dois fatos – o chamado fim do Estado-Nação e a reação norte-americana aos atentados em Nova Iorque – para apresentar um quadro que é, a um tempo, um retrato da realidade internacional e um ponto de partida para a análise teórica em que se dá por assente que o Estado-Nação morreu. Não se especifica se a sua morte se deu nos Estados Unidos ou na Europa, ou ainda naquela parte do orbe que era chamada de Terceiro Mundo. Essa distinção, no entanto, é fundamental para a análise, na medida em que, nela, devem ser considerados fatores como, por exemplo, o Poder, e se é obrigado, para bom atendimento dos reclamos de método, qualquer que seja ele, que se estabeleçam as diferenças entre as regiões e sua posição no mundo. É a partir dessa consideração, geopolítica em essência, que se poderá dar resposta à questão da alegada morte do Estado e atentar para a mudança, se é que existiu, na posição dos Estados Unidos e na sua participação no poder global, vale dizer, no somatório do poder das diferentes nações. Em outras palavras, dar uma resposta a uma pergunta simples:

os Estados Unidos são uma potência hegemônica ou um Império? – realidades que são diferentes. Avancemos, pois, por partes.

Que mundo se construiu com os tratados de Münster entre o Império e a França, e de Onasbrück entre a Suécia e os Estados protestantes da Alemanha? Lançando-se um olhar retrospectivo sobre o panorama europeu da segunda metade do século XVII, o que se vê depois de 1648 são Estados soberanos, definidos pela porção de terra continental que ocupam. Essa ocupação dá ao Príncipe títulos suficientes para governá-la sem interferência estrangeira. Os tratados consagraram o princípio *cujus regio, ejus religio* – "a religião é de quem é a região", na feliz tradução de Paulo Rónai. Ao fazê-lo, abriram caminho para que se lançassem as bases do *Jus Publicum Europaeum* que, consagrando o domínio incontrastável do senhor da terra, permitiu que todos os soberanos se considerassem iguais. E, mais importante, que se criassem as condições para que a guerra passasse a ser um assunto entre Estados e não mais entre milícias privadas. Essa passagem do campo privado para o campo público acabou por fazer que a guerra se tornasse como que regulamentada (com o que se humanizou – se é que se pode falar em "humanização" da guerra). Por essa regulamentação se estabelecia, entre outras coisas, que os civis, como particulares, não poderiam ser molestados em represália a atos praticados pelo Soberano; e, ainda, que a investida de um Estado contra outro não seria crime passível de punição por normas do Direito Penal interno. Esta é a tese de Carl Schmitt em *"El nomos de la tierra"*. Para Schmitt, que não se refere especificamente aos Tratados de Westphalia, a sua importância radicaria neste aspecto: a partir deles a guerra passa a ser um *affaire* de Estados e não privado – o que significa que a guerra é travada entre soberanos, cada qual considerado pelo outro como um *justus hostis*.

A consagração da ocupação da terra condicionou a transformação da ordenação estatal. Ela e, sobretudo, a ordenação da guerra, consagradas pelos tratados, são um "acontecimento jurídico histórico [...] mesmo quando tais tomadas de posse se tenham produzido na realidade histórica de um modo um tanto tumultuado, e o direito sobre a terra tenha surgido às vezes de migrações torrenciais de povos e expedições de conquista, e outras vezes da defesa afortunada do território frente a estranhos" como diz Schmitt. Para ele, "na linguagem mítica, a terra é chamada de mãe do direito"; é a raiz do direito e da justiça e, ao ser ocupada, "as formas de poder e de domínio se fazem

publicamente visíveis". Em suma, a terra impõe leis aos homens e a forma pela qual eles a ocupam determinará suas relações.

Não apenas as soberanias consagradas pelos Tratados de Westphalia influem nas grandes alterações que se dão no quadro europeu; a descoberta do Novo Mundo terá importância capital na transformação, lenta, segura e fatal para a Europa, do *Jus Publicum Europaeum*. É que, na realidade, o novo horizonte de Colombo, Cortez ou Cabral, permite que se veja o universo terrestre como um globo, não à maneira de mito, mas, como diz Schmitt, "comportável como fato científico e mensurável praticamente como espaço". Sucede, porém, que este novo mundo não tem registro em parte alguma, nem sua ocupação foi determinada por ato estatal algum. Sendo assim, a descoberta da América obriga a que se inicie a disputa em torno das razões que legitimariam ou ao menos legalizariam sua posse. O importante, naquele momento, não era apenas legalizar a tomada de posse das novas terras – era também estabelecer as novas regras para o uso do mar. O mar agora, é grande e livre e daí decorre a nova postura: ao pirata sucede o corsário, um pirata reconhecido por um Estado. Por outro lado, a primeira ocupação das novas terras não pôde ser regida pelas regras que regulavam a ocupação das terras européias (consagrada em Westphalia); só pode ser regida – e reger as relações interestatais – se pensada nos termos em que na Idade Média se consagravam as relações entre o Papa e o Imperador, ambos parte da mesma República Christiana. E é por isso que os reis recorrem aos papas para delimitar a posse portuguesa e a espanhola dos mares e do globo terrestre. Por estarem fora do continente europeu, as novas terras não têm dono, exceto aqueles que delas se apropriam, obedecendo às diretrizes papais ou simplesmente as ignorando, e ignorando os ensinamentos de Vitoria que negava legitimidade ao pretendido direito de ocupação – como poderia ser válido esse princípio, se sua aceitação legitimaria que os índios, se porventura chegassem à Europa, reclamassem também sua posse? Disso tudo segue-se – fazendo-se sentir no século XVIII – que a soberania sobre as colônias descobertas não decorre da ocupação da terra, mas é dada como um fato jurídico.

Delimitando a terra ocupada e convencionando o domínio de seu ocupante, os Tratados de Westphalia fizeram com que a posse da terra reforçasse a idéia que sustentou a política européia desde meados do século XVI, afirmando-se no XVII: a idéia de equilíbrio, base da política da "balança de poder". A noção de equilíbrio regendo as relações internacionais não terá sido criação de um cientista político interessado em estabelecer regras para o

comportamento dos homens de governo ou de Estado. Em "Power amongst Nations", Morgenthau data de 1553 o emprego da expressão: "A idéia [de equilíbrio] apareceu pela primeira vez com referência aos venezianos numa carta escrita em 1553 pela rainha Maria da Hungria ao embaixador imperial na Inglaterra. Ela assinalava que os italianos tinham boa razão para opor-se à França; mas, continuava: V. Sa. sabe como temem o poder de um e de outro dos príncipes [Carlos V e Francisco I] e como estão preocupados em balancear seu poder". A idéia tampouco é de um Príncipe mais esclarecido sobre os negócios internacionais; é difundida por todas as cabeças coroadas. Morgenthau refere-se, logo em seguida, no mesmo trecho, a Henrique II da França, que, em 1554, segundo o relatório de um embaixador de Veneza, descrevia o seu isolamento e sua recusa em participar de alianças como causados pelo receio de que, com a morte de Carlos V, a Espanha se tornasse inferior à França. Veneza, na opinião do rei de França, segundo o relato, procurava "manter as coisas balanceadas *(tener le cose in equale stato)*". Talvez a melhor formulação dessa política, naquele período, tenha sido feita por Henrique IV. Conforme se lê na *"Histoire de la diplomatie"* de Potiemkine, sua política se regia por esta meditação sobre a realidade européia: "Estou de acordo que o país, cujos habitantes falam espanhol, continue sob o domínio da Espanha, e que o território onde se fala alemão deve pertencer à Alemanha. Mas as províncias cuja população fala francês, devem me pertencer". Para uns como para outros, assinala Potiemkine, "a conclusão lógica dessa tendência [a de preferir o equilíbrio] era não apenas manter a relação de forças históricas existentes entre as potências européias, e de opor um contrapeso a um Estado que se estivesse reforçando rapidamente, mas também, quando um Estado se visse confrontado com anexações feitas por uma potência mais forte, dar compensações aos fracos a fim de restabelecer o equilíbrio. Esses 'princípios', é verdade, seriam respeitados enquanto fosse impossível ou muito perigoso violá-los pela força".

A balança de poder, assim, faz parte da História européia – que, convém ressaltar, é desde Westphalia uma História de Estados soberanos – e, como parte dela, transmitiu-se de geração em geração, adaptando-se às situações criadas pela descoberta do Novo Mundo e, depois, pela Independência das colônias americanas, fossem inglesas, espanholas ou portuguesas. É sempre interessante observar como o Novo Mundo, especialmente as ex-colônias espanholas e o Brasil, quando decide nascer e fazer parte do concerto das nações, cumpre seu

amargo destino e é considerado parte do sistema de poder europeu – ainda que contribua, mais tarde, para que os princípios mesmos do *Jus Publicum Europaeum* sejam subvertidos, especialmente aquele que cuidava da guerra e de sua inimputabilidade. Até o momento em que os Estados Unidos mostram seus caninos e adquirem personalidade internacional, fazendo a guerra contra a Espanha, os estadistas europeus, sobretudo aqueles de países que tinham o domínio dos mares (os ingleses), tratam as Américas como um peso que pode ser usado para restabelecer o equilíbrio europeu.

Talvez a mais perfeita exposição do que seja, ou tenha sido, a balança de poder tenha sido feita por Canning, em discurso de 1836. A citação (*apud* Morgenthau), é longa, mas esclarecedora: "Mas haveria outros meios que não a guerra para restabelecer a balança de poder? É a balança de poder um padrão fixo e inalterável? Ou é um padrão que varia perpetuamente à medida que a civilização avança e novas nações surgem no cenário e tomam seu lugar entre as comunidades políticas estabelecidas? Há um século e meio atrás, a balança de poder tinha de ser ajustada entre França e Espanha, os Países Baixos, Áustria e Inglaterra. Alguns anos depois, a Rússia assumiu sua alta posição na política européia. Alguns anos depois, de novo, a Prússia tornou-se não apenas um substantivo, mas uma monarquia preponderante. Então, enquanto a balança de poder continuava em princípio a mesma, os meios para ajustá-la tornaram-se mais variados e mais amplos. Tornaram-se mais amplos, tendo em vista o crescente número de estados que deviam ser levados em conta – tendo em vista, diria, o crescente número de pesos que deviam ser colocados num ou noutro dos pratos. [...] Não havia outro modo de resistência senão um ataque direto contra a França – ou uma guerra a ser travada no solo da Espanha? Que fazer, se a posse da Espanha não deveria constituir perigo em mãos rivais – perigo no que nos diz respeito – e deveria ser tida como sem valor para seu possuidor? Não se poderia obter, por outros meios mais bem adaptados aos novos tempos, compensação por aquilo que se dizia ser sem importância? Se a França ocupava a Espanha, seria necessário, de modo a evitar as conseqüências dessa ocupação, que bloqueássemos Cádiz? Não. Tinha em mente outro caminho – eu via matéria para compensação em outro hemisfério. Contemplando a Espanha, como nossos ancestrais a conheceram, resolvi que, se França tinha a Espanha, deveria ser a Espanha 'sem as Índias'. Chamei o Novo Mundo à existência para restabelecer a balança do Velho".

O universo de Canning é o de 1836 – e nele a Prússia já deixara de ser um substantivo para transformar-se numa monarquia preponderante. Que diria ele, 35 anos mais tarde, quando a "monarquia preponderante" se transforma em um Império que subverte o quadro em que se praticava o perigoso, mas sedutor, jogo do equilíbrio de poder? A subversão se dá não apenas porque o Império Alemão surge como um Estado preponderante na Europa Central, mas também porque não é mais possível às potências européias praticar o jogo que Canning ensaiara em 1823 (e do qual resultou a Doutrina Monroe) e considerava concluído em 1836, qual fosse o de a Europa poder dispor do Novo Mundo como um peso a ser colocado num dos pratos da balança de poder para equilibrá-la. A América poderia ainda se prestar a este jogo pela dependência em que se encontrava dos capitais financeiros ingleses, mas apenas a Ibérica a tanto se poderia prestar, porque não tinha personalidade internacional, a que se adquiria pelo poder relativo na constelação internacional – já os Estados Unidos, não. Embora ainda não se tivessem lançado à aventura imperialista nas Américas (reconheça-se, uma forma de imperialismo diversa daquela que a Europa praticava na África e na Ásia), já eram suficientemente autônomos e fortes para afirmar-se como potência continental e, terminada a guerra civil, cuidar da ocupação dos territórios que anos antes havia conquistado do México. Em outras palavras, o Novo Mundo não podia mais ser colocado num dos pratos da balança européia porque nele se consolidara o "sistema americano", expressão com que Jefferson fundamenta seu argumento a Monroe, auxiliando-o no enunciado de sua Doutrina: "A América, tanto a do Norte quanto a do Sul, possui um conjunto de interesses distintos dos europeus e inteiramente peculiares. Deveria ter, por conseguinte, um sistema separado, próprio, distinto do da Europa. Enquanto essa última trabalha para ser a sede do despotismo, nossos esforços, indubitavelmente, deveriam tender a fazer de nosso hemisfério o domicílio da liberdade". Mais significativo da separação entre os dois sistemas, e da impossibilidade em que a Europa se encontrava de fazer o jogo da balança de poder contando com os Estados Unidos, é o discurso de Wilson em outubro de 1916: "A guerra não foi provocada por nenhum fato individual; no fundo, é todo o sistema europeu que tem a responsabilidade pela guerra, sua combinação de alianças e entendimentos, uma rede complicada de intrigas e espionagem que certamente chegou a envolver toda a família dos povos".

Para que o jogo se realizasse por completo ainda restava a África, que seria dividida entre os Estados europeus na conferência de Berlim, da qual o Reich

sai insatisfeito. Na Ásia, os norte-americanos haviam reclamado que as portas fossem abertas e ingleses, franceses e holandeses já tinham ocupado o que era possível ocupar como colônias; no que não puderam ocupar, cuidaram de estabelecer áreas privativas, especialmente na China, dividida entre os preponderantes no sistema europeu e os Estados Unidos, com o que se abre caminho para a ascensão do Japão ao *status* de grande potência asiática.

A maioridade internacional dos Estados Unidos foi, sem dúvida, um dos fatores que contribuíram para abalar o já fragilizado padrão da balança de poder. Contudo, não se poderá esquecer que o poderio sempre crescente da Alemanha e seu impulso imperialista na África, associados a seu empenho em superar militarmente a Grã-Bretanha no mar, tornaram praticamente impossível a condução das relações entre as nações segundo os padrões do antigo sistema, mesmo que se levasse em conta o Novo Mundo. Nesse quadro, mais do que manter o equilíbrio de poder no continente, a Inglaterra agia, como sempre agiu, não tanto para impedir que uma única nação dominasse a Europa ou fosse o *hegemon* no continente (o que indiscutivelmente entrava na consideração e influía na política dos governos ingleses), mas para impedir que uma "monarquia preponderante" se fortalecesse em demasia, a França de Luís XIV ou de Napoleão, ou a Alemanha dos Imperadores com os portos da Bélgica ou, eventualmente, da própria França sob controle, a partir dos quais pudesse ameaçar o território britânico. A política de equilíbrio de poder, se pretendemos que seja alçada à categoria de "teoria", não pode deixar de considerar esse aspecto estratégico: mais do que lutar para impedir que houvesse um *hegemon* na Europa – pois não saberia, ao entrar na luta, para que lado penderia, no final, a balança – a Inglaterra cuidava de seus interesses nacionais como potência insular que não poderia ficar na dependência de forças inimigas ocuparem os portos europeus do Canal.

A guerra de 1914/1918 foi o último ato que se encenou, imaginando-se estar num teatro diplomático em que predominava o padrão balança de poder. Mais que isso, foi a última vez em que se pensou que as relações interestatais estavam reguladas pelo *Jus Publicum Europaeum*. As grandes transformações que se dão no *Jus Publicum Europaeum*, consagradas no Tratado de Versalhes e na criação da Sociedade das Nações, não foram devidas apenas à longa duração do conflito. Os quatro anos de luta nas trincheiras serviram para mudar a visão que se tinha do fenômeno guerra: o desgaste político dos Estados, a quebra de confiança nos governantes, o rompimento

da disciplina na frente de batalha (os motins, sobretudo no Exército francês) transformaram a rivalidade entre os Estados no ódio patriótico contra o inimigo. A guerra passou a ser considerada, na visão dos homens de Estado, uma contenda entre vontades. Deixou de ser, depois da primeira batalha do Marne, a "guerra real", a que se referia Clausewitz, para ser uma "guerra absoluta" em que os adversários eram inimigos não leais e na qual tudo se jogava no princípio das extremidades. Esses fatos todos foram importantes para as transformações que se seguiram. Mais importante, porém, foi a entrada dos Estados Unidos no conflito.

A entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial significou, na Europa dos tratados de Westphalia, a irrupção do "sistema americano", cujo princípio constitutivo era antagônico àquele que se havia firmado, no "sistema europeu", desde 1648: a soberania não mais considerada em função da ocupação da terra, que deixou de ser fator determinante da vida dos Estados, mas tida como função de um ato jurídico, legitimado por um princípio político ou moral. Mais importante, talvez, tenha sido a transformação da guerra: pouco faltou para que Wilson invocasse o Direito Natural do século XVIII para legitimar a cruzada que travava para acabar com as guerras. A grande transformação no Direito das Gentes Europeu não foi percebida de início porque os vencedores estavam mergulhados, desde o Marne, especialmente os franceses e, entre eles, Clemenceau, no clima da guerra absoluta. Wilson não viveu a história da Europa; negociará em Versalhes visando a realizar seu grande desejo de estabelecer uma paz perpétua e liquidar com as pretensões expansionistas daqueles que consideravam a guerra como um assunto normal nas relações entre os Estados.

Ao reclamar que Guilherme II fosse julgado por "violação suprema da moralidade internacional e da natureza sagrada dos tratados" (*supreme offense against international morality and sanctity of treaties* – art. 227 do Tratado de Versalhes), as potências vencedoras deram um largo passo no caminho de fixar as mudanças no *Jus Publicum Europaeum* que se vinham noticiando desde a Conferência de Berlim sobre o Congo, em 1885. É de notar, nessa disposição de espírito, que os vencedores em 1914 fizeram uma clara distinção entre "crimes de guerra" – crimes cometidos durante a guerra contra o *jus in bello* – e o "crime da guerra" – isto é, o crime de haver começado uma guerra injusta, isto é, a guerra que não atendia às formas estabelecidas e sobretudo não era travada em legítima defesa – embora tenha sido sempre difícil saber

se quem dava o primeiro tiro era de fato um agressor ou se simplesmente seguira a máxima de que a melhor defesa é o ataque. É importante atentar para isso: um dos assuntos discutidos exaustivamente em Versalhes foi a distinção entre crimes de guerra e o crime da guerra. Schmitt aponta que os representantes norte-americanos na Comissão que estudava a "Responsabilidade dos autores da guerra" tiveram posições conflitantes ao analisar os artigos 227 e 228. Na polêmica sobre o artigo 228, que cuidava dos crimes de guerra – aqueles cometidos contra o *jus in bello*, como, por exemplo, as normas que regulavam a guerra marítima, os direitos dos prisioneiros e, em linhas gerais, a Convenção de Haia sobre a Guerra Terrestre –, cuidaram dos crimes de guerra na antiga acepção; naquela sobre o artigo 227, pelo contrário, insistiram na punição dos que haviam feito uma guerra de agressão. Depois de afirmar que "os delegados norte-americanos não conhecem nenhuma lei internacional escrita ou nenhum tratado estatal que converta a violação de leis e costumes de guerra em um crime internacional sob ameaça de penas e constituição de um tribunal competente", segue Schmitt em *"El nomos de la tierra"* (pág. 339):

> "Segundo observaram os delegados norte-americanos mais de uma vez, a guerra sempre foi, por sua natureza, inumana e continua sendo. Mas os atos que respondam às leis e costumes de guerra não estão sujeitos, apesar de sua desumanidade, à condenação por um tribunal. Um tribunal só se preocupa com o direito vigente, unicamente [cuida] de aplicá-lo e deixa que um juiz mais elevado julgue os atos contra a moral e os atos contrários aos princípios da humanidade. Os delegados norte-americanos têm a impressão muito firme de que o projeto de criação de um Tribunal Internacional de Justiça Penal não merece atenção; não existe nenhum precedente a esse respeito nem, tampouco, está de acordo com os costumes dos povos". (Dir-se-ia que falamos dos dias de hoje...)

No que diz respeito ao art. 227, que inovou o sentido da guerra, a posição era diferente, conforme se vê do exposto:

"Os supremos mandatários das potências centrais, animados pelo desejo de apoderar-se de territórios e direitos soberanos de outras potências, aventuraram-se a uma guerra de conquista, uma guerra que, por sua extensão, sua destruição desnecessária de vidas e propriedades humanas, suas crueldades implacáveis e os sofrimentos insuportáveis que produziu, supera

todas as guerras dos tempos modernos. As provas deste delito moral contra a humanidade são convincentes e conclusivas. Moderadas pelo respeito ao Direito, que é inseparável do sentido de justiça, as nações que sofreram tão cruelmente não teriam forças para castigar adequadamente os culpados pelos meios legais. Mas os que provocaram esta guerra vergonhosa não devem passar à História sem ser marcados. Por isso, deveriam comparecer perante a opinião pública mundial para sofrerem a condenação que a humanidade decida contra os autores do maior crime perpetrado contra o mundo".

A recusa do Senado norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes e a não-adesão dos Estados Unidos à Sociedade das Nações deixou a questão em suspenso – tanto mais que a Holanda se recusou a entregar o ex-imperador para que fosse julgado, e França e Inglaterra desistiram, pouco depois, de insistir em que fosse julgado. Mas a indicação segura de que o antigo Direito das Gentes tinha sofrido transformação, está, segundo Schmitt, no fato de que no citado art. 217 que incrimina Guilherme II, diz-se, no parágrafo 3, que o tribunal que o venha a julgar deverá guiar-se pelos motivos mais elevados da política internacional (*by the highest motives of international policy*) e não da *international law*.

Apesar de Guilherme II ser formalmente acusado de um "delito moral", o Pacto da SDN não fazia menção a uma criminalização da guerra como tal. Essa condenação será feita pelo Protocolo de Genebra de outubro de 1924 (ratificado apenas pela Checoslováquia), no qual se condena o Estado que promover uma guerra de agressão. Nenhuma lei internacional penal ou processual permitia, à luz dos antigos princípios do *Jus Publicum Europaeum*, apontar os perdedores como responsáveis pela deflagração de um conflito armado ou processá-los. A mudança no sentido da guerra e na tentativa de responsabilizar penalmente, como no caso de Guilherme II, o adversário derrotado decorreu da transformação que se vinha dando no Direito das Gentes. Essa alteração profunda que o Direito das Gentes Europeu (em geral) sofria desde o fim do século XIX acabou por desvinculá-lo da ocupação da terra pelos Estados que, pelo ato de ocupação, adquiriam direitos soberanos sobre o solo ocupado. Ao fim da II Guerra Mundial, a expressão crime de guerra passa a referir-se aos crimes cobertos pelo *jus in bello* e pelo "delito moral contra a humanidade". A dificuldade que, em 1945, os vencedores tiveram para instalar o Tribunal de Nuremberg e encontrar as bases legais e processuais que permitissem o julgamento dos acusados por cometer crimes

de guerra evidencia, no entanto, as dificuldades que a nova visão da guerra enfrentou para tornar-se capaz de legitimar julgamentos formais por atentados contra a "política internacional".

A questão é relevante quando relacionada com a guerra, na medida em que na guerra passaram a ser questionados os direitos dos ocupantes de fazer requisições e capturar reféns ou, então, passar pelas armas os combatentes irregulares. Problemas até hoje não resolvidos inteiramente pelo Direito Internacional.

As transformações verificadas no *Jus Publicum Europaeum*, alterando posições acatadas no campo do Direito e na prática da política de poder, foram acompanhadas por mudanças significativas na economia mundial. Schmitt resume tais alterações numa frase, que espelha o sentido do processo que começou no século XIX e prossegue até hoje sob outro nome que recobre idêntica realidade: não mais *cujus regio ejus religio*, mas *cujus regio eius economia*, para não dizer, como acentua em outra passagem, *cujus economia, ejus regio*, inversão que lhe parece "extremamente moderna". A análise que faz do processo que se iniciou em 1885, por ocasião do Congresso de Berlim, é extremamente sedutora, assinalando a importância que teve na formação de um novo Direito das Gentes a sua fragmentação em diversos direitos "continentais" (o primeiro dos quais é o americano, cuja distinção do europeu é apontada por latino-americanos) que depois se fundiram num Direito das Gentes "universal", e a transformação dos territórios africanos, excluídos do território europeu, em "territórios estatais" a igual título que o do Estado colonizador. Essa mudança de *status* está relacionada a um tempo com o comércio e com a guerra, pois nenhuma potência européia estava disposta a reconhecer "tecnicamente" como "neutra" qualquer colônia africana de país europeu contra o qual lutasse. Assim, Schmitt vê a evolução do Direito das Gentes ligada às transformações econômicas:

"À concepção de um universalismo global, não-espacial, daquela época correspondia, com efeito, uma realidade no âmbito da economia, que era separada do Estado, ou seja, um comércio mundial e um mercado mundial livres, com liberdade de disposição do ouro, do capital e do trabalho. Desde o Tratado de Cobden [tratado negociado por Richard Cobden, entre Inglaterra e França, em 1860, reduzindo as barreiras alfandegárias entre os dois países], a idéia de uma economia liberal e uma globalidade comercial era natural para o pensamento europeu e habitual para o modo geral de pensar.

[...] Os numerosos obstáculos e limitações à economia liberal que já então se manifestavam, como sistemas aduaneiros e protecionismo de toda classe, eram considerados como meras exceções que não punham em dúvida o progresso permanente e seu resultado final. A posição predominante da Inglaterra e o interesse desse país num comércio mundial livre e no tráfego marítimo livre representava uma sólida garantia para uma semelhante imagem do mundo. A cláusula de nação mais favorecida [...] parecia ser um excelente veículo desta evolução econômica para um mercado unificado. Em breves palavras: por cima, por baixo e ao lado dos limites político-estatais de um Direito das Gentes político de aparência puramente interestatal se estendia, penetrando tudo, a área de uma economia livre, ou seja, não-estatal, que era uma economia mundial".

O golpe final contra o *Jus Publicum Europaeum* foi dado pela ascensão do Hemisfério Ocidental, vale dizer, dos Estados Unidos como potência dominante, cuja política internacional atendia a princípios outros que os do "nomos" da terra que tinha regido o Direito das Gentes Europeu até 1919. Schmitt vê a predominância norte-americana da perspectiva da ocupação da terra que havia marcado a História européia. O Hemisfério Ocidental nada tem a ver com a Europa – e, no entanto, são pequenos países latino-americanos que decidem, na Sociedade das Nações, da fragmentação do espaço europeu (Alemanha e Áustria-Hungria), seguindo a política de Wilson de autodeterminação dos povos, princípio jurídico e moral não determinado pela ocupação da terra por um soberano. Com a mutilação da Alemanha e a destruição do Império, cria-se uma nova dominação da terra que em nada correspondia à História européia e, portanto, rompia os fundamentos de seu Direito das Gentes, que a partir daí se universaliza, isto é, torna-se abstrato. Ausentes da Sociedade das Nações, os Estados Unidos estão, todavia presentes, influindo nos destinos da Europa: "Em outras palavras" – escreve Schmitt – "a atitude da Liga de Genebra em questões européias, como por exemplo os projetos de uma União Européia (1929/30) ou a questão da União Aduaneira entre a Alemanha e a Áustria, era determinada também, em medida considerável, pela participação dos membros americanos, enquanto, pelo contrário, estava excluída uma influência da Liga sobre circunstâncias americanas em conseqüência da Doutrina Monroe. A Liga de Genebra estava ausente da América; em compensação, dezoito Estados americanos estavam presentes em Genebra. A potência preponderante na Amé-

rica, os Estados Unidos, não se encontrava oficialmente presente em Genebra; porém, onde se reconhece a Doutrina Monroe [ela foi reconhecida pelo Tratado de Versalhes] e se acham presentes outros Estados americanos, os Estados Unidos não podem estar, de fato, totalmente ausentes". Como estarão presentes nas tentativas de solução da crise financeira alemã. A transformação que se dá no Direito das Gentes é resumida por Schmitt ao analisar posições do governo norte-americano, especialmente no conflito na Mandchuria, expressas na chamada "doutrina Stimson", formulada em nota dirigida ao Japão e à China com o mesmo texto em janeiro de 1932. Depois da analisar a nota, Schmitt conclui: "A prática do Direito público europeu cuidava de abordar os conflitos no marco de um sistema de equilíbrio; agora, em troca, são universalizados em nome da unidade do mundo. [...] Do novo ponto de vista [...] estavam justificadas intervenções que envolvem todas as questões políticas, sociais e econômicas importantes da terra". Ou, como disse o Presidente Hoover em 1928, *"An act of war in any part of the world is an act that injures the interest of my country"*.

Esta é a transformação do quadro em que se dão as relações interestatais depois de 1919, mesmo estando os Estados Unidos ausentes de Genebra, na Sociedade das Nações. Sua ausência é apenas formal, na medida em que sua influência é relevante, não apenas no Plano Young para a Alemanha, como também na formulação do Protocolo de Genebra de 1924, cuja autoria é de um grupo de intelectuais norte-americanos. Mais uma vez, valho-me de Schmitt: "O Protocolo de Genebra foi o resultado de uma iniciativa de um grupo de cidadãos norte-americanos, cujo porta-voz era James T. Shotwell, professor da Universidade de Columbia e membro da delegação americana à conferência de paz de Paris. O Conselho da Liga de Genebra, em sua sessão de junho de 1924, adotou a resolução de levar a cabo uma *'action of imprecedented nature'*, ou seja, a de submeter à Liga, como documento oficial, um informe deste grupo, o chamado Projeto Shotwell [...]". Não apenas por esta decisão "sem precedentes" se manifestava a presença dos Estados Unidos. Embora não fosse membro da SDN e não pertencesse, portanto, ao Banco de Compensações Internacionais (que existe até hoje, o BIS, banco central dos Bancos Centrais), na direção da nova instituição havia dois banqueiros norte-americanos.

O período que vai de 1919 a 1939 é aquele em que, na Europa, procura-se ainda fazer política interestatal com base na balança de poder, embora a realidade estatal fosse inteiramente diversa daquela que permitira essa políti-

ca. Enquanto isso, nos Estados Unidos discutem-se planos de contingência para a eventualidade de uma nova guerra que se temia vir a ser travada em duas frentes, Atlântico e Pacífico, sem desconsiderar a retaguarda, a América Latina e o Caribe. O jogo europeu estava destinado ao malogro – dele não participava a União Soviética e os países que buscavam contrapor-se ao novo Estado preponderante, o III Reich, não conseguiam pôr-se de acordo, a tempo e a hora, sobre como enfrentar o perigo que só alguns poucos vislumbram em sua real dimensão. A guerra de 1939 – uma guerra européia que se transforma, em 1941, na Segunda Guerra Mundial – não tem mais o Direito das Gentes a regulá-la, visto que uma ação aérea de dimensão inimaginável em 1914/18, tem papel preponderante na condução das operações, transformando-a de fato em guerra total. As teorias de Ludendorf sobre a guerra total ficam muito aquém da mobilização geral das populações civis e da inversão nas relações entre a economia e a política observadas. A guerra aérea é, essencialmente, uma guerra de destruição (descartada enquanto predominou o *Jus Publicum Europaeum*) e seu objetivo não é ocupar o território do inimigo, mas submetê-lo pelo terror. De 1914 a 1918, ensaiaram-se nas frentes de batalha os sofrimentos a que seriam submetidas as populações civis entre 1939 e 1945. Depois do armistício em 1945, caladas as armas, abriu-se um novo capítulo no Direito das Gentes pela constituição de um tribunal *ad hoc* para julgar não apenas os crimes de guerra, mas o crime da guerra e de sua preparação, passível de punição segundo normas estabelecidas *ex post*, inclusive considerando-se crime a recuperação da economia alemã, só possível com o auxílio norte-americano, porque permitira o rearmamento. Um novo elemento reclama seu lugar ao sol, não reconhecido por nenhum Direito, embora tivesse emergido durante a ocupação napoleônica da Espanha: a guerra de guerrilha e o terrorismo que a ela se associa.

+

Os últimos anos do século XX e o primeiro deste século evidenciam a nova estrutura das relações internacionais, já não mais regidas – se deixarmos de lado considerações outras, como *power politics*, por exemplo – por um Direito Internacional fundamentado na ocupação da terra e na consideração de que a guerra se trava entre "inimigos justos", tal qual resultara dos Tratados de Westphalia, muito menos pelos princípios abstratos que haviam sido introduzidos após a Primeira Guerra Mundial. Essa nova estrutura co-

meça a alinhavar-se a partir da 2ª Grande Guerra. É um outro mundo que vem sendo construído depois de Ialta, sobretudo depois que Truman e Churchill perderam as esperanças de resolver o problema polonês de maneira diversa daquela estabelecida por Stalin, e que não mais pôde ser compreendido à luz do *Jus Publicum Europaeum* ou do Direito Público abstrato. Em primeiro lugar, porque o inimigo não será mais "justo", mas sim a encarnação do mal, qualquer que seja o governante que faça este juízo prenhe de conseqüências. Depois, porque a soberania não é mais definida pela ocupação da terra ou por princípios abstratos de Direito Internacional. A Europa Oriental será um conjunto de quase Estados reconhecidos como Estados porque o Exército Vermelho garantia um novo Direito que assentava, como se verá em 1956 e 1968, no princípio da "soberania limitada" que Brezhnev imporá à Checoslováquia, após Kruchev haver sufocado a revolução húngara. A aceitação desse princípio em boa medida decorreu, também, do fato de que o Direito do "sistema americano" havia estabelecido, como veremos abaixo, situação bem próxima para parte do mundo não soviético. Finalmente, esse mundo pós-Ialta será também novo porque o espaço recoberto pela economia mundial que começara a se estabelecer antes de 1º de setembro de 1939 diminui-se pela implantação do regime socialista na Europa Oriental e pelo triunfo de Mao Tsé-Tung na China.

A Guerra Fria insere-se, hoje, na categoria dos eventos cujo registro se encontra a bem dizer no museu das curiosidades históricas. No entanto, durante praticamente meio século, foi o grande painel contra o qual se projetaram sucessivos momentos de tensão e temor de que o confronto entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia levasse o mundo à destruição total. Observados da perspectiva histórica e tendo-se em vista o que resultou de tantos anos de confronto armado, só resta perguntar a razão deles e os motivos pelos quais se sacrificaram tantas vidas humanas no altar da democracia liberal ou do socialismo soviético, depois conhecido como "socialismo real", ou da suas variantes chinesa, castrista ou do Khemer Vermelho. Observados com o auxílio das lentes do tempo, e tendo-se como elementos de juízo aquilo que hoje se vê, poder-se-ia fazer a paráfrase moderna da filosofia da História daquele personagem dos "93", para quem a batalha de Waterloo foi travada para que os turistas pudessem observar o campo em que tantas vidas foram sacrificadas e onde se confirmou a entrada de Napoleão para os livros de História. Com ou sem maior sentido, poder-se-ia dizer que a Guerra Fria serviu

para que sobre ela se escrevessem tratados tão ou mais volumosos quanto as informações classificadas colocadas à disposição do público. O que não impede que se registre que ela ocupou as preocupações de homens de Estado, militares e analistas de relações internacionais durante praticamente meio século, desde 1947 até a crise na República Democrática da Alemanha que conduziu à queda do Muro de Berlim e apressou, sem que se pretenda estabelecer uma relação de causa eficiente, o fim da União Soviética.

O ano de 1947 é significativo, talvez mais que 1945, quando se tem o fim da Segunda Guerra Mundial na Europa, porque foi naquele ano que os Estados Unidos, enunciando a Doutrina Truman e lançando o Plano Marshall, assumiram, por um lado, as funções de garante daquilo que consideravam a ordem mundial possível e necessária e, por outro, colocaram definitivamente a política exterior norte-americana na linha contrária à recomendada pelo Presidente Washington em seu discurso de despedida, mas reclamada e imposta pelos "novos imperialistas" que haviam construído o mito do Destino Manifesto. A Doutrina Truman e o Plano Marshall não significaram apenas isso; comprometeram para sempre a política exterior dos Estados Unidos com um determinado tipo de Ordem. Essa nova Ordem implica, tanto além quanto aquém Atlântico, a adesão a um novo sistema internacional erigido sob a guarda da dupla águia, cujo princípio imposto à Europa não é a propriedade privada (as nacionalizações na França e na Inglaterra atestam essa afirmação, embora não tivessem atingido interesses norte-americanos), embora o seja, ao par do livre comércio, para a América Latina. A águia conquistadora, convém lembrar, estivera presente nas "areias de Montezuma e nas praias de Trípoli", como se ouve no hino dos Fuzileiros Navais norte-americanos, como que prenunciando intervenções futuras em defesa dos interesses do Estado e assegurando a liberdade dos mares contra incursões de piratas, hoje terroristas.

Recordemos a frase de Hoover: "Aquilo que em 1928 parecia ser uma bravata (sobretudo porque logo depois veio 1929) expressava, no fundo, a idéia que o Estado norte-americano fazia de como deveria se organizar o mundo e de qual deveria ser, nele, a sua posição". Essa idéia, uma verdadeira *Weltanschauung*, veio se formando desde a Independência e se firmou, em 1823, com a Doutrina Monroe que não apenas afirmava o interesse norte-americano pelo controle das Américas – ela sempre sinalizou para o fato de que a a posse de um território não era mais importante para que um Esta-

do decidisse soberanamente sobre que política ali deveria aplicar: a soberania não decorre mais da ocupação da terra. O conceito europeu de soberania, o domínio de um Príncipe sobre um pedaço de terra, já não vigorava na América. O novo império que se constrói lentamente a partir do enunciado da Doutrina Monroe criava de fato uma associação de Estados ligados por tratados de segurança mútua, na qual o poder maior contava ter um aliado certo e submisso em cada Estado dado juridicamente como soberano. A soberania era função do poder – e que assim era, demonstrou-se pelo empenho que todas as administrações norte-americanas pós-Monroe colocaram em fazer que a comunidade internacional reconhecesse a Doutrina como parte integrante do Direito Internacional. Em Versalhes, a Europa cedeu sem atentar para o que estava por trás da exigência, do *diktat* de Wilson.

Foi em Versalhes, a atermo-nos à interpretação de Schmitt, que os Estados Unidos assumiram de fato a função de *Imperator*, com uma diferença sobre os costumes romanos: agora, o *Imperator* era declarado tal não fora dos limites da Cidade, mas sim nela, e tinha direito a seu triunfo quando e como desejasse, sem necessidade de que *Senatus Popolusque Romanorum* autorizassem a entrada das legiões na cidade. No que tange à América Latina, talvez fosse possível dizer que mais que *Imperator* romano, os Estados Unidos assumiam a função de rei de um império oriental, em que os outros Estados eram vistos como meras satrapias. Houve mais, porém, em Versalhes: os Estados Unidos também assumiram a condução da política e da governança mundiais, na medida em que estabeleceram para o mundo o seu conceito de soberania, de Direito e, sobretudo, de Guerra. Tudo apoiado, por cima, por baixo e ao lado dos limites político-estatais de um Direito das Gentes de aparência puramente interestatal, por uma economia livre, ou seja, não-estatal, uma economia mundial como havia entrevisto Schmitt.

A Guerra Fria, no contexto da preponderância norte-americana nos campos militar e econômico, apenas reafirmou como realidade as palavras do Presidente Hoover, em 1928: "Um ato de guerra em qualquer parte do mundo é um ato que agride o interesse de meu país".

+

Os atentados do 11 de setembro de 2001 encerraram uma fase da história diplomática em que o refinamento do Diplomata (como diria Aron) ape-

nas escondera a rudeza do General. As posições do governo George W. Bush não devem ser vistas como gestos aleatórios e desconectados, expressos sob uma crise moral conjuntural provocada pelo abalo da confiança na invulnerabilidade da Fortaleza Americana. O relatório da Comissão Hart-Rudman, elaborado pelo Congresso dos Estados Unidos, havia advertido, meses antes dos atentados, da possibilidade de ataques contra objetivos no solo norte-americano. Sucede, como assinala Paul Kennedy, que ele foi alegremente ignorado pela população e pelo governo, "obcecado por seu caprichoso projeto de criar um escudo no céu contra ataques de mísseis". Cabe refletir: se o Congresso era capaz de prever um ataque contra o território norte-americano, pondo fim à certeza da invulnerabilidade da Fortaleza Americana, seguramente estudos do Estado Maior Combinado devem ter apontado para o mesmo risco, embora nem um nem outro estudo pudesse prever como e onde se daria o ataque. Como não se sabe, ainda hoje, como e quando se dará o segundo ataque se vier a ser desfechado.

O projeto do escudo antimísseis não foi abalado pelo que sucedeu em Nova Iorque; pelo contrário, ao desfraldar a bandeira da luta contra o terrorismo, o governo George W. Bush conseguiu obter o apoio, ainda que com ressalvas, do governo Putin, que também concordou em ser admitido na OTAN numa condição de menoridade estatutária, além de prestar ao governo de Washington o apoio necessário na Ásia Central durante a campanha contra o Talebã e a Al Qaeda. Esse projeto antimíssil não pode ser visto isoladamente, como uma manifestação de teimosia da Casa Branca; ele se enquadra na nova doutrina militar dos Estados Unidos, estudada pelo Estado Maior Combinado a pedido do Congresso. Um estudo dessa natureza, convém ter presente, não é um brinquedo nas mãos de generais e almirantes: tende, por sua própria natureza, a ser definidor da política externa do país. Não é este o momento de entrar na discussão sobre o que seja uma política de Estado e uma política de Governo; o que importa assinalar é que qualquer doutrina de defesa, que exige aprovação pelos comandos militares e pelo presidente da República, revela-se em políticas de Estado, podendo sofrer variações na sua execução, mas nunca um desvio de rota. No governo George Bush, definiram-se objetivos nacionais, que continuaram sendo os mesmos no governo Clinton e nada indica terem sido alterados no governo George W. Bush: estender mundialmente a noção de direitos humanos, o combate ao narcotráfico, a democracia de mercado, descobrir nichos para

aplicação de capitais norte-americanos em vantagem sobre seus concorrentes – o que implica, no que a nós, brasileiros, interessa, fazer que a Alca seja uma realidade o mais rapidamente possível a fim de reforçar a presença norte-americana nas Américas. O atual governo Bush pode ter relegado a plano secundário a efetivação de alguns desses objetivos, como por exemplo, a plena realização dos direitos humanos em todo o mundo – isso não significa que tenha riscado esse item da pauta diplomática, podendo voltar a ser preponderante quando e se o governo norte-americano julgar necessário.

Não compreenderemos a política norte-americana se afastarmos de nossas considerações tudo aquilo que expus, tentando mostrar como nela existem certas constantes que não podem ser desprezadas. Não só não podem e não devem ser desprezadas, como devem ser examinadas lado a lado com a situação interna norte-americana – porque assim foi sempre, as dissenções entre imperialistas e não-imperialistas traduzindo apenas divergências maiores no plano interno. Com isso quero dizer que, ao propugnar por uma política externa contrária ao multilateralismo – e se arriscando a aparecer diante do mundo como um governo voluntarioso, preocupado apenas com seus interesses – o governo George W. Bush está de fato preocupado com sua continuidade política, vale dizer, com as eleições para renovação da Câmara e parte do Senado, cujo resultado será sumamente importante para o futuro político da atual administração. Observo, no entanto, que a preocupação eleitoral não é a única determinante desse comportamento: a inspirá-lo está, com certeza, a tentativa de um grupo político de fazer da política externa norte-americana o instrumento capaz de permitir que o Império norte-americano, respeitando embora a aparência de soberania dos demais Estados, imponha sua visão cultural ao mundo, custe o que custar. Para que não haja nação ou conjunto de nações que pretenda se lhe contrapor em influência e poder.

Quando falo em visão cultural quero dizer uma concepção do mundo, uma *Weltanschauung* mais do que uma ideologia, uma visão do que deve ser o mundo, construída agora por intelectuais e homens de empresa de um Estado que tem em seu ativo de realizações em defesa da civilização ocidental – signifique isso o que signifique – haver decidido a Primeira Guerra Mundial contra a barbárie guilhermina; decidido a Segunda Guerra Mundial contra a barbárie nazista, e levado o comunismo, inimigo jurado da civilização cristã (assim foi apresentado durante a Guerra Fria) ao desastre final sem guerra.

É esse ativo que fundamenta a nova doutrina militar fundada no emprego seletivo da arma atômica quando e se for necessário a juízo dos Estados Unidos para sua defesa e a de seus aliados contra ações de Estados irresponsáveis. O problema subjacente a esse tipo de proposição militar e diplomática é que, ao decidir que os Estados Unidos serão os defensores de seus aliados e amigos contra ataques de Estados irresponsáveis, o governo norte-americano passa a imaginar que não lhe é necessário o apoio de outros governos, especialmente daqueles de países que, econômica e politicamente, podem fazer face, ainda que dentro de anos, ao Império. Quero dizer que a opinião dos outros não lhes interessa porque os Estados Unidos são militarmente fortes o suficiente para decidir os destinos do mundo e são a única potência que pode dar garantias – e cumpri-las – de defender a Europa, Israel, Coréia do Sul e Taiwan contra ataques vindos de onde vierem. A esse sentimento, junta-se um outro: o que de que os governos desses países, especialmente os europeus, acreditam que isso tudo é verdade.

+

Estes são os elementos que devem ser levados em consideração na análise da atual situação mundial. Sem dúvida, outros poderão ser acrescentados e com certeza o serão. Mas se pretendemos dar alguma contribuição para que se compreenda o momento que vivemos, não podemos deixar de considerar que os Estados Unidos, lentamente ao longo dos decênios, mudaram o sentido seiscentista da soberania e construíram um Império que nada tem de romano – e nada tem de romano porque reconhece a peculiaridade das culturas com as quais necessariamente entra em contato apenas no discurso com viés antropológico, discurso esse que colabora com a manutenção da estrutura hierárquica no sistema internacional. "Um ato de guerra em qualquer parte do mundo é um ato que agride o interesse de meu país". Esse império também não pode consentir que surja no horizonte um Estado que, solidamente ancorado numa outra visão de cultura, possa oferecer alternativa aos pretorianos do século XXI.

A RECONFIGURAÇÃO DA ORDEM MUNDIAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Helio Jaguaribe
IEPES

A intenção de abordar a política externa brasileira no quadro tão amplo de um século só é viável se adotarmos imensas simplificações. O número de variáveis em jogo é praticamente ilimitado e nenhuma consideração será possível se não se adotarem simplificações muito estreitas. Essas simplificações serão fundamentalmente no sentido, primeiro, de considerar o século XXI como tendendo a se dividir em duas etapas. Uma primeira, na qual nos encontramos, uma etapa final e uma intermediária, de transição entre a primeira e a segunda. Seria insensato querer prever os decênios que essas etapas vão conter. Pode ocorrer que esse intervalo se situe em meados do século, um pouco antes ou um pouco depois, mas creio que se pode afirmar, como razoável simplificação, que o século apresentará duas etapas: a inicial e a final, e um período de transição.

Por outro lado, no que se refere à tecnologia, que vai ter desenvolvimentos imprevisíveis, uma vez mais seria impossível dizer de que forma essa tecnologia vá alterar as relações internacionais. É evidente que vai superprivilegiar os já superprivilegiados. Assim mesmo, é razoável supor-se que entre importantes centros de poder o desenvolvimento tecnológico se reparta com certo equilíbrio, ou seja, quanto mais equilíbrio e poder venha a se configurar no mundo, mais a probabilidade de equilíbrio tecnológico se apresenta. Quanto mais assimétricas forem as relações de poder, mais assimétrica igualmente será a repartição das inovações tecnológicas.

No que diz respeito ao nosso País, estas opções se definirão com muito mais severidade do que a nova ordem mundial: se ele se encaminha numa direção de autonomia ou para a inserção satelitizada dentro do sistema norte-americano. As duas alternativas estão abertas. A segunda, parece-me, é mais poderosa, mas há elementos importantes que preservam a viabilidade da primeira.

Finalmente, em relação à ordem mundial que se vai configurar no curso deste século, creio que se podem admitir três grandes hipóteses, mais uma vez com uma simplificação que me parece razoável. A primeira é de que venha a se consolidar e universalizar o predomínio do sistema americano. Essa hegemonia foi chamada por Samuel Huntington de unimultipolar. É o unilateralismo, ainda contido por remanescentes de multipolarismo, que se pode converter no curso do século XXI no unipolarismo total. Pode haver uma longa paz americana, que começará a se consolidar no curso do século e definirá um longo período histórico. Não será permanente, como nada na história é, mas poderá facilmente ocupar a totalidade do século XXI.

A outra hipótese é que forças emergentes, algumas das quais já bastante visíveis, consigam desenvolver autonomias satisfatórias para um crescimento que as conduza a formar centros autônomos de poder. Então, teríamos a possibilidade de um mundo multipolar, que tenderia a se definir em meados do século e caracterizaria a segunda metade dele como um trânsito do relativo unipolarismo americano da fase inicial para um novo multipolarismo, eventual, possível, que vamos discutir brevemente, na segunda metade.

Finalmente, há uma terceira hipótese que, embora não seja de alta probabilidade, não pode ser descartada, que chamo de apocalíptica. Uma guerra de extermínio nas condições nucleares atuais, que se tornam cada vez mais sofisticadas, certamente não será planejada por ninguém. Nenhum país tomará a iniciativa, mas ela pode ocorrer em escaladas em cascata que terminem conduzindo a um apelo da arma nuclear. Uma guerra convencional pode converter-se em guerra convencional generalizada; uma guerra convencional generalizada pode conduzir a parte perdedora a ameaçar a outra com arma nuclear, se não houver um armistício conveniente; esse armistício pode ser negado; e uma deflagração apocalíptica, embora improvável, não é igual a zero.

Outros pontos que quero ressaltar são o que considero o império americano, o problema da possibilidade de um desfecho multipolar do mundo e, finalmente, a posição do Brasil. Comecemos pelo império americano.

O império americano se distingue dos impérios precedentes, do romano ao britânico, porque não é um sistema de imposição de soberanias formais sobre as áreas dependentes. Nesse sentido, o império americano não é exatamente um império. Caberia talvez apelar para outra denominação, que chamaria de campo, a exemplo do termo que empregamos quando falamos de campo magnético, campo gravitacional, ou seja, uma área em que condicionamentos diversos – econômicos, tecnológicos, inclusive militares – compelem os atores situados dentro dessa área a atuar de forma compatível com a vontade e com os interesses da potência hegemônica, sem, entretanto, furtar-lhes a soberania formal. Apenas condiciona, de forma absolutamente adequada às suas conveniências.

Já podemos assistir a esses tipos de constrangimentos irreversíveis, e isso fica evidente no caso brasileiro, à medida que estamos experimentando sobretudo constrangimentos financeiros, compelindo o País a adotar uma linha política com poucas alternativas, embora continuemos com absoluta soberania formal no sentido clássico. O problema, portanto, é precisamente este: é um sistema que se caracteriza por uma redução das opções nas áreas sob seu predomínio.

Esse sistema tem limitações internas e externas. As limitações internas vêm da própria natureza da sociedade americana, da sua cultura, das suas instituições, ou seja, trata-se de uma sociedade em que valores de procedência ocidental e democrática impedem formas desinibidas e ostensivas de imposição imperial. Para a intervenção militar, o estadista necessita em primeiro lugar criar perante sua própria opinião pública a demonização do adversário. Uma vez demonizado o adversário, torna-se legítimo, porque falamos de uma sociedade que mantém fundamentalmente uma visão calvinista do mundo, da luta do bem contra o mal. No "eixo do mal", um dos próximos países com possibilidade de sofrer ataque é o Iraque.

Por outro lado, essa capacidade de exercício arbitrário de poder, além de limitada internamente pela cultura, pelos valores e pelas instituições americanas, também é limitada por fatores externos. Existe uma resistência européia que não pode ser completamente ignorada; existe uma resistência chinesa que não pode ser completamente ignorada; existe uma resistência russa menor,

mas crescente; existe uma resistência indiana menor, mas crescente; uma resistência de certos países latino-americanos menor, mas crescente. Há resistências até do próprio sistema das Nações Unidas, que também não podem ser completamente ignoradas. Então, esse conjunto de resistências, embora nas condições atuais não chegue a gerar um sistema multipolar, retém dentro de limites inferiores àqueles desejados pelos Estados Unidos a unipolaridade.

Acrescentemos outro fator interessante na comparação entre a grande experiência imperial que foi o Império Romano e essa nova experiência imperial que se faz, não mediante impérios formais, mas por intermédio de campos de condicionamento. Esse é o regime das "províncias". Um dos aspectos interessantes da extraordinária experiência que foi o Império Romano é o fato de que ele se constituiu por via militar. As legiões ocuparam a Gália, o Oriente Médio, o norte da África, em suma, ocuparam, mediante vitórias esmagadoras sobre seus adversários, as áreas que viriam a compor o Império Romano.

O segundo momento da ocupação foi predatório. General romano não tinha salário, tinha direito a predar a área que ocupava, e isso foi aplicado por todos os generais. A apropriação de escravos e de tesouros e a escravização dos povos eram a remuneração. A primeira fase da ocupação romana foi terrível, de implacável espoliação das áreas vencidas. Passada essa fase, trocando-se um general por outro, entravam a racionalidade e a eqüidade romanas, duas grandes distinções que eram o *jus gentium* e o *praetor peregrinus*.

Depois de uma certa fase predatória, as províncias eram submetidas a uma administração regular, pelo menos desejadamente honesta. Embora houvesse corrupção, como sempre, ela era objetiva e institucionalmente honesta. As províncias, depois de violentadas pelas legiões e espoliadas pelos generais, aderiram ao Império Romano. O último bastião da defesa do Império Romano foi a Gália, precisamente aquela em que César, quinhentos anos antes, fez milhares e milhares de escravos. Entretanto, ali houve a resistência final do Império Romano. Ele ruiu na hora em que deixou de ser favorável para as províncias, que o sustentaram até o século IV.

Na área americana, a relação de hegemonia da empresa multinacional e da superpotência sobre as suas áreas gera uma divisão que não se dava no Império Romano. É espoliativa sob certos aspectos, excludente de emprego sob outros, mas dinamizadora sob outros. Ela não gera um consenso satisfatório de inserção no sistema, e sim resistência. Uma das resistências ao uni-

lateralismo norte-americano é a que se faz sentir naqueles campos em que predomina sua influência.

Bem, feita esta observação, que tipo de perspectivas se abrem para o mundo no curso deste século? Volto a dizer: existe a possibilidade, bastante observável, de que se consolide o sistema norte-americano, com a eliminação completa de qualquer foco de resistência possível, processo esse que está encontrando a primeira modalidade operacional em nome da luta contra o terrorismo. A luta contra o terrorismo, justificada pelo atentado de 11 de setembro, está levando a ocupações militares, a alianças forçadas, à exclusão de personalidades. Em suma, em nome do combate ao terrorismo, está-se criando um sistema eliminador de possíveis focos de resistência contra o sistema norte-americano. Mas, dentro de limites, a luta contra o terrorismo não está conduzindo a uma influência militar norte-americana na China, não está conseguindo fazer isso na Índia, nem na Rússia, que adere taticamente à luta contra o terrorismo em áreas externas, mas aumenta, cada vez mais, o comando do poder central de Moscou sobre o sistema remanescente do império soviético – a nova Rússia. A partir da gestão de Vladimir Putin, está havendo indícios de uma significativa recuperação da economia russa; portanto, das capacidades de um país que continua sendo uma grande potência nuclear.

O que se passa então? Há a possibilidade de que a China, continuando com sua extraordinária capacidade de crescimento, depois de vinte anos crescendo à base de mais de 10% ao ano e evitando uma ação preventiva norte-americana de destruição de seus centros nucleares – o que não é impossível, mas é altamente improvável, por muitas razões –, atinja, em meados do século, o que eu chamaria de regime de eqüipolência. Isso o futuro vai dizer. A China não será uma potência igual aos Estados Unidos, em inúmeros aspectos, mas disporá de condições de sustentação econômica e tecnológica interna e de capacidade de retaliação suficiente para se assegurar plena autonomia internacional dentro dos limites da compatibilidade entre um grande poder e outro grande poder.

As indicações de que a Rússia recupere sua capacidade de superpotência são numerosas. A população russa é extremamente educada, as condições naturais da Rússia são extremamente favoráveis, há todo um substrato de poder que permanece. Portanto, havendo uma boa administração, que estava faltando depois daquela forma caótica pela qual o regime soviético se con-

verteu num capitalismo de mercado, haverá possibilidade de crescimento russo, o que fará aumentar a independência e a autonomia russas.

Algo se pode dizer também em relação à União Européia, que está vivendo uma fase complexa, em que a conveniência ou mesmo o imperativo de absorver novos países dentro do sistema atual dos quinze está enfraquecendo significativamente a capacidade decisória do sistema.

Por outro lado, há que se notar a crescente demanda por parte dos países-chaves, França e Alemanha, de maior autonomia internacional. Já criaram o sistema de força internacional, que poderá se desenvolver, e há claramente dentro da Europa um antagonismo, uma dialética, uma contradição, uma oposição entre a Europa da Inglaterra e dos países nórdicos e a Europa dos países continentais. Uma Europa atlanticista e uma Europa europeísta. O que vai predominar? É difícil dizer. Mas sou levado a crer que haverá uma divisão política da Europa. A manutenção da Europa como um mercado comum já consolidado, eventualmente com a adesão da Inglaterra ao euro, é fundamental. Mas é possível, embora não necessário, que se forme uma separação significativa de posições de política externa e de política de defesa, gerando-se um sistema que eu chamaria de latino-germânico, favorável a uma posição de autonomia externa e de defesa, bem como um sistema anglo-saxônico, favorável a uma aliança firme – mas não um regime de deliberada dependência – com os Estados Unidos.

Menciono *en passant* que há a possibilidade, bem mais recuada, de que se forme um certo sistema autonômico na América do Sul. Discutirei o fato posteriormente.

Vejamos então um pouco do que ocorre neste quadro com um país como o Brasil. O Brasil se encontra, em prazo muito curto, diante da necessidade de preservar as condições de sua autonomia ou de abdicar delas. Encontra-se, num prazo apenas ligeiramente menos curto, diante da possibilidade de atingir um patamar satisfatório de desenvolvimento social e econômico-tecnológico ou, ao contrário, de continuar numa evolução muito lenta, em termos de crescimento econômico, que quase corresponde apenas ao crescimento demográfico.

São alternativas muito importantes: a alternativa de preservação das presentes margens de autonomia ou a abdicação delas. Isso vai se definir em prazo extremamente curto. Por outro lado, há a perspectiva de se atingir –

dentro de um horizonte que não vai além de duas décadas, em virtude da crescente impossibilidade de expansão que os países emergentes têm em virtude de pressões internacionais – um patamar satisfatório de desenvolvimento.

O que vai acontecer, ninguém sabe, mas vai depender muito de nós. Na medida em que se torne claro para a consciência pública brasileira o fato de que a preservação da autonomia é requisito absolutamente fundamental para que este País tenha um destino próprio, o Brasil poderá resistir às pressões para que se torne um satélite dentro da Alca. Poderá resistir a pressões para que continue com tratados totalmente alienadores da soberania, como o Tratado de Alcântara, podendo, portanto, preservar condições para que, dentro de um prazo que infelizmente não vai além de duas décadas, proceda ao seu desenvolvimento acelerado.

O que o Brasil vai fazer em matéria de política externa é totalmente dependente dessas duas alternativas. Se ele se converter num satélite dos Estados Unidos, entrando na Alca, aceitando a formalização de relações assimétricas, não terá política externa nenhuma. A política externa brasileira será apenas uma forma pela qual pessoas brilhantes terão o direito de viver em Paris com o título de embaixador.

Por outro lado se, ao contrário, o Brasil preservar a margem de autonomia de que ainda dispõe e empreender um vigoroso esforço de desenvolvimento que supere sua terrível marginalidade social, se levar esses 50 milhões de miseráveis a uma condição de cidadania plena, se atingir um patamar econômico-tecnológico comparável, num horizonte do ano 2020, ao da Itália de hoje – não da Itália de 2020, mas da Itália de hoje –, ele adquirirá condições de preservar uma personalidade histórica própria, um protagonismo próprio no mundo que se desenhará na segunda metade do século XXI.

Se, como eu suponho mais provável, a segunda metade do século XXI caminhar para uma nova modalidade de multipolaridade e multilateralismo, na medida em que o Brasil preservar sua autonomia e lograr um patamar satisfatório de desenvolvimento, ele terá um espaço significativo dentro deste mundo. E, mesmo se, por acaso, vier a prevalecer a Pax Americana, a inserção dos vários centros mundiais nessa Pax Americana não será igual: haverá satélites de primeira, segunda e terceira classe. O Brasil, se mantiver o mais longamente possível a sua autonomia e o seu grau de desenvolvimento, será um satélite de primeira classe. A diferença é significativa. Basta ver a diferen-

ça que há hoje entre os satélites disfarçados de primeira classe, os europeus, e os de segunda classe, os latino-americanos. Essa comparação permite compreender qual será a diferença entre satélites de primeira e de segunda classe, na hipótese de uma duradoura Pax Americana.

O que fazer? Em que condições essa autonomia brasileira é possível? É realizável essa expectativa de um desenvolvimento sustentável e satisfatório? Há dois tipos de considerações a fazer. Em relação às medidas de prazo curto, o problema é eminentemente de consciência nacional. É preciso desmistificar, de maneira clara, todas as formas pelas quais se apresenta como de interesse brasileiro a hipótese de nos tornarmos um satélite americano dentro da Alca. Dizem que é preciso negociar e negociar. Mas que tipo de negociação pode a Alca nos oferecer? A Alca tem duas dimensões claras: a teórica, de que seria uma área de livre comércio irrestrito entre todos os países da América, e a efetiva, com os Estados Unidos valendo-se da legislação do seu Congresso, que estabelece em lei, não revogável por ato do Executivo, restrições protecionistas de toda sorte. Quando se fala em negociação, presume-se que o representante do Executivo brasileiro possa, em entendimento com o representante do Executivo norte-americano, gerar condições satisfatórias de inserção do Brasil na Alca, como se o Presidente norte-americano – supondo que ele tivesse toda a boa vontade – pudesse, por iniciativa própria, revogar leis aprovadas no Congresso. Ora, o Executivo não pode negociar senão de acordo com as leis. Sim, a Alca exige negociação, mas uma negociação do Sr. Bush com o seu Congresso. Esta é a negociação possível. Somente quando o Sr. Bush obtiver do seu Congresso a supressão da legislação protecionista, aí então será possível ao Brasil negociar com o Sr. Bush, porque o Presidente norte-americano não estará constrangido por uma legislação protecionista que não dependerá dela. A negociação possível é entre Bush e o Congresso norte-americano; o resto é mistificação.

Em não havendo essa negociação – que certamente não acontecerá – a entrada do Brasil na Alca significaria nossa abertura para a supercompetitividade americana e portas fechadas naqueles pequenos setores em que somos mais competitivos que os americanos. Naquilo em que o Brasil é competitivo, mercado fechado; naquilo em que o Brasil não é competitivo, entrada livre para os Estados Unidos. Isto é a Alca. Se seguirmos esse caminho, não teremos futuro; seremos satélites de segunda classe.

Vencida essa barreira importantíssima, surge uma outra: como é possível enfrentarmos os dois decênios, prazo máximo que a história nos dá para nos tornarmos uma sociedade satisfatoriamente desenvolvida, se teremos de enfrentar cinco quadriênios presidenciais, cada um deles com características próprias? Como, num regime democrático, manter a coerência de um projeto desenvolvimentista que, para obter êxito, depende de taxas de crescimento muito ambiciosas, da ordem de 7%, bem maiores do que as miseráveis taxas que registramos hoje, ente 1,5% e 2%?

A resposta é que não se pode alcançar tudo isso facilmente. Só há uma forma de o Brasil lograr atingir um patamar de desenvolvimento satisfatório a despeito da alternância de lideranças nos cinco quadriênios que temos pela frente: formar-se um amplo consenso nacional a respeito de metas básicas, as quais todos os grandes partidos aceitem como fundamentais e se disponham a atingi-las, cada um com seu discurso, à sua maneira. Não me refiro a um pensamento único quanto ao processo, mas a um consenso quanto a metas fundamentais. Se esse consenso for alcançado, a chance de o Brasil atravessar cinco quadriênios caminhando na direção correta é bastante razoável.

Há um fator auspicioso a esse respeito. Acaba de ser assinado por alguns dos mais eminentes Parlamentares de todos os partidos brasileiros uma proposta de projeto de metas consensuais. O documento já foi submetido à apreciação do Presidente da República e dos candidatos à Presidência. Será objeto de ampla divulgação pela imprensa a partir de agora.

A idéia do grupo que formou o Comitê de Consenso é fazer um grande debate nacional sobre as idéias de consenso apresentadas pelo Comitê e, em seguida, reformular seu projeto, para aproximá-lo das recomendações resultantes da discussão com a sociedade. Se conseguirmos fazer isso – e as chances são bastante razoáveis –, ficarei muito otimista quanto à possibilidade de o Brasil se desenvolver.

Admitindo-se que consigamos passar no vestibular da "não-satelitização" a curto prazo dentro da Alca, julgo fundamental para a política externa brasileira que ergamos sistemas internacionais de apoio. O Brasil não logrará sobreviver neste mercado extremamente complicado, sobretudo no período em que serão predominantes, particularmente nesta região do mundo onde estamos, a hegemonia e a Pax Americana, se não atentar para alguns pontos fundamentais.

Antes de mais nada é preciso consolidar seriamente o Mercosul, para que seja vantajoso integrá-lo e extremamente desvantajoso deixá-lo. O Mer-

cosul não será sustentado por tratados, por acordos, e sim pela efetiva convergência de interesses. Se for absolutamente útil para a Argentina permanecer no Mercosul, não haverá Cavallo que a tire do mercado. O Mercosul depende do Brasil.

Existem na história somente três tipos de liderança. A liderança coercitiva encontra exemplo no Império Romano, no império norte-americano etc. A liderança por sedução, uma forma fantástica de liderança, pode ser constatada na Florença dos Médicis – uma pequena cidade italiana que seduziu o mundo – ou na França de Luiz XV que, embora tenha perdido todas as guerras do século XVIII, tornou-se, graças a nomes como Voltaire e Rousseau, o berço da cultura universal. Mesmo os ingleses, que a odiavam, falavam francês no meio aristocrático. Nós temos um enorme instrumento de sedução, que são nossas lindas mulheres, mas, infelizmente, isso não é o bastante.

A liderança que o Brasil pode exercer não é nenhuma das duas citadas, é a terceira forma de liderança: por co-participação. Um regime precisa ser estabelecido de tal maneira que a proposta brasileira seja extremamente útil para aqueles a quem ela se dirige, de maneira que pertencer ao Mercosul seja bom e não pertencer seja mau. Isso significa, de certo modo, um intercâmbio: alguns favores econômicos são dados aos nossos parceiros em troca da vantagem política de formarmos um sistema que tenha capacidade de resistência autonômica diante das grande potências. Compramos autonomia com algumas concessões econômicas. Temos de fazê-lo, ou perdemos também a nossa autonomia.

Outro ponto fundamental é dar andamento àquela cúpula presidencial havida em 2001 aqui em Brasília, quando todos os presidentes de países sul-americanos, a convite do Presidente Fernando Henrique Cardoso, reuniram-se e firmaram a decisão de criar um sistema sul-americano de cooperação e livre comércio até 2002. O ano 2002 já está adiantado e essa intenção ainda não saiu do papel. Mas eis que também definiram o propósito de fazer a integração física do continente num prazo de dez anos. E, aparentemente, essa segunda idéia está caminhando melhor que a primeira.

Não haverá condições de resistirmos à Alca se não tivermos um acordo de livre comércio com os países andinos. Estes certamente farão parte da Alca. Portanto, já será uma grande vantagem se conseguirmos que o Mercosul não a integre. Então, se os andinos estiverem na Alca e o Merco-

sul estiver fora, com o Brasil fazendo parte do Mercosul, os Estados Unidos terão favores na exportação para os países andinos enquanto nós, não. Assim, vamos perder o mercado andino, que é importante e crescente. Se, entretanto, fizermos um acordo de livre comércio, ainda que os andinos façam parte da Alca, não ficaremos prejudicados. O Brasil não é competitivo com os Estados Unidos em território de influência norte-americana, mas é competitivo em território boliviano e em outros territórios contíguos ao nosso, caso consigamos acertar um acordo de livre comércio que não seja inferior ao que esses países deverão fazer com os Estados Unidos. Isso está a nosso alcance. Depende de conseguirmos negociar o regime de livre comércio em troca das enormes vantagens que podemos oferecer.

Outro aspecto a ressaltar é a conveniência de algumas alianças extracontinentais. É preciso articular numa política de interesses comuns os países de dimensões continentais, como Brasil, China, Índia e Rússia. Esses países podem formar uma frente internacional para defender seus interesses. São todos países emergentes que estão sofrendo terríveis pressões das grandes potências, notadamente da superpotência.

Também temos interesses comuns com a Europa. Embora os europeus adotem uma postura econômica ainda mais mesquinha que a americana, importantes setores daquela economia, especialmente os que defendem a autonomia européia, sentem a necessidade política de aumentar sua capacidade autonômica por meio do apoio sul-americano. Essa troca de vantagens políticas permite certos tipos de negociação, independentemente de outras considerações. É importante estabelecer com a Europa não um acordo econômico, mas um acordo político que consolide as condições brasileiras de sustentação da sua autonomia.

A política externa brasileira ou será uma política própria, na medida em que o País preserve e amplie sua margem de economia e consolide seu desenvolvimento, ou simplesmente não será nada.

TERCEIRA PARTE

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Antônio Celso Alves Pereira
Luiz Augusto de Araújo Castro

O BRASIL E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Antônio Celso Alves Pereira
UFRJ

I) Introdução

Como é do conhecimento de todos, das transformações sociais, políticas e econômicas conseqüentes da Segunda Guerra Mundial resultaram substanciais mudanças no Direito Internacional Público. Este ramo da Ciência Jurídica, visto hoje como um conjunto de normas e de instituições que tem como objetivo reger a sociedade internacional, construir a paz e a justiça, promover o desenvolvimento, em suma, buscar a realização e a dignidade do gênero humano, deve prosseguir em seu processo evolutivo, para funcionar, efetivamente, como instrumento dos anseios da humanidade, embora, como destaca André Gonçalves Pereira, nesse sentido, tenha ainda um longo caminho a percorrer.[1]

O Direito Internacional Clássico, que nascera como um direito europeu de coexistência, para regular quase que exclusivamente questões relativas à guerra e à paz, vem sendo, desde o fim da Segunda Guerra Mundial,, suplantado pela emergência de um novo Direito Internacional, de amplitude univer-

1 Há quem diga que o Direito Internacioanl está em "crise". Para nós, só se poderá falar em crise do Direito Internacional se, como ensinam os dicionários, a esse vocábulo for dado o significado de "alteração para melhor" (e não pra pior) do atual estado de sua evolução". André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público. Coimbra: Editora Almedina, 2001, págs. 659/660.

sal,[2] voltado à cooperação, ao associativismo e à solidariedade, já que, cada vez mais, reúne normas de conteúdo variado, centradas em questões políticas, econômicas, científicas, tecnológicas, sociais, culturais e ambientais, e, destacadamente, para a defesa e a realização dos direitos humanos.

A criação das Nações Unidas e a descolonização foram fundamentais para a realização desse processo evolutivo. As organizações internacionais representam hoje o marco mais importante e mais efetivo para a democratização do Direito Internacional Público. Fator de estabilização do sistema internacional, as organizações internacionais promovem a expansão geográfica do Direito Internacional, contribuindo, desta forma, para a sua universalização.

Disso tudo podemos deduzir que, gradualmente, vão sendo superados os condicionantes do espírito westphaliano que, no século XIX, influenciado pela concepção hegeliana da História e alicerçado no positivismo voluntarista, ampliou-se no sentido de, cada vez mais, buscar a supremacia do Estado sobre o indivíduo, e, sobretudo, negar-lhe subjetividade internacional.

A atenção hoje voltada para a problemática dos direitos humanos, tanto no campo interno, quanto na esfera internacional, operou profundas mudanças nessa situação. As duas grandes conferências mundiais sobre direitos humanos – Teerã, 1968, e Viena, 1993 – deixaram claro o aspecto indivisível e universal desses direitos. Devemos nos lembrar do fato de que a ONU, desde a sua criação, além dos dispositivos de sua Carta, voltados especificamente para os direitos humanos,[3] vem construindo um amplo *corpus juris*,

---

2 Um dado importante no processo de universalização do Direito Internacional foi a multiplicação dos tratados de caráter global regulando matérias como comércio, jurisdição e privilégios consulares, extradição, pesca, etc., a partir das primeiras décadas do século dezenove até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Embora sob o ponto de vista multilateral o grande progresso será registrado no século vinte, no século dezenove foi dado o passo decisivo neste sentido, na medida em que, por meio de conferências multilaterais, passou-se a estabelecer normas gerais de conduta dos Estados. Com o tempo vários tratados multilaterais foram tomando características de acordos abertos à adesão de outros Estados. O primeiro desses tratados abertos foi a Declaração de Paris de 1856. A destacar, ainda, na dinâmica da universalização do Direito Internacional, as Conferências da Haia de 1899 e 1907, a instituição da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho por dispositivos do Tratado de Versalhes, e, após a Segunda Guerra Mundial, a criação da ONU e de dezenas de novos Estados em conseqüência do processo de descolonização. Contudo, é fundamental assinalar que, apesar desses avanços, a universalização do Direito Internacional e, ainda podemos dizer, um ideal a ser concretizado.

3 Ver, além do Preâmbulo, os artigos 1º, 13, 55, 56, 62, 68, 73, e 76.

com instrumentos e mecanismos de proteção, aplicáveis nos campos global e regional. Desta forma, patrocinou aprovação da Carta Internacional dos Direitos Humanos, isto é, da Declaração Universal de 1948, e dos Pactos de Direitos Humanos aprovados em 1966. Devemos, ainda, acrescentar que além da Carta Internacional dos Direitos Humanos, a ação das Nações Unidas foi responsável pela criação de outros instrumentos e mecanismos de proteção geral e particularizada dos direitos humanos. Nessa perspectiva, fez aprovar uma série de declarações e várias convenções versando sobre novos direitos, outras voltadas para determinadas violações, como o racismo, a tortura, os crimes contra a Humanidade, o genocídio, os crimes de guerra, como também outros para tratar de grupos vulneráveis, como minorias, direitos da mulher e da criança.

No âmbito regional, além dos instrumentos de proteção particularizada, devemos destacar, como documentos complementares aos mecanismos de aplicação universal, as Convenções Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 1950, a Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981.[4]

O que vem se dando nessa matéria é, de certa forma, a restauração dos princípios que levaram os fundadores do Direito Internacional moderno, Francisco Suárez (1548/1617), em *De Legibus ac Deo Ligislatore*, Francisco de Vitória (1483/1546), em suas *Relectiones* e Hugo Grotius (1583/1645), em *De Jure Belli ac Pacis*, ao reconhecimento de que o direito da comunidade internacional está acima dos interesses do Estado, e que a razão de ser do Direito Internacional é o ser humano em sua dignidade amparada no Direito Natural.[5]

A questão central dos direitos humanos, como ensina Norberto Bobbio, "não está em saber quais e quantos são esses direitos, qual a sua natureza

---

4 A Carta da OEA dispõe sobre os Direitos Humanos nos seguintes artigos: 3, 16, 29, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 112 e 150.

5 A idéia dos direitos humanos é, assim, tão antiga como a própria história das civilizações, tendo logo se manifestado, em distintas culturas e em momentos históricos sucessivos, na afirmação da dignidade da pessoa humana, na luta contra todas as formas de dominação e exclusão e opressão, e em prol de salvaguarda contra o despotismo e a arbitrariedade, e na asserção da participação na vida comunitária e de princípio da legitimidade". Ver Cançado Trindade, Antonio Augusto, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Porto Alegre, Sergio A. Fabris Editor, 1997, V.I, p. 17

e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados".[6]

A partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem,[7] sob o prisma político-jurídico, um dos fatos mais importantes na direção de um novo Direito Internacional foi a consagração, pela melhor doutrina, da personalidade internacional do homem. Como assinala Celso de Albuquerque Mello, "não se pode negar a personalidade internacional do indivíduo. Admiti-la é se enquadrar em uma das mais modernas tendências do Direito Internacional Público: a sua democratização. É o homem pessoa internacional, como é o Estado, apenas a sua capacidade jurídica de agir é bem mais limitada que a do Estado".[8]

Assim, aos direitos conferidos pelas normas internacionais de direitos humanos aos indivíduos correspondem obrigações que, se violadas, acarretam a responsabilidade internacional do indivíduo. O Direito Internacional, afirma Brownlie, impõe deveres aos indivíduos enquanto tais, podendo assim os tribunais nacionais e internacionais julgar pessoas acusadas de crimes contra o Direito Internacional.[9] "O processo de criminalização das violações

---

6 Bobbio, Norberto – *A Era dos Direitos* – Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p. 25.

7 "Carecem, definitivamente, de sentido, as tentativas do passado de negar aos indivíduos a condição de sujeitos do Direito Internacional, por não lhe serem reconhecidos algumas capacidades de que são detentores os Estados (como e. G., a de celebrar tratados). (...) O movimento internacional em prol dos direitos humanos, desencadeado pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, veio desautorizar essas falsas analogias, a superar distinções tradicionais (e. G., com base na nacioalidade): são sujeitos de direito 'todas as criaturas humanas', como membros da 'sociedade universal', sendo 'inconcebível' que o Estado venha negar-lhe esta condição. (...) Ao reconhecimento de direitos individuais deve corresponder a capacidade processual de vindicá-los, nos planos tanto nacional como internacional. É mediante a consolidação da plena capacidade processual dos indivíduos que a proteção dos direitos humanos se torna realidade." cançado Trindade, Antônio Augusto. A Personalidade e Capacidade Jurídicas do Indivíduo como Sujeito do Direito Internacional. In *Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional*. Coletânia organizado por Danielle Anononi. Rio de Janeiro/Brasília: América Jurídica Editora. 2002, pág. 14.

8 *Curso de Direito Internacional* Rio de Janeiro. Editora Renovar, 2000, V.I. pág.767. Discutindo o tema o mesmo autor, à página 769, escreve: "A conclusão a que podemos chegar é que a melhor posição é a que defende serem sujeitos do DI os Estados, as organizações internacionais, o homem, etc, isto é, todo ente que possuir direitos e deveres perante a ordem jurídica internacional. É a corrente que filia maior número de doutrinadores nos dias de hoje (Accioly, B. Pallieri, Lautaerpacht, etc.)".

9 Ian Brownlie. *Princípios de Direito Internacional*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkina, 1997, pág. 48.

graves dos direitos humanos e do direito internacional humanitário – assevera Cançado Trindade – tem, com efeito, acompanhado *pari passu* a evolução do próprio Direito Internacional contemporâneo: o estabelecimento de uma jurisdição penal internacional é visto em nossos dias como um elemento que fortalece o próprio Direito Internacional, superando uma carência básica e suas insuficiências do passado quanto à incapacidade de punir criminosos de guerra"[10].

Desde as últimas décadas do século XX, vem prosperando uma cultura centrada na necessidade de universalizar e garantir, de forma efetiva, os direitos fundamentais. As duas Cortes regionais permanentes voltadas para os direitos humanos, em pleno funcionamento – a Européia e a Americana –, e os Tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda, além da perspectiva de entrada funcionamento, em breve, do Tribunal Penal Internacional, são realidades que nos permitem alimentar esperanças de avanços cada vez maiores na direção de uma efetiva consciência universal de respeito aos direitos humanos.

II) O princípio da jurisdição universal

O princípio da jurisdição universal tem origem no esforço dos Estados, desde o século XVI, para reprimir a pirataria e, nos séculos subseqüentes, a prática do corso e o tráfico de escravos africanos. Na Ata Final do Congresso de Viena, em 1815, em nome dos princípios universais da moralidade e da humanidade, as potências participantes resolveram declarar ilegal o tráfico de escravos "para por termo a um flagelo que, durante tanto tempo desolou a África, degradou a Europa e afligiu a humanidade". De 1650 a 1800, 12 milhões de africanos foram aprisionados e transportados de forma desumana para o Ocidente. Em 1885, no Ato de Berlim, e, em 1890, no Ato Antiescravagista de Bruxelas de 1890, a ilicitude do tráfico foi confirmada.[11]

---

10 Antônio Augusto Cançado Trindade. Prefácio à obra de Marielle Maia – *Tribunal Penal Internacional*. Belo Horizonte: DelRey Editora. 2001

11 Ver *Nguyen Quoc Din Internacional Public*. 5ª Edition. Paris. L.G.D.J. 1994. pág. 622.

O princípio da jurisdição universal, conforme destaca Ana Luísa Riquito,[12] fora objeto da atenção de Hugo Grócio em sua obra clássica De Jure Belli Ac Pacis. Para o mestre fundador do Direito Internacional, ao atribuir ao pirata o epíteto de *hostis humani generis*, afirmava que quem cometia o crime de pirataria, "longe de terra ferma, se subtraíra à proteção de qualquer Estado, ao fazer perigar a segurança das comunicações marítimas, um bem jurídico, por excelência."

Hoje, na tentativa de construção de uma cidadania universal, diante da realidade da transnacionalização de todas as atividades humanas – lícitas e ilícitas –, de um mundo que se dinamiza pelas redes de toda a natureza, precisamos "repensar a vinculação do direito ao espaço" não podemos mais, por apelos à soberania, nos apegar ao princípio segundo o qual o lugar da pena é o lugar do delito. Diante da gravidade de determinados ilícitos, que ofendem a ordem pública mundial, que são desafios à humanidade, justifica-se a jurisdição universal e as condições que permitem a qualquer Estado, por via costumeira ou convencional, prender e julgar o responsável por crime de tal natureza. Como se sabe, não são poucas as resistências estatais no domínio da repressão de crimes internacionais, isto é, os Estados, aferrados às questões derivadas do princípio da soberania nacional sempre buscarão proteger seus nacionais, insistindo, eles próprios, no direito de julgá-los em seu território. Modernamente, a primeira tentativa de se criar uma instância internacional direta, ou seja, uma jurisdição internacional para julgar e punir crimes internacionais, foi a mal-sucedida iniciativa de julgar o ex-Kaiser alemão, Guilherme II, "por ofensa suprema contra a moral internacional e a autoridade sagrada dos tratados", conforme estabelecia o artigo 277 do Tratado de Versalhes. O Imperador da Alemanha, refugiado na Holanda, era ainda acusado de ter desencadeado uma guerra de agressão, violando os tratados que estabeleciam e garantiam a neutralidade da Bélgica e do Luxemburgo e, da mesma forma, de ter cometido crime de guerra, nos termos das Convenções da Haia relativas às leis e costumes de guerra. Os artigos 228 e 229 do mesmo Tratado de Versalhes determinavam a criação de um Tribunal Internacional

---

12 Do Pirata ao General: Velhos e novos Hostes Humani Generis In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2000, págs. 519/573.

para julgar os criminosos de guerra alemães. Como se sabe, tudo isso deu em nada. A Holanda não consentiu em extraditar o Kaiser, portanto, não levou em consideração o princípio *aut dedere aut judicare* (extraditar ou julgar), fundamental para a cooperação penal entre os Estados. Fracassaram todas a tentativas de criação do Tribunal Internacional. Uma lei alemã concedeu à Suprema Corte do país competência para julgar os 21.000 alemães acusados de crime de guerra. Este número foi reduzido para 895, e, posteriormente, para apenas 45 dos quais somente 21 foram, de fato, julgados e, destes, apenas 13 receberam penas de 3 anos.

Para não repetir o fracasso anterior, os aliados, já em 1943, acordaram, na Declaração de Moscou, em estabelecer condições para julgar e punir os criminosos responsáveis por crimes contra a paz, crimes de guerra, e crimes contra a humanidade, praticados durante a Segunda Guerra Mundial. Disso resultou, ao final do conflito, a criação do Tribunal de Nuremberg, pelo Acordo Aliado firmado em Londres, 8 de agosto de 1945, o do Tribunal de Tóquio, em 19 de Janeiro de 1946, por iniciativa do General MacArthur, comandante das tropas de ocupação do Japão.[13] Estes tribunais são de duvidosa legalidade. Segundo André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, se não se consegue demonstrar que os crimes imputados aos criminosos alemães e japoneses estavam previstos pelo Direito Internacional comum, fica evidente que houve violação do princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege*.[14] Sobre a responsabilidade internacional do indivíduo, o Tribunal de Nuremberg deixou claro que estes têm deveres internacionais que transcendem as obrigações nacionais de obediência impostas pelo próprio Estado. Aquele que viola normas de guerra não pode obter imunidades, enquanto atua no cumprimento da autoridade do Estado, se este ao autorizar o ato se move fora da sua competência no plano do Direito Internacional. Os mesmos autores, lembrando que os julgamentos de Nuremberg decorreram mais sob a pressão de imperativos políticos do que jurídicos, e que, ainda, vale notar que tal Corte "não era um órgão internacional mas uma mera forma de exercício conjunto de jurisdição por vários Estados, surgida ao abrigo do poder legislativo soberano exercido na Alemanha pelos Estados aos quais o Reich ale-

---

13 Ver Brownlie, op. cits. Págs. 585/587.

14 Gonçalves Pereira, André, e Quadros, Fausto de. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Editora Almedina, 2001, pág. 382/383.

mão se rendeu sem condições.(...) Tratou-se, assim, de uma jurisdição de Direito Interno, exercida pelos sucessores do Estado alemão".[15]

Contudo, é importante salientar que, apesar das justificadas críticas ao Tribunal de Nuremberg, de haver expressado uma justiça dos vencedores, portanto, arbitrária, porque só se dirigiu a uma das partes beligerantes, disso resultou a primeira positivação dos chamados crimes internacionais, relativamente aos quais se começou, paulatinamente, a reconhecer a validade do princípio da jurisdição universal.[16]

III) O Tribunal Penal Internacional

A aprovação pela Conferência de Roma – 15 de junho a 17 de julho de 1998 – do Estatuto que instituiu o Tribunal Penal Internacional reveste-se de especial significado, na medida em que, a partir de agora, a comunidade internacional passa a contar com um mecanismo de âmbito universal para a proteção dos direitos humanos. Com os votos favoráveis de 120 Estados, 7 votos contrários – Estados Unidos, Filipinas, China, Índia, Israel, Turquia e Sri Lanka – e 21 abstenções, instituiu-se – uma vez que agora já foi obtido o mínimo de 60 ratificações para a Corte entrar em vigor –, uma justiça internacional permanente, com sede na Haia, Holanda, autônoma, com poderes para assegurar o respeito às normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Penal Internacional. Trata-se de uma instância complementar às jurisdições nacionais, com poderes, segundo seus Estatutos, para julgar crimes de extrema gravidade que ameacem a paz, a segurança e o bem-estar da humanidade. Nessa perspectiva, o Tribunal, de acordo com o artigo 4º do Estatuto de Roma, tem personalidade jurídica internacional e deverá manter estreita vinculação com o sistema das Nações Unidas. Essa vinculação será definida em acordo a ser efetivado pela Assembléia dos Estados-Partes do citado Estatuto.

O Tribunal será composto por 18 juízes, escolhidos entre indivíduos que gozem de alta consideração moral, que possuam as condições exigidas para o exercício das mais altas funções judiciárias sem seus respectivos países, além de reconhecida competência jurídica e profissional em direito pe-

15 Op. cit. Pág. 385.

16 Ver, para aprofundamento do tema, Ana Luísa Riquito, op. cit. Pág. 531.

nal, processual penal, direito internacional, direito humanitário e direito internacional dos direitos humanos. Contará, ainda, com uma Presidência, com as Câmaras de Questões Preliminares, de Julgamento e de Recursos, com a Assembléia dos Estados-Parte, um órgão administrativo de Registro, uma Promotoria e uma Secretaria.

O artigo 5º do Estatuto nomeia os crimes sobre os quais o Tribunal exercerá jurisdição: o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão. Para a efetivação da jurisdição do Tribunal sobre esta última categoria de crime internacional será necessária a aprovação de um dispositivo, compatível com a Carta da ONU, e de acordo com os artigos 121 e 123 do Estatuto, que estabeleça a definição do ilícito e deixe claro as condições em que o Tribunal exercerá tal jurisdição. Os artigos 6º, 7º definem os crimes de genocídio, contra a humanidade e de guerra, respectivamente, enquanto que no artigo 11 vamos encontrar os mandamentos sobre a jurisdição *ratione temporis*, ou seja, o Tribunal só exercerá jurisdição sobre os crimes cometidos após a entrada em vigor do Estatuto, e, no artigo 12, estão importantes elementos definidores das condições prévias para o exercício dessa jurisdição. Este foi um dos pontos de mais difícil negociação em todas as fases das conversações sobre a construção do Estatuto. Não cabe, na economia desta palestra, entrar nesses detalhes, de todo muito importantes. O artigo 12 resultou do compromisso possível, isto é, optou-se pela adoção da doutrina do op-out do artigo 124, segundo a qual qualquer Estado pode declarar que, durante um período de sete anos, este mesmo Estado poderá ficar excluído da jurisdição do Tribunal para os crimes de guerra, uma vez cometidos por seus nacionais ou no seu território.

É importante salientar que o Tribunal poderá exercer jurisdição sobre qualquer dos crimes nomeados no artigo 5º, conforme as seguintes situações: "*a*) um Estado-Parte comunicar ao Promotor, em conformidade com o artigo 14, uma situação em que aparentemente tenha sido cometido um ou vários desses crimes; *b*) o Conselho de Segurança, agindo ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, comunicar ao Promotor uma situação em tenha sido cometido um ou vários desses crime; ou *c*) o Promotor instaurar um inquérito sobre um ou vários desses crimes, em conformidade com o disposto no artigo 15". A competência do Promotor está regulada nos artigo 15 e 42, e as questões relativas à suspensão da investigação ou do processo, bem como as questões sobre admissibilidade, preliminares sobre admissibi-

lidade e impugnação da jurisdição do Tribunal ou da admissibilidade da causa, estão reguladas nos artigos 16, 17, 18 e 19 do Estatuto.

O termos claros do princípio da complementaridade não bastaram para afastar as objeções dos Estados Unidos ao Tribunal Penal Internacional. Esta Corte só poderá atuar subsidiariamente, isto é, quando os Estados demonstrarem não querer atuar ou se revelarem genuinamente incapazes de organizar, eles próprios, a ação penal. O TPI não tem primazia sobre os tribunais nacionais, como sucede com os dois tribunais *ad hoc* em funcionamento. Portanto, o Tribunal Penal Internacional somente atuará em caso de deliberada ausência ou na falência da atuação dos tribunais nacionais. O artigo 17, ao regular a matéria, lista as situações em que poderá o Tribunal atuar complementarmente às jurisdições nacionais.

Ninguém será julgado pelo Tribunal, salvo exceções estabelecidas no próprio Estatuto, por crimes pelos quais já tenha sido condenado ou absolvido pelo próprio Tribunal. Este é o teor do inciso 1 do artigo 20, expressando o princípio *ne bis in idem* que, de resto, é também tratado nos números 2 e 3 do mesmo artigo.

O direito aplicável está nomeado no artigo 21. O princípios gerais do direito penal, como *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, da irretroatividade ratione personae* estão consagrados no Estatuto.

Conforme o artigo 25, fica estabelecida a responsabilidade penal individual, uma vez que o Tribunal terá jurisdição sobre pessoas naturais que, individual ou em conjunto com outrem ou por meio de outrem, cometam crimes capitulados como de jurisdição da Corte. Sobressai, neste artigo o mandamento segundo o qual nada do disposto no Estatuto, que se refira à responsabilidade penal do indivíduo, afetará a responsabilidade do Estado, conforme o Direito Internacional. É importante também destacar que o Tribunal não terá jurisdição sobre menores de 18 anos de idade no momento da prática do crime.

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional se aplicará a todos os indivíduos por igual, não importando o grau da função oficial exercida, nem se levará em conta as imunidades ou normas de procedimento vinculadas à função oficial de uma pessoa. O comandante militar e outros superiores na mesma categoria responderão penalmente por crimes de jurisdição do Tribunal que tiverem sido cometidos por forças sob o seu comando ou controle efetivo, considerando, nesta situação, o fato de que o comandante sabia, ou

em razão das circunstâncias do momento, deveria saber que as forças sob seu comando estavam cometendo ou prestes a cometer tais delitos. Não se eximirá de responsabilidade o comandante militar que não tenha adotado as medidas necessárias para prevenir, reprimir e investigar a conduta ilícita de seus comandados. As circunstâncias que excluem a responsabilidade penal estão listadas no artigo 31.

São imprescritíveis os crimes sob a jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

Aos indivíduos considerados culpados por um dos crimes previstos no Estatuto, o Tribunal poderá aplicar as seguintes penas: reclusão por um período que não exceda 30 anos ou pena de prisão perpétua. Além disso, poderá o Tribunal impor multa e seqüestro do produto, dos bens ou dos haveres procedentes direta ou indiretamente de tal crime, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé.

Uma questão importante está na construção das Regras de Procedimento e Provas do Tribunal. Segundo o artigo 51, essas regras entrarão em vigor após a sua adoção por maioria de dois terços dos membros da Assembléia dos Estados-Parte. Qualquer Estado-Parte, os juízes, por maioria absoluta, ou o Promotor poderão propor à Assembléia dos Estados-Partes emendas às Regras de Procedimento e Prova. Esta forma de estabelecimento das Regras de Procedimento é inovadora no Direito Processual Internacional, comparativamente ao que acontece com outros Tribunais Internacionais. Até a instituição do Estatuto de Roma, as normas processuais dos Tribunais Internacionais eram elaboradas pelos próprios juízes desses Tribunais. Como exemplos mais recentes citamos os artigos 15 e 14 dos Tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda, respectivamente. Os críticos dessa situação, apontam como negativa a possibilidade de criação de regras processuais pelos próprios juízes de um tribunal, o que pode, segundo eles, conforme for o caso, propiciar alterações e instabilidade na marcha da atividade jurisdicional. Para se ter uma idéia, os juízes do Tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia aprovaram um conjunto de regras processuais em 1994; até 1996 este conjunto fora alterado onze vezes. Contudo, é de se observar que as regras processuais do Tribunal para Ruanda, criadas em junho de 1995, não sofreram, até o presente momento, qualquer alteração.

A importância do Tribunal Penal Internacional está no fato de que, agora, com a obtenção das necessárias 60 ratificações, e, brevemente, con-

cluidos os procedimentos para a sua entrada em funcionamento, passa a humanidade a contar com uma jurisdição internacional que evitará, para o futuro, que crimes graves que preocupam a comunidade internacional em seu conjunto fiquem impunes. Além disso, o TPI funcionará como instrumento de prevenção desses crimes.

Trata-se, pois, de um Tribunal criado por um tratado multilateral, dotado de personalidade jurídica internacional, contando com órgãos próprios, permanentes e autônomos, e com poderes e funções definidas em seu Estatuto.

Assim constituído, é o Tribunal Penal Internacional uma Organização Internacional, nos termos da Convenção de Roma de 1998. Estas características, principalmente a forma de sua constituição, o grande número de seus signatários e agora de países que já ratificaram o seu Estatuto, conferem à Instituição a legitimidade que faltaria aos Tribunais *ad doc,* criados pelo Conselho de Segurança sob a inspiração do não menos polêmico Tribunal de Nuremberg.

No desenrolar das negociações para a instituição do Tribunal Penal Internacional, discutiu-se sobre a possibilidade de sua criação se dar por uma emenda à Carta da ONU, mais precisamente ao artigo 108, o que daria ao Tribunal a condição de órgão do semelhante à Corte Internacional de Justiça, uma vez que seus estatutos passariam a fazer parte da Carta da ONU, como acontece com a CIJ. Pensou-se, também, na hipótese de aprovar a criação do Tribunal Penal Internacional por uma Resolução do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral da ONU, mas, ao cabo, decidiram os Estados presentes em Roma, em 1998, por criar, mediante um Tratado multilateral, uma instituição internacional autônoma, dotada de personalidade jurídica internacional e fora do controle das grandes potências, principalmente da potência hegemônica, ou de qualquer outro Estado.

IV) A posição brasileira

A Constituição brasileira estabelece em seu artigo 4º, inciso II, que a República Federativa do Brasil rege-se, nas relações internacionais, pela prevalência dos direitos humanos. Foi exatamente no cumprimento dessa diretriz constitucional que o Brasil somou-se aos Estados que votaram favoravelmente à adoção do Estatuto de Roma. Neste contexto, vale ainda lembrar que a Constituição Brasileira, no artigo 7º das suas Disposições

Constitucionais Transitórias, estabelece que o Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos. Como assinala o Professor Antonio Cachapuz de Medeiros, Consultor Jurídico do Itamaraty quando "o Conselho de Segurança criou os tribunais penais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia (1993), e para Ruanda (1994), o Brasil integrava aquele importante órgão das Nações Unidas e votou a favor, considerando a necessidade de serem punidas as atrocidades que estava sendo cometidas, mas declarou que seria melhor a instituição de um tribunal penal internacional permanente, através de uma convenção celebrada por todos os países, que estabelecesse claramente a jurisdição e os procedimentos a serem seguidos".[17]

Vivemos hoje em nosso País um processo de consolidação democrática. A recente ratificação – 12 de junho de 2002 – do Estatuto do Tribunal Penal Internacional sinaliza para a sociedade internacional que é firme a determinação brasileira no sentido de projetar uma política externa que, em suas linhas conceituais, concebe como legítimo o monitoramento internacional dos direitos humanos.

Esta posição já estava clara quando o Brasil, embora com bastante atraso, em 1992, tornou-se parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (Esta Convenção foi aprovada na Conferência de San José da Costa Rica, em 1969). Em 1998 completou-se o ato de 1992 com a aceitação pelo nosso País da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Devemos assinalar que a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos foi proposta pela delegação brasileira à IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, em 1948. Contudo, somente em 1979, esse Tribunal, competente para interpretar e aplicar a Convenção Americana por meio de suas funções consultiva e contenciosa, entrou finalmente em funcionamento.

Não é pacífica, no Brasil, a aceitação do Tribunal Penal Internacional. Prosperam, em importantes setores da vida nacional, teses que consideram a criação de uma jurisdição universal verdadeira ameaça à soberania nacional e à exclusividade de jurisdição daí decorrente. São compreensíveis tais rea-

---

17 Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. O Brasil e o Tribunal Penal Internacional. In *Tribunal Penal Internacional – Universalização da Cidadania*. Brasília: Câmara dos Deputados – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pág. 28.

ções. Porém, precisamos, antes de tudo, levar em conta o fato de que o Tribunal Penal Internacional é uma instância subsidiária, complementar às jurisdições nacionais, e que somente atuará, como está regulado pelo artigo 17 do seu Estatuto, em caso de deliberada omissão, de procrastinação processual, ou de total impossibilidade de exercício da jurisdição nacional. Da mesma forma, devemos considerar que o Tribunal Penal Internacional, como assinala muito bem André de Carvalho Ramos, não é Corte de Cassação, nem eventual quarta instância superior hierarquicamente às Corte Supremas dos Estados-parte em seu Estatuto. "Assim, em face ao ordenamento jurídico brasileiro, as eventuais decisões do Tribunal Penal Internacional não rescindem nem reformam ato judicial interno, já que inexiste hierarquia funcional entre os tribunais internos e internacionais".[18]

Ao contrário dos Tribunais *ad hoc* em funcionamento, o Tribunal Penal Internacional resulta de uma Convenção internacional, ratificada pelo Brasil. O ato de ratificação pelo Estado de um tratado de direitos humanos, que estabelece limites à ação soberana deste mesmo Estado, é um ato de soberania, de exercício da vontade estatal. Há, neste contexto, uma realidade jurisprudencial que não pode ser esquecida. Apesar do disposto no artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal não admite estender a hierarquia de norma constitucional aos dispositivos dos tratados de Direitos Humanos firmados pelo Brasil. A posição dominante em nossa Corte Suprema é no sentido de atribuir ao tratado incorporado internamente o status de lei ordinária. "Como conseqüência, não há a prevalência automática dos atos internacionais em face da lei ordinária, já que, para a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ocorrência de conflito entre essas normas dever ser resolvida pela aplicação do critério cronológico (a normatividade posterior prevalece) ou pela aplicação do critério da especialidade".[19]

Tendo o Brasil ratificado o Estatuto de Roma, ficaram, até ulteriores acontecimentos nesta matéria, superados os óbices que, até então, pairavam sobre o assunto, consubstanciados nas dificuldades de compatibilizar normas do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, artigos 77 e 89, com o ordena-

---

18 André de Carvalho Ramos. O Estatuto do Tribunal Penal Internacional e a Constituição Brasília. In *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, pág. 277. Trata-se de excelente estudo sobre o tema.

19 Idem, págs. 261/262.

mento constitucional brasileiro. Tais dificuldades estariam nos dispositivos da Constituição Federal, artigo 5º, inciso I, que interdita a extradição de nacionais, e na questão da prisão perpétua, proibida pelo artigo 5º, inciso XLVII. Vale registrar que o Brasil votou favoravelmente à adoção do Estatuto de Roma, porém, em declaração de voto, manifestara sua preocupação em relação a este assunto. A rigor, estas questões não seriam, de fato, dificuldades intransponíveis. Basta-nos atentar para o fato de que o conceito de extradição é bastante claro quando diz tratar-se da entrega, por um Estado a outro Estado, competente para julgá-lo ou puni-lo, de indivíduo acusado de fato delituoso. O artigo 89 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional fala em "pedido de captura e entrega (*surrender*) de um indivíduo. O Tribunal transmitirá tal pedido a qualquer Estado em cujo território tal indivíduo possa se encontrar". Pelo que se vê, não haveria conflito entre o dispositivo constitucional brasileiro e o Estatuto de Roma, na medida em que estaríamos diante de institutos jurídicos distintos, não se configurando, portanto, extradição. O que esses dois institutos têm de comum está no fato de que, em qualquer dos casos, extradição para um Estado ou entrega a uma Organização Internacional de Direitos Humanos de um indivíduo acusado de fato delituoso, configura-se como ato de cooperação a que o Estado deve sempre procurar atender. Talvez para dirimir qualquer dúvida, o próprio Estatuto deixa claro o seguinte:

Artigo 102.

Para os fins do presente Estatuto:

a) por "entrega" se entenderá a entrega de um indivíduo por um Estado ao Tribunal, em conformidade com o disposto no presente Estatuto;

b) por "extradição" se entenderá a entrega de um indivíduo por um Estado a outro, em conformidade como o disposto em um tratado, convenção ou no direito interno.

Neste contexto, vale assinalar que, se o acusado ou condenado pelo TPI for titular de nacionalidade brasileira, sua entrega ao Tribunal não estaria violando a norma constitucional, pois não estaria sendo extraditado para um Estado, mas colocado à disposição de uma Organização Internacional de Direitos Humanos.

Quanto à questão da prisão perpétua, "cite-se a decisão do Supremo Tribunal Federal no procedimento de Extradição 693, no qual ressaltou-se que "a cominação de prisão perpétua ao delito de homicídio prevista em le-

gislação penal estrangeira, não inviabiliza a extradição, consoante reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal".[20]

Além do mais, o inciso 3º do artigo 110 do Estatuto permite a revisão da pena de prisão perpétua quando o recluso tiver cumprido 25 anos de prisão, "a fim de determinar se esta deveria ser reduzida. Tal revisão não se dará antes de cumpridos trais prazos".

Sobre essa questão, bem como sobre qualquer outra relativa ao Estatuto, devemos sempre reafirmar a natureza completar do Tribunal, isto é, um Estado democrático, comprometido com o respeito aos direitos humanos, tem a obrigação de julgar seus súditos que violarem normas de direitos humanos, bem como os estrangeiros que assim procederem em seu território. Bastará julgá-los corretamente para eximi-los da jurisdição do Tribunal.

Pelo exposto, podemos inferir que, se não há o impedimento para se conceder a extradição de indivíduo condenado ou que possa a vir a ser condenado à prisão perpétua, não haverá também para a entrega dessa mesma pessoa a uma Organização Internacional de Direitos Humanos, uma vez que, a nosso juízo, não há violação da norma constitucional brasileira em caso de entrega de nacional para ser julgado ou cumprir pena determinada pelo Tribunal Penal Internacional.[21]

Completando estas breves considerações sobre o Estatuto do TPI devemos acrescentar que, nos termos do artigo 86, os Estados-Partes obrigam-se a cooperar plenamente com o Tribunal na investigação e persecução de crimes sob sua jurisdição. Como já nos referimos anteriormente, a cooperação judicial entre os Estados, e entre estes e os órgãos de monitoramento e proteção dos direitos humanos, configura um dever do Estado e figura no rol das ações às quais o ente estatal deve sempre atender, com vistas à harmonia e à realização da justiça internacional. Assim, o artigo 103 expressa que a sentença de prisão deverá ser cumprida em um Estado designado pelo Tribunal, com base em uma lista de Estados que se manifestaram dispostos a receber e aprisionar os condenados.

---

20 Carvalho Ramos, André, op. cit. pág. 274. Lembra o autor que esta posição na é tranqüila, podendo sofrer alteração, na medida em que quatro dos atuais Ministros do STF seriam contrários.

21 Ver Carvalho Ramos, André, op. cit. págs. 271/272.

V) Reações dos Estados Unidos ao Tribunal Penal Internacional

Persistem, ainda hoje, muitas das objeções e críticas que, ao tempo de Conferência de Roma, foram apresentadas por vários Estados, principalmente pelos Estados Unidos. O ponto central está na questão da soberania.

Nos dias de hoje, o elemento essencial do conceito de soberania é a sua limitação pelo Direito Internacional. Portanto, não cabe a nenhum Estado invocar direitos soberanos para justificar o descumprimento de compromissos internacionais em matéria de direitos humanos. "Pelo simples fato de integrar-se às Nações Unidas – para quem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, se não era originalmente compulsória, tem força de *jus cogens* como direito costumeiro-, os Estados abdicam soberanamente de uma parcela da soberania, em sentido tradicional, obrigando-se a reconhecer o direito da comunidade internacional de observar e, conseqüentemente, opinar sobre sua atuação interna, sem contrapartida de vantagens concretas".[22]

No exercício de seu incontrastável poder hegemônico, os Estados Unidos não aceitam qualquer limitação de seus interesses em decorrência de decisões de órgãos multilaterais, e, na unilateralidade de sua ação externa, não têm a menor intenção de reforçar os mecanismos internacionais multilaterais de prevenção de crises, e, muito especialmente, as instituições internacionais voltadas à proteção dos direitos humanos. Não ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos, não aceitam, portanto, a competência contenciosa desta Corte e da mesma forma agem com o Tribunal Penal Internacional.

Um superpoder hegemônico tem profundas dificuldades para aceitar que determinadas situações internacionais sejam resolvidas com apelo a mecanismos internacionais legais.

Acadêmicos e políticos norte-americanos conservadores não admitem a existência de uma justiça internacional, autônoma, fora do controle dos Estados Unidos. Henry Kissinger, em artigo para a *Foreign Affairs* sobre jurisdição universal, alerta para o fato de que tal justiça ameaça os processos nacionais de reconciliação e transição democrática, "e a transformação de tribunais internacionais em palco para a atuação interesseira e politizada de

---

22 Lindgren Alves, J. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1994, pág. 5.

promotores inescrupulosos". O ex-Secretário de Estado dos Estados Unidos – segundo Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli – propõe ainda que o Conselho de Segurança, enquanto não for possível uma revisão do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, crie tribunais "sob medida" "com mandatos estritamente definidos e jurisdição limitada. Esses tribunais, controlados pelo Conselho de Segurança da ONU ficariam, é claro, sob o poder de veto dos Estados Unidos. "A solução de Kissinger – sublinham os autores – é curiosa, pois sua forma de fazer justiça é politizá-la quase completamente"[23].

Acusando do Tribunal Penal Internacional de incapacidade para avaliações políticas das situações em que se veja envolvido, o professor Stephen Krasner, da Universidade de Stanford, afirma que o Tribunal é um risco político muito alto porque "hoje – diz ele –, há uma certa ingenuidade de que as relações internacionais possam ser regidas por processos legais"[24].

O Governo Bush prossegue em sua cruzada para inviabilizar o Tribunal Penal Internacional. Apontando a instituição como fator de instabilidade política, os Estados Unidos não aceitam que suas tropas que fazem parte das Forças de Paz das Nações Unidas possam ser alcançadas pela jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Acordos provisórios, negociados no Conselho de Segurança, estão em vigor para não inviabilizar as atividades de paz da ONU. Em busca de compromissos definitivos que afastem seus soldados de qualquer possibilidade de serem submetidos à justiça internacional, o Presidente George W. Bush, fazendo uso de uma dispositivo da nova lei anti-terrorismo, pressiona os governos dos Estados, que recebem ajuda militar dos Estados Unidos, para que assinem acordos bilaterais que protejam os norte-americanos que servem, ou que, por qualquer outra circunstância, se encontrem nesses países, da ação do Tribunal Penal Internacional.

Concluindo, reafirmamos a importância da ratificação, pelo Brasil, do Estatuto de Roma. O Tribunal Penal Internacional será, sem dúvida, uma das mais importantes instâncias internacionais de monitoramento e de proteção dos direitos humanos. Esta Corte, de âmbito universal, autônoma, permanente, apoiada na legitimidade que lhe confere a aprovação

---

23 Gelson Fonseca Jr. e Benomi Belli, Política e Direito nas relações internacioinais: A consolidação da justiça internacional. In *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra/USP/IEEI. Voluem 10 – nº 4 – março/abril/maio de 2002, pág. 118. Recomendamos a leitura deste texto para um estudo mais aprofundado sobre as questões legais nas relações internacionais.

24 Entrevista ao *Jornal do Brasil*, 28-1-2001.

do seu Estatuto por ampla maioria dos Estados-Membros da ONU, ao institucionalizar a jurisdição universal em relação aos crimes definidos pelo artigo 5º do seu Estatuto, uma vez em funcionamento, será a concretização tardia de um projeto fundamental para tutelar violações graves e crimes internacionais, ilícitos que afrontam a humanidade, ofendem a ordem pública mundial, e não podem, portanto, ficar impunes.

O BRASIL E O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS, DO CONSELHO DE SEGURANÇA E DOS ORGANISMOS DE NÃO-PROLIFERAÇÃO

Luiz Augusto de Araújo Castro
MRE

Em primeiro lugar, agradeço ao Deputado Aldo Rebelo, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a oportunidade de dialogar com o Parlamento sobre temas de interesse da sociedade brasileira.

Para nós, diplomatas profissionais, é gratificante debater temas centrais para a política exterior nos próximos anos. Esse intercâmbio será valioso para o Itamaraty em reuniões com organismos internacionais, inclusive os da Organização das Nações Unidas.

Em nome do Itamaraty, agradeço ao Congresso Nacional a cooperação, exemplo de que, ao trabalhar juntos, podemos chejar a boas conclusões.

Foi-me solicitado comentário sobre o tema "O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-Proliferação".

É fundamental para a política externa brasileira a inserção do País no sistema internacional. Refiro-me ao Sistema das Nações Unidas, ao Sistema Interamericano – criado no final do século passado – e a diversas outras organizações. A Liga das Nações foi um ensaio para a criação da política central da ONU e das agências especializadas, inclusive das áreas econômica e financeira, instaladas sobretudo a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

A participação do Brasil em organismos multilaterais tem sido vetor essencial da política externa ao longo dos anos, independentemente de mudanças de governo, ideologia ou orientação política. Esses organismos oferecem dois valores fundamentais para um país com as características e as dimensões do nosso. Eles vêm confirmando-se e foram consagrados, inclusive, na Constituição.

O primeiro é o fato de que a Carta das Nações Unidas e a Carta da Organização dos Estados Americanos asseguram o respeito às normas básicas de Direito Internacional. São princípios essenciais o não-uso da força e a não-ameaça quanto a esse uso. Parece óbvio, mas não é. Nos termos das duas Cartas, a solução de controvérsias exige formas pacíficas conhecidas.

Segundo, todos os Estados têm de ser respeitados como unidades soberanas, com igualdade de direitos, apesar de diferenças econômicas, políticas e outras. É o princípio da não-intervenção nos assuntos que pertencem à esfera de decisão interna do Estado, assim como nas relações externas.

É claro que, com o passar do tempo, uma série de acordos soberanamente concluídos pelos Estados foram redefinidos no contexto cooperativo internacional, em benefício da maior proteção de certos direitos. Um caso clássico é o dos direitos humanos, que evoluiu desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos até os dias atuais, em que há mecanismos precisos e, em muitos casos, intrusivos dos relatores especiais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entre outros, o que é muito bom.

Não admitíamos interferência externa sobre esses pontos de soberania nacional até meados da década de 80, época da redemocratização. Entretanto, passamos a aceitar a jurisdição de órgãos internacionais e fomos recentemente um dos primeiros países a fazerem o chamado convite permanente aos organismos de fiscalização de direitos humanos da Organização das Nações Unidas em casos como os de tortura, desaparecimento forçado e violência contra a criança. Os relatores especiais estão convidados a vir ao Brasil a qualquer hora. Basta agendar a visita, para que organizemos o programa. Essa iniciativa foi tomada apenas por quatro países latino-americanos e alguns europeus.

Voltando ao tema do seminário, a participação no sistema multilateral visava, de um lado, fornecer garantias à atuação da ONU, da OEA e de outras instâncias multilaterais. Refiro-me a todos os países que ganhavam prestígio internacional e respeitavam as normas básicas de Direito Internacional

já consagradas em suas Constituições. Se eles perdessem credibilidade, aquelas instâncias, que defendem as normas básicas de convívio internacional, também a perderiam.

Um país de dimensões continentais como o Brasil tem reflexão especial a fazer. Nosso poder de influência poderia levarnos a menosprezar os vizinhos menores. Entretanto, ao longo do último século, o País tem escrupulosamente respeitado os princípios do não-uso da força e da solução pacífica de controvérsias.

Tal procedimento remonta, no caso da diplomacia, ao Barão do Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores entre 1902 e 1912, quando faleceu. Em 2002 comemoramos o centenário do início de sua extraordinária gestão, que se pautou, essencialmente, pela consolidação do relacionamento pacífico e confiável com os dez países vizinhos. Nenhum apresentava real ameaça, mas o Barão entendeu que, para se desenvolver em paz e ter credenciais para se inserir no contexto internacional, era fundamental que o Brasil primeiro consolidasse suas fronteiras. Assim foi feito. Portanto, é com toda justiça que celebramos o centenário da gestão desse excepcional diplomata, respeitado em toda a América Latina.

Quando Embaixador no Uruguai, observei, em lugar de grande destaque em Montevidéu, monumento que celebra o acordo promovido pelo Barão do Rio Branco, definindo, de uma vez por todas, a divisão das águas da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão. É curioso ver um diplomata nosso homenageado em país vizinho. Muito menor que o Brasil, o Uruguai jamais representou ameaça militar, mas o Barão percebeu que era importante manter com ele relação de confiança e que, para isso, era necessário resolver aquela pendência, que poderia ser fator de constante atrito.

Voltando aos dias de hoje, o Brasil respeita as normas de Direito Internacional, consagradas no artigo 4º da Constituição, não por defender valores éticos superiores aos de outros países, mas por convicção intrínseca à natureza do nosso povo.

Os princípios das Cartas da ONU e da OEA estão também consagrados. Na medida em que o Brasil é visto como país que respeita o Direito Internacional, são maiores nossas credenciais para exigir o mesmo tratamento de outros países. Ao cumprir as normas dos organismos multilaterais, procurando aperfeiçoar os mecanismos existentes e promover negociações

sobre temas de interesse comum, sentimo-nos no direito de exigir o mesmo respeito.

Outro ponto importante é que os organismos internacionais servem como foro para deliberação, negociação e adoção de acordos, tratados, convenções e normas que afetam as mais diversas áreas. Estas incluem o desarmamento – cerne da política internacional – e outras como saúde, comunicação, comércio internacional, finanças, direitos humanos, proteção ao meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.

O papel regulador também é essencial no contexto das Nações Unidas, principal órgão do sistema internacional. O Brasil sempre atribuiu grande importância ao Conselho de Segurança da ONU, que tem como principal responsabilidade a preservação da paz e da segurança internacionais. Por isso, ao adotar a Carta das Nações Unidas, em São Francisco, os Estados-Membros decidiram atribuir poderes extraordinários àquele órgão.

Não pretendo expor a evolução histórica do Conselho de Segurança, mas é importante refletir sobre seu atual papel, que evoluiu muito. Chamo a atenção para o fato de que, sobretudo na última década, após a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, tem havido um processo de auto-ampliação dos já enormes poderes do órgão. Esse fato é preocupante para muitos.

O Conselho tem sucessivamente redefinido seu papel, adotando decisões de caráter mandatório. Do ponto de vista jurídico, é curioso que a Carta da ONU tenha estabelecido cuidadosamente os poderes do Conselho no Capítulo VII e, ao mesmo tempo, tenha-lhe dado ilimitado poder de decisão quando se trata de definir o que é uma ameaça à paz e à segurança internacional.

Ao longo da última década, o Conselho interveio em conflitos internos de vários países. A Carta deixa claro que seu poder para usar meios coercitivos se restringe a casos em que um país é ameaçado ou agredido por outro. É evidente que ele não pode intervir em situações internas, mas isso ocorreu diversas vezes.

Um dos exemplos mais evidentes é o da Somália, que não era ameaçada por outro país, mas vivia pavoroso conflito interno. A violação dos direitos humanos era aberrante e insustentável. A rede CNN mostrava, diariamente, o assassinato de crianças e o trucidamento entre bandos. Enfim, uma situação absolutamente insustentável. Mas técnica ou juridi-

camente, seria muito difícil argumentar que na Somália havia ameaça à paz e à segurança internacional.

Sem invocar o Capítulo VII, não poderia haver intervenção militar legítima, com a bandeira das Nações Unidas ou não. Como o caso era gritantemente aterrador e exigia ação da comunidade internacional, houve o entendimento de que realmente era necessária uma ação internacional, o que justificaria uma interpretação flexível e generosa dos termos da Carta. Estou citando acontecimentos da primeira metade dos anos 90, mas há exemplos mais recentes.

No caso do desmoronamento da antiga Iugoslávia, também houve redefinição das atribuições das Nações Unidas pelo fato de ter ocorrido intervenção, primeiro, dentro de um de seus Estados-Membros, já que a própria Iugoslávia começava a se desfazer. A Eslovênia e outras antigas Repúblicas da Iugoslávia (Repúblicas no sentido de Estados federados, como qualquer Estado federado brasileiro, só que lá chamavam-se Repúblicas) foram-se desgarrando ou proclamando a sua independência. Alguns países reconheciam a independência dessas ex-repúblicas, começando pela da Eslovênia, que foi prontamente reconhecida por dois ou três Estados da Europa Ocidental, o que provocou uma série de ações no sentido de procurar qualificar como conflito internacional o que estava acontecendo. Quer dizer, quando o Governo central da Iugoslávia atuou militarmente para procurar impedir a secessão da Eslovênia, como alguns países já haviam reconhecido a independência daquela República, foi caracterizado um conflito internacional com ameaça à paz e à segurança internacional.

Quanto à atuação no Kosovo, a ação militar não foi executada pelas Nações Unidas, pelo Conselho de Segurança, mas sim pela Otan. É importante notar que, ao longo dos anos 90, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, em suas reuniões de cúpula ou de chanceleres, fez sucessivas reinterpretações do seu tratado constitutivo. Elas também ampliam os casos de atuação da Otan, que era essencialmente uma aliança militar defensiva voltada contra o bloco soviético, claramente concebida com o propósito de ser um mecanismo militar de aliança para fazer face ao Pacto de Varsóvia.

Terminados o Pacto de Varsóvia e a ameaça soviética, a Otan se redefiniu como aliança militar, mas com outras funções. Por exemplo, no caso do Kosovo, em que novamente não havia ameaça militar a nenhum país membro daquela Organização, foi tomada a decisão de acordo com as novas rein-

terpretações da Otan, que resultaram nas ações militares a que nós todos assistimos pela televisão, inclusive com ataques a Belgrado etc. Isso também é preocupante, na medida em que uma seqüência de eventos dessa natureza amplia os poderes do principal órgão responsável pela paz e pela segurança internacional.

Relativamente à criação dos tribunais especiais para a antiga Iugoslávia e para Ruanda: nesses dois casos, o Brasil, entre outros países, expressou preocupação, porque não cabia ao Conselho de Segurança, nos termos da Carta das Nações Unidas, criar tribunais *ad hoc*. Sempre entendemos que a idéia da jurisdição internacional para áreas específicas ou para áreas mais gerais deveria nascer de um tratado, de uma convenção, em que os Estados livremente, abdicando em parte da sua soberania, criassem uma nova instância penal que permitisse julgar os crimes mais horrorosos, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade, o que efetivamente ocorreu. Daí a importância do que foi feito com o Estatuto de Roma, no sentido de abrir caminho para o processamento desses crimes mais detestáveis.

Tem sido, e deve continuar a ser, sobretudo nos dias atuais, uma das diretrizes centrais da nossa política externa, da inserção do Brasil no mundo e da visão que o País tem de si no mundo, a insistência em participar das principais instâncias internacionais intergovernamentais, nas quais são deliberadas as grandes questões políticas, econômicas, financeiras e comerciais de nosso legítimo interesse. Um país como o Brasil tem de ser ouvido, tem de participar. Isso é reflexo da necessidade de democratização das relações internacionais.

Muitos outros países têm feito um grande esforço, desde a redemocratização do Brasil, na década de 80, no sentido de consolidar as suas instituições democráticas e garantir o respeito à lei, o império do Direito internamente no País. Sentimo-nos autorizados a exigir a democratização das relações internacionais e o respeito internacional às normas do Direito.

A democratização das relações internacionais, a abertura das instâncias decisórias à participação de países como o Brasil, é essencial para nós e se coloca em diferentes instâncias, desde a área financeira, em que apoiamos a criação do novo mecanismo do G-20, que inclui, além do G-7 – os sete países mais prósperos do mundo –, um grupo de treze países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, e que se refere especificamente à agenda financeira in-

ternacional, com temas de grande importância. O País ajudou nessa nova criação, da qual temos participado ativamente.

Por outro lado, no caso do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil foi um dos primeiros a propor a ampliação do número de seus membros permanentes e não-permanentes tanto para países desenvolvidos como para países em desenvolvimento. O País tem indicado sua disposição e seu vivo interesse em vir a ser um dos novos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Estamos plenamente conscientes da extrema dificuldade desse processo. Não temos ilusão de que isso venha a ser decidido de um dia para outro, porque são muito grandes os interesses envolvidos e bastante delicadas as situações regionais em algumas partes do mundo. O Brasil entende que reúne as condições e está disposto a assumir a responsabilidade de membro permanente do Conselho de Segurança. Enquanto isso não acontece, temos participado ativamente do trabalho das Nações Unidas e do Conselho de Segurança.

Fomos membros não-permanentes – os mandatos são de dois anos – em 1988 e 1989; depois, novamente, de 1993 a 1994 e de 1998 a 1999. Se tudo der certo, vamos ser eleitos no ano que vem para um mandato de 2004 a 2005. O Brasil é o país que mais tem participado dos trabalhos do Conselho de Segurança como membro não-permanente. Creio que estamos atualmente empatados com o Japão. Há uma disputa: quando o Brasil é eleito, passa à frente do Japão; depois o Japão novamente se equipara ao Brasil. Brasil e Japão são dois países muito cotados como possíveis novos membros permanentes do Conselho de Segurança. A Alemanha vem pouco atrás em número de mandatos como membro não-permanente.

O Brasil tem participado de operações de paz das Nações Unidas desde a sua criação e ultimamente tem dado prioridade às operações nos países de língua portuguesa. Estivemos presentes, com importantes contigentes, em Angola, em Moçambique e mais recentemente em Timor Leste.

Aproveitando que falo na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, que tem papel importante em matéria de relações exteriores e defesa nacional, creio que num futuro próximo precisamos encontrar meios orçamentários e financeiros que permitam uma participação mais intensa do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas. No caso do Timor Leste,

houve um debate interno sobre como promover uma presença brasileira mais significativa nas operações das Nações Unidas.

Há restrições orçamentárias em praticamente todas as áreas de atividade do Governo, mas creio que a própria projeção internacional do Brasil e o nosso interesse em exercer papel positivo e construtivo no mundo justificariam um esforço especial de encontrar soluções para as dificuldades orçamentárias nessa área.

A vontade política de participar existe. Estão todos de acordo em relação a isso. Não há uma discrepância entre Governo, Congresso, diferentes áreas governamentais, Forças Armadas e Itamaraty. Eu sei que o Congresso gostaria de participar, mas precisamos encontrar soluções.

Preocupa-nos ressaltar, no contexto atual, a importância de fortalecer as instâncias multilaterais, a importância dessa dimensão das relações internacionais. Há sinais negativos quanto ao multilateralismo, que parecem indicar uma tendência a recorrer a soluções unilaterais. Isso é preocupante nas áreas política, comercial e em outras. Os sinais não são sempre muito claros; às vezes, são contraditórios.

Por exemplo, a Conferência da Organização Mundial do Comércio em Doha, em novembro de 2001, produziu resultados muito positivos. Não são os resultados ideais, mas houve forte presença e a participação do Brasil e de países em desenvolvimento. Foi possível chegar a entendimentos com os países europeus, os Estados Unidos, o Canadá e outros e se conseguiu adotar um conjunto de decisões em Doha que fortalece muito esse processo. O mesmo ocorreu na Conferência de Monterrey sobre financiamento para o desenvolvimento. Estamos preocupados com a Conferência de Johanesburgo, que se realizará daqui a duas semanas na África do Sul. Não estão muito claras as perspectivas de êxito, mas, ao lado de Doha e de Monterrey, ela seria a terceira grande conferência desse tripé de esforço cooperativo internacional em áreas de interesse dos países em geral e dos países em desenvolvimento de forma muito particular.

Tem havido, como já foi mencionado, sinais negativos de tendências unilaterais ou de rejeição a soluções multilaterais. O caso do Tribunal Penal Internacional já foi amplamente mencionado. Eu citaria dois ou três casos recentes, ligados ao desarmamento, que foram motivo de grande preocupação para nós. Essa área mexe com o próprio poder básico, o poder militar, as questões de segurança. Por isso é um tema extremamente sensível, e o Bra-

sil, ao longo dos anos, de forma muito coerente, com bastante seriedade e credibilidade, tem atuado de forma positiva.

No início dos anos 60, em 1962 ou 1963 – hoje as pessoas se esquecem disso – , o Brasil foi um dos primeiros a propor o que finalmente veio a ser o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na AméricaLatina, o Tratado de Tlatelolco, e o próprio Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o TNP. O Brasil, junto com um pequeno grupo de países não-alinhados, originalmente propôs as diretrizes daquilo que achávamos que seria um TNP não discriminatório, que criasse direitos e obrigações equilibradas tanto para potências nucleares quanto para potências não nucleares.

No caso de Tlatelolco, o resultado foi positivo. Associamo-nos ao processo de Tlatelolco, muito embora ele só tenha entrado em vigor para o Brasil em 1994.

No caso do TNP, perdemos a negociação. Finalmente, em 1968 foi imposta a solução a partir dos co-presidentes, que eram os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que impuseram uma solução, o texto que finalmente foi adotado depois de um processo de deliberação. Fomos muito ativos e um dos responsáveis, por exemplo, pelo artigo. 6º do TNP, que contrabalança todas as outras obrigações e cria a obrigação de promover o desarmamento nuclear.

Menciono também que finalmente, em 1998, o Brasil aderiu ao TNP, depois de um longo e muito interessante intercâmbio com o Congresso Nacional, em que diferentes partidos tinham diferentes posições. Não foi um processo simples, mas extremamente importante no sentido de dialogar com a classe política, com todos os partidos diferentes. O Congresso Nacional adotou posições muito claras em relação ao tema, inclusive aprovando o Tratado de Não-Proliferação, mas com uma ressalva – não uma emenda –, no entendimento de que o artigo 6º, que fala no desarmamento nuclear, tem de ser cumprido e que o Brasil deve trabalhar nesse sentido.

Além disso, para terminar, mencionaria outras instâncias referentes ao desarmamento, nas quais tem havido manifestações unilaterais. Uma foi a questão das armas químicas e biológicas.

Como todo mundo sabe, criamos a Organização para a Proibição de Armas Químicas – OPAQ, nos anos 90. A OPAQ nos parece um exemplo muito bem acabado de como deve ser uma organização não-discriminatória

e democrática, que cria obrigações para todos e é eficaz e séria no seu processo de verificação do cumprimento das obrigações contidas na convenção.

Tentou-se fazer a mesma coisa no campo das armas biológicas, mas, ao final de um processo de negociação, ou quando já muito adiantado, a delegação dos Estados Unidos opôs-se à proposta de criar uma organização parecida com a OPAQ, *mutatis mutandis*, uma vez que as armas químicas têm natureza diferente.

Cabe mencionar o caso do CTBT, que é o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares. Desde o Tratado de Moscou, entre Kennedy e Kruchev, que proibia as explosões nucleares na atmosfera, começou-se a discutir a proibição das explosões subterrâneas. Finalmente, nos anos 90, chega-se a uma conclusão quanto a esse tratado. Ele é aprovado por uma grande maioria de países, mas nos Estados Unidos, que são a maior potência nuclear e um país essencial para a viabilidade do sistema criado pelo Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares, há uma objeção total, uma decisão do próprio Senado americano de rejeitar o CTBT e outra do novo governo norte-americano de reiterar sua oposição e de nem tentar reabrir a questão.

Finalmente, no caso da OPAQ, tivemos a retirada, por iniciativa dos Estados Unidos e de alguns outros poucos países, do Embaixador José Maurício Bustani das suas funções como Diretor-Geral da organização. Nós reagimos a isso, afirmando e reafirmando nossa defesa em relação ao Embaixador Bustani e à sua gestão, porque nos parecia que as acusações e as críticas feitas não tinham nenhum fundamento. Isso foi dito objetivamente, como Estado-membro, e sabíamos que essa posição era compartilhada por muitos países.

Ao mesmo tempo, nós víamos, nessa tentativa de destituição de um diretor-geral eleito e reeleito de uma organização multilateral de grande responsabilidade na área do desarmamento, um fator que poderia afetar a própria credibilidade do sistema multilateral de não-proliferação de armas de destruição em massa. O resultado os senhores conhecem: foram feitas as gestões, e eu mesmo chefiei a delegação do Brasil nas reuniões de 21 e 22 de abril, em Haia, em que fomos derrotados por grande maioria de votos, que asseguraram a derrubada do meu colega José Maurício Bustani.

Mais recentemente houve a notícia de que foi eleito um novo diretor para a organização, o diplomata argentino Rogelio Pfirter. Na ocasião, o Bra-

sil fez uma breve declaração, para deixar claro que não apoiava esse ou qualquer outro candidato, tendo em vista as circunstâncias em que se havia dado o afastamento do anterior diretor-geral.

QUARTA PARTE

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS ESTADOS UNIDOS E OS PAÍSES DO NAFTA

Samuel Pinheiro Guimarães
Clodoaldo Hugueney

PERSPECTIVA DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS ESTADOS UNIDOS

Samuel Pinheiro Guimarães
MRE

As perspectivas das relações do Brasil com os Estados Unidos e com os países do Nafta devem ser analisadas a partir de algumas premissas. Primeiro, as relações do Brasil com os Estados Unidos da América foram, principalmente a partir de 1945, são e continuarão a ser de extraordinária importância. Não pode haver a menor dúvida quanto a este fato.

Segundo, o comércio internacional é ponto essencial da estratégia de qualquer governo no Brasil, seja ele capitalista-neoliberal, keynesiano, reformista, socialista ou comunista. E mais do que o comércio internacional, a geração de um superávit comercial significativo será essencial.

Além disso, é preciso ressaltar que os investimentos estrangeiros no Brasil, assim como os investimentos brasileiros, como o trabalho dos operários e dos trabalhadores em geral e a ação do Estado foram importantíssimos para transformar uma economia agrária, arcaica mesmo até 1929, numa das maiores potências econômicas do mundo, hoje a oitava.

Para quem talvez não perceba, o Brasil produz mais automóveis hoje do que a Itália, do que a Inglaterra. É um dos poucos países que produz e exporta aviões. Ao mesmo tempo, é grande exportador agrícola. Sua pauta é diversificada assim como seus clientes e fornecedores.

Desta forma, os investimentos estrangeiros foram, são e continuarão a ser extraordinariamente importantes para qualquer estratégia brasileira de desenvolvimento econômico. Colocadas essas premissas, é possível analisar melhor as perspectivas das relações do Brasil com os Estados Unidos.

As perspectivas das relações do Brasil com os Estados Unidos dependem, de um lado, da estratégia americana no cenário internacional, da qual faz parte a estratégia dos Estados Unidos em relação ao Brasil. A Alca, por exemplo, não é uma iniciativa americana isolada. Ela está inserida em uma estratégia geral de política exterior da maior potência econômica, tecnológica, militar, científica, ideológica e política, atual e de todos os tempos.

Os Estados Unidos são responsáveis por 30% da produção mundial. Metade das patentes registradas anualmente é solicitada pelas empresas americanas. A capacidade militar americana é superior à soma da capacidade das nove potências seguintes. Portanto, os Estados Unidos são o centro dinâmico econômico, tecnológico e científico do mundo.

De outro lado estamos, no início do século XXI, em um momento de fim das utopias, ou melhor, daquelas utopias que apareceram a partir de 1989. Elas anunciavam um progresso indefinido, equânime para todos os países, para todas as classes sociais; um progresso tecnológico extraordinário; o domínio do Direito nas relações internacionais; o fim do arbítrio; o fim da violência; a cooperação fraternal entre Estados. Essas utopias não se realizaram e hoje desapareceram, em um vórtice de violência, crise e arbítrio.

A extraordinária instabilidade internacional decorre em sua essência, da marginalização dos Estados da periferia, isto é, do aumento do hiato de poder econômico, tecnológico, militar e científico entre Estados, e da tentativa de preservar esta situação. Os Estados poderosos estão cada vez mais poderosos e mais distantes dos demais. Não há nenhuma indicação de que o hiato de renda *per capita* venha diminuindo; pelo contrário, a periferia, com raras exceções, se encontra em um processo de empobrecimento tumultuoso.

Não podemos caracterizar a situação na América do Sul de apenas preocupante, se consideramos a situação da Venezuela, da Colômbia, do Equador, do Peru, da Bolívia, do Uruguai, países há quatro ou cinco anos em crise; da Argentina, em processo de desestruturação social, política e econômica; e da grave situação brasileira. Mas essas situações de conflito, de desagregação, de marginalização social, de aumento da violência se repetem em outros continentes. Na própria Europa, há o ressurgimento dos movimentos de direita, da xenofobia em relação a imigrantes, descendentes e estrangeiros. Em alguns países chega a haver uma certa rejeição, discriminação em relação a nacionais, como na Alemanha Ocidental em relação à Oriental e na Itália do Norte em relação aos meridionais.

Essa marginalização de países e de setores dentro da sociedade decorre em parte das características do progresso tecnológico, que, em geral, não absorve a mão-de-obra ou mesmo a desemprega, devido às transformações econômicas no processo produtivo. A prova disso é o desemprego tanto em países altamente desenvolvidos como em países da periferia, com maior gravidade nestes últimos, pois neles ocorre o aumento crescente da força de trabalho. E de outro lado, da adoção de políticas neoliberais agressivas e recessionistas.

No Brasil, a população aumenta em 2 milhões e 400 mil pessoas por ano, e a força de trabalho aumenta em 1,5 milhão. Para manter a população empregada, seria necessário gerar 1,5 milhão de novos empregos por ano e, além disso, empregar aqueles que estão desempregados ou subempregados dos estoques anteriores, dos anos anteriores.

A informalidade, a violência, o crescimento das periferias urbanas geram enorme instabilidade. Essa é uma característica que ninguém pode imaginar que venha a ser revertida nos próximos três anos, quando viria a entrar em vigor a Alca. Provavelmente, isso não acontecerá nem no Brasil, nem nos demais países onde ela ocorre, pois superá-la é tarefa de enorme dificuldade, de enorme complexidade, porque envolve o aumento da força de trabalho e as características das novas tecnologias, bem como as características do capitalismo transnacional e financeiro.

A situação da Argentina é um exemplo. Até cerca de dois anos atrás era apresentada à sociedade, aos empresários, ao governo do Brasil e ao mundo como o exemplo de Estado e economia bem-sucedida e bem administrada. A sociedade desse país estava entrando no Primeiro Mundo; era aliada preferencial da Otan e assim por diante. Atualmente, se encontra imersa em profunda crise enquanto o capitalismo transnacional e financeiro e as agências financeiras internacionais permitem que a situação argentina se deteriore e ainda culpam os argentinos por sua desdita.

Quanto ao arbítrio nas relações internacionais, ou seja, a afronta às normas do Direito Internacional ou simplesmente o desprezo por parte da principal potência internacional, isto é, infelizmente, um fato. Não ao Tribunal Penal Internacional, não à ratificação do Protocolo de Quioto e sim ao desestabilizador programa Escudo de Mísseis. Esta situação é extraordinariamente grave, tendo em vista as premissas do sistema de segurança coletiva internacional das Nações Unidas e do sistema jurídico internacional.

Diante dessa situação internacional, o que se verifica também é que, ao mesmo tempo em que no centro do sistema há um aumento crescente de poder econômico, tecnológico, militar e político, há diminuição da população na maior parte dos países que o integram como a Alemanha, a Itália, a Espanha, com exceção dos Estados Unidos, enquanto na periferia prossegue o crescimento demográfico.

Como manter as normas do sistema internacional que até agora certamente privilegiaram países que estão em seu centro? Sem dúvida, essa estrutura de poder internacional não foi desfavorável aos países que estão no centro do sistema. De forma alguma isso ocorreu. Basta examinar o aumento de sua renda *per capita*, seu desenvolvimento social e tecnológico. Já não se poderia dizer o mesmo dos países da periferia – não me refiro aos poucos setores privilegiados da população, mas em geral. É só observar o Brasil. Segundo estatísticas de diversos institutos, inclusive do Banco Mundial, entre 35 e 50 milhões de pessoas têm rendimento inferior a 80 reais por mês. É um contingente populacional gigantesco. Enquanto isso, os reduzidos setores da população se beneficiaram desse processo de transformação econômica e social verificado no centro do sistema e no centro da periferia.

Duas tendências internacionais são extraordinariamente importantes. Uma é a estratégia de consolidação dos privilégios do centro do sistema. Qual é essa estratégia? Primeiro,utiliza-se a persuasão ideológica, ao procurar convencer que este sistema é o melhor do mundo, é o melhor de todos ou, como se diria, o único possível. Essa se torna assim a convicção ideológica que prevalece em diversos setores dos países centrais e da periferia. Segundo, utiliza-se a intimidação, inclusive a força, para aqueles setores críticos ou desafiadores. Aí se desencadeiam processos de intimidação em nível ideológico, de ameaça do uso da força, como exemplo, e de uso efetivo da força militar.

Há também o processo de normatização das políticas, das normas internas, novidade que se inaugurou com a Rodada Uruguai do GATT, ou seja, para criar parâmetros para o que é válido em termos de políticas internas, em geral de natureza econômica, mas de natureza política também.

Além disso, há nesse processo a questão do desarmamento da periferia, mantendo o centro do sistema armado, e cada vez mais armado. O centro do sistema se atribui o direito legal de desenvolver novas armas ou de aperfeiçoar as existentes. São armamentos altamente sofisticados, que po-

dem ser desenvolvidos nos países que têm esse privilégio, enquanto a periferia é instada a não ter sequer forças convencionais. Diante de países cujo crescimento é cada vez maior, que são cada vez mais instáveis, com populações cada vez mais reivindicativas, qualquer estrategista reconhece ser uma boa medida desarmá-los o mais possível, tanto em armas de destruição em massa, quanto em armas convencionais. Tudo isso, naturalmente, debaixo de uma elaboração ideológica de defesa do bem da humanidade.

Assim, há países que, por serem civilizações "superiores", teriam direito a ter certas armas, porque são países responsáveis, enquanto países da periferia, como o Brasil e outros, não têm direito a essas armas, porque seríamos uma sociedade irresponsável, porque ameaçaríamos a estabilidade internacional com nossas iniciativas desestabilizadoras do sistema, e porque vivemos ameaçando usar a força. Seríamos um país altamente perigoso. Então, não podemos ter armamentos sofisticados.

Por outro lado, há naquele processo de geração de normas, que define o que os países podem fazer dentro deles mesmos, uma crescente tendência à administração de países por agências internacionais. Essas agências se estabelecem nos países e passam quase que a administrar diretamente, às vezes por interpostas pessoas, como nas sugestões de um ex-economista-chefe do BID e de outros. Recentemente equipes de economistas se deslocaram para a Argentina para verificar como deve ser administrada a economia, já que – e isso é dito às vezes em artigos – aqueles indivíduos platinos são incapazes de se administrar. Por isto é preciso que técnicos de um novo *Colonial Service*, hoje um verdadeiro serviço colonial do Fundo Monetário e de outras entidades, possam administrar aquelas economias que estão, segundo eles, fracassadas ou à beira do colapso.

Todavia, ao lado da consolidação de privilégio há uma segunda tendência internacional, que é a multipolarização no mundo. Três são os grandes pólos. Primeiro se encontram os Estados Unidos – e a Alca tem a ver com isso – e, segundo, se está formando um megaestado, que é a União Européia, em processo de expansão territorial, com uma nova moeda de reserva internacional, com crescente influência nos organismos internacionais. Contudo, ainda se encontram bases militares americanas na Europa e qualquer país que tem bases militares estrangeiras no seu território sofre limitação de soberania. O argumento de que essas bases militares seriam da Otan não é válido. Se fossem bases do sistema da Otan deveria, igualmente, haver

contingentes e bases de soldados franceses, italianos, ingleses no território americano, canadense e assim por diante, mas não há. Essas bases americanas na Europa sobreviveram à Segunda Guerra Mundial, graças à ameaça russa, hoje desaparecida, mas são bases americanas.

Além dos EUA e da Europa, há a China, cujo produto vem crescendo a mais de 10% ao ano nas últimas décadas, que se tornou grande exportadora mundial, que é uma potência nuclear e militar e que certamente pode ser considerada como um novo e poderoso pólo de poder mundial.

Esses são os três grandes pólos do sistema multipolar em gestação. Há outros pólos menores, mas também importantes. O Japão, segunda potência econômica do mundo, poderá inclusive se associar à China, superando os ressentimentos da Segunda Guerra. Não há nenhuma impossibilidade histórica nessa aproximação, e assim se formaria um extraordinário pólo integrado não só por aqueles dois países, mas talvez com a eventual participação de outros países asiáticos onde há significativa diáspora chinesa. A Índia poderia vir a ser outro pólo de poder, assim como a América do Sul poderia vir a ser, caso se organizasse economicamente sob a liderança não-hegemônica do Brasil.

Dentro desse futuro e provável contexto mundial multipolar, os Estados Unidos, principal potência econômica, política, tecnológica e militar do mundo, de todos os tempos, que vinham exercendo seu poder por meio de um "condomínio hegemonial", em que havia uma certa partilha de poder com outros Estados no Conselho de Segurança, no Fundo Monetário Internacional, na Otan e em outros órgãos, transformaram sua estratégia, que passou a ser altamente desestabilizadora do sistema mundial e de ambições unipolares e arbitrárias.

Ao selecionar um inimigo difuso, o terrorismo para substituir o comunismo determinou que contra ele qualquer estratégia seria válida, inclusive revisão das tradicionais políticas americanas de direitos civis, tais como a nova legislação que permite a prisão de indivíduos sem que possam ter acesso a advogados ou sem que saibam a razão de sua prisão ou por quanto tempo ficarão detidos sem julgamento.

A guerra preventiva de outro lado é uma "novidade" de conseqüências extraordinárias. O anúncio dos Estados Unidos de que invadirão o Iraque para depor o seu governo contraria frontalmente os artigos fundamentais da Carta das Nações Unidas, que regem as relações entre os Estados. Além dis-

so, a guerra seria preventiva. Parte de uma hipótese, não comprovada, de que o Iraque não só teria armas de destruição em massa como iria usá-las ou fornecê-las a terroristas. Esta estratégia de guerra preventiva é extremamente grave do ponto de vista da política e do Direito Internacional e desestabiliza profundamente o sistema mundial, levando a instabilidade a todas as fronteiras e a todas as sociedades.

A troca da gestão multilateral, por meio de um sistema internacional de aceitação universal, por uma política unilateral desestabiliza e preocupa enormemente não só os países e potências que estão no centro do sistema, mas também todos os países que podem vir a ser vítimas de julgamentos políticos unilaterais ou restritos sem que possam se socorrer das regras multilaterais que vinham sendo, razoavelmente, observadas.

Passou a existir, a partir da reorientação da estratégia americana, uma questão preocupante de "imagem" do centro do sistema. Nesse sistema internacional, em que as grandes potências têm enorme poder, e que se caracteriza por ser concentrador e assimétrico, essas grandes potências dependem, para preservá-lo, em parte, de uma "imagem" altamente positiva do centro que garante a aprovação das elites periféricas. Qual é a imagem do centro tradicionalmente difundida na periferia? Em primeiro lugar, democrática. Mas a atual política do centro do sistema contraria essa "imagem", principalmente a partir dos acontecimentos na Flórida, que hoje voltam à tona, e das restrições crescentes aos direitos e liberdades civis decorrentes da influência dos grupos fundamentalistas cristãos conservadores e retrógrados sobre o Partido Republicano e o governo.

A "imagem" democrática do centro do sistema foi profundamente abalada, o que cria uma dificuldade para as elites em cada país periférico para defender sua inserção subordinada nesse sistema.

Há, em segundo lugar, a questão da "imagem" de eficiência e honestidade empresarial do centro. Nos últimos anos ocorreu uma verdadeira ofensiva ideológica para convencer os países da periferia de que suas empresas, sindicatos e elites seriam ineficientes e corruptos; enquanto no centro do sistema haveria uma classe empresarial altamente eficiente e honesta que deveria ser imitada e seguida. Uma alta autoridade americana, seu principal negociador comercial, ao visitar recentemente o Brasil, fez uma preleção sobre a corrupção sistêmica no Brasil, fato que criou grande mal-estar.

De repente, descobriu-se algo extraordinário: uma parte do elogiado progresso americano dos últimos anos era, apenas, uma bolha especulativa e fraudulenta. Centenas de empresas, entre elas uma das maiores empresas de energia e a maior empresa de telecomunicações, haviam falsificado seus balanços com a conivência das maiores auditoras do mundo, das maiores corretoras de valores. Deram um calote fraudulento em milhões de investidores americanos. O esquema aplicado foi o mesmo que ocorreu em "bolhas" especulativas do passado, como a das ferrovias, do Mississipi, a mania das tulipas. Há uma onda de inovações tecnológicas, no caso atual liderada pela tecnologia da informação: criam-se novas empresas, divulgam-se notícias mirabolantes sobre sua lucratividade e falsificam-se os balanços para aumentar os lucros; o preço das ações aumenta, os incautos e os fundos compram as ações; os executivos recebem ações e as vendem na alta, atribuem-se altos salários, tudo de forma muito semelhante ao que acontecera na Inglaterra já em 1690, quando ocorreu uma das primeiras bolhas especulativas modernas. Nada de novo sob o sol, apenas as dimensões são novas e gigantescas.

Essa descoberta causou profundo dano àquela ofensiva ideológica, pois além de atingir grandes empresas e seus executivos, se revelou que altíssimos funcionários da administração dos EUA teriam praticado atos semelhantes no passado, o que abalou a imagem de liderança política eficiente e honesta. O fim da expansão americana virá a contribuir para uma aversão generalizada ao risco e a uma retração mundial da demanda e dos investimentos.

O Brasil está, assim, diante de uma situação de grande instabilidade mundial, de grande arbítrio internacional, de estagnação econômica e de ampla ofensiva estratégica dos Estados Unidos na América do Sul, que inclui a Alca e a operação na Colômbia.

A América Latina tem a maior importância para a política exterior americana, em especial devido à situação do Caribe e da América Central em relação à conexão entre as duas costas dos Estados Unidos, através do canal do Panamá e à necessidade vital de controle daquela região. Esta importância contribui para explicar a permanente irritação americana com Cuba, porque ali pela primeira vez a hegemonia americana, que se havia consolidado naquela área, foi confrontada.

Os países da América Central e o Caribe, juntos, 23 países, não detêm 1% do PIB das Américas, ou seja, não têm maior importância. O significado desses países é pequeno do ponto de vista econômico ou político, e vários deles já estão associados aos Estados Unidos por intermédio de tratados preferenciais, como, aliás, ocorre com países andinos, mediante esquemas comerciais de suporte ao combate à droga. Do ponto de vista econômico, a América do Sul é a área mais importante.

A estratégia americana em relação à América do Sul tem uma vertente econômica, uma vertente militar e uma vertente político-ideológica.

A estratégia militar americana dos últimos anos visava ao desarmamento da região e ao estabelecimento de bases militares num dos únicos continentes do mundo onde não havia base americana permanente. Agora há uma base americana no Equador, a base militar de Manta, e podem surgir outras em novos locais. Com essa estratégia, pretendem os EUA instalar pessoal, equipamentos e suprimentos próximos e prontos para atender os requisitos de uma eventual intervenção rápida.

Do ponto de vista econômico, todos os países da América do Sul seguiram recentemente políticas econômicas semelhantes, decorrentes da renegociação da dívida, dos acordos de ajuste estrutural, da negociação com o Fundo Monetário, e assim por diante. Essas políticas tinham como premissas que a inflação e a estagnação econômica eram decorrentes do elevado grau da intervenção do Estado na economia, e que para enfrentar tal situação era necessário privatizar rápida e radicalmente. Segundo, que a regulamentação excessiva do Estado impedia o bom funcionamento das forças de mercado. No caso da nova política energética no Brasil, a desregulamentação levou à cobrança do "imposto do apagão" para prevenir um "apagão" futuro e provável – e a crise de energia persiste. Enfim, a desregulamentação levou à elevação de tarifas, a escassez de investimentos, remessas excessivas de lucros, inclusive à grave indexação de tarifas públicas ao dólar.

Terceiro, que as economias nacionais na América do Sul seriam verdadeiras "autarquias" e que, por isto, deveriam se inserir rapidamente, sem negociar, na econômia internacional para se modernizarem.

Criou-se uma "convicção" ideológica nas sociedades sul-americanas, que permitiu a execução de programas de acelerada abertura comercial unilateral, na época considerada um extraordinário êxito, e de liberalização também unilateral do movimento de capitais, que favoreceu a adoção de

esquemas como a CC-5 no Brasil, onde operações fraudulentas de transferência de divisas passaram a ter lugar.

Estas políticas neoliberais foram aplicadas nos países sul-americanos com pequenas diferenças: privatização; desregulamentação; abertura comercial; redução de tarifas; transplante de modelos de instituições como as agências reguladoras; o uso da arbitragem com base na experiência do direito anglo-saxônico. Todavia, apesar dos louvores incessantes de seus autores e patrocinadores, ocorreu de fato um extraordinário fracasso dessas políticas em praticamente todos os países da América do Sul, como hoje começam a reconhecer alguns economistas, governos e instituições. Não podemos achar que a situação no Uruguai, na Argentina, o modelo dessa política, no Peru ou na Bolívia, sejam provas de sucesso. Houve, isto sim, extraordinário fracasso, o que levou à enorme concentração de renda, à desnacionalização profunda das economias, ao desemprego elevado, à reversão dessas economias a estágios anteriores de desenvolvimento, à desarticulação das cadeias produtivas e das instituições sociais.

Hoje, políticos e economistas cada vez mais numerosos afirmam ser necessária uma política comercial ativa e gerar extraordinário superávit. É preciso, segundo eles, ter programas de substituição competitiva de importações – o termo competitivo entra aí apenas para edulcorar. Caso não fosse preciso fazer esforço de substituição, ela se daria naturalmente, seria competitiva; se for necessário fazer um programa de substituição é porque a produção não é competitiva, o que, aliás, é natural no subdesenvolvimento, ou porque há práticas oligopolísticas nos mercados que a impedem de ocorrer. É natural que as empresas e as indústrias de um país subdesenvolvido não sejam em geral competitivas com as dos países desenvolvidos – não há a menor dúvida quanto a isso –; senão, o Brasil seria um país desenvolvido, e eles, os países subdesenvolvidos.

Os programas neoliberais com base no Consenso de Washington fracassaram. Os esquemas de auxílio externo para ancorar a moeda e para enfrentar o estrangulamento externo se multiplicam. Assim, diante deste fracasso, do ângulo dos Estados Unidos, se tornou vital consolidar essas políticas econômicas e assegurar a abertura dessas economias às suas empresas, bens e capitais. O objetivo da Alca é a consolidação das políticas que constituem esses programas econômicos fracassados.

Quando se afirma que, em um período de dez anos, as tarifas serão reduzidas a zero para a maior parte do comércio, isto é, cerca de 85%, isto significa que a "abertura" radical estará consolidada quanto ao comércio de bens. As negociações da Alca prevêem uma liberdade muito maior – dependendo dos setores que vierem a ser excluídos, liberdade muito maior na área de serviços. Os Estados Unidos, por exemplo, reivindicam a abertura de determinados setores estratégicos, como os serviços financeiros, para permitir a livre instalação de bancos, o acesso a depósitos da população e assim por diante – o que significará a consolidação de uma política de desregulamentação que já vem sendo praticada.

Quando, nas negociações da Alca, se pretende estabelecer normas ainda mais favoráveis ao capital estrangeiro do que as da OMC, no mesmo momento em que muitos começam a imaginar como reverter o que equivocadamente foi negociado no passado, isto é, a não-disciplina, a total liberdade para o capital estrangeiro, significa que se está procurando consolidar a atual situação em que o Estado brasileiro abdicou do direito de disciplinar o capital estrangeiro para que ele possa contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento industrial sustentado e estável. A Alca visa consolidar aqueles programas neoliberais fracassados, assegurar a influência econômica e política americana na região, formar um território econômico único nas Américas.

Todavia, ao invés de um grande acordo regional, pode ocorrer uma multiplicação de acordos bilaterais entre os Estados Unidos de um lado e cada país sul-americano do outro, o que parece ser a estratégia preferida, ainda que não declarada, dos Estados Unidos. Se ademais vierem a ser celebrados acordos por temas, consuma-se o objetivo inicial da estratégia americana na Alca. Estão os Estados Unidos, por exemplo, negociando com o Chile bilateralmente, poderiam vir a negociar com outros países sul-americanos, inclusive do Mercosul. Articulariam uma estrutura de acordos bilaterais, com os EUA no seu centro, e ao mesmo tempo, poderiam preservar o objetivo central de sua estratégia econômica de abrir terceiros mercados e manter a possibilidade de defender setores de sua economia que venham a se tornar menos competitivos até que recuperem competitividade. A *Trade Promotion Authority*, recentemente aprovada, prevê recursos significativos para reorganizar os setores que vierem a ser afetados pela redução de tarifas, enquanto a legislação brasileira e de outros países não prevê recursos para compensar se-

tores que vierem a ser deslocados por reduções tarifárias e pela aguda competição das multinacionais. A capacidade tecnológica, organizacional e financeira das megaempresas multinacionais americanas é muito maior do que a das empresas brasileiras, mesmo naqueles setores em que as nossas empresas hoje podem ser competitivas, como é o caso do aço. Hoje em dia há um programa de investimentos e de recuperação das usinas siderúrgicas americanas que não foram capazes de enfrentar a competição brasileira e que solicitaram e obtiveram a proteção de seu Governo. Quando forem suspensas, no futuro, as atuais barreiras, talvez essas empresas tenham se tornado novamente competitivas, como aconteceu no setor têxtil americano no passado. A capacidade de recuperação e de reorganização industrial nos Estados Unidos é muito grande, devido aos enormes investimentos em tecnologia que realizam e dos volumes de créditos que fornecem às empresas.

Em um território econômico único em que competem livremente, de um lado, as maiores empresas de todos os tempos, as megaempresas multinacionais americanas, e de outro, as empresas brasileiras, não as empresas estrangeiras no Brasil, o que acontecerá com empresas que, na média, têm grau tão distinto e inferior de eficiência? Há empresas no Brasil que são eficientes, porém mesmo essas, como ocorreu com a Companhia Siderúrgica Nacional, podem vir a ser absorvidas por megaempresas multinacionais. O fato de ser eficiente não garante a sua sobrevivência. Se todas as empresas de capital brasileiro fossem adquiridas por empresas estrangeiras, ocorreria um triplo problema. Primeiro, é preciso gerar dólares para financiar o envio dos lucros das empresas que vierem a ser desnacionalizadas. Segundo, a expansão das exportações brasileiras se torna dependente do planejamento global das empresas multinacionais e, terceiro, o nível de acumulação de capital se reduz.

Na área de comércio internacional, quem vai vencer a disputa no próprio mercado americano? Serão as empresas brasileiras? As filiais americanas no Brasil disputarão o mercado americano com suas próprias matrizes? É algo extremamente improvável e até absurdo. De toda forma, a previsão americana é de que os Estados Unidos venham a ter um superávit significativo em decorrência da Alca, esse é seu objetivo e daí sua insistência no projeto. A Alca não se destina a ampliar o déficit dos Estados Unidos, que já têm um déficit comercial gigantesco, e não é essa e nem poderia ser a sua expectativa, de seu Governo e de suas megaempresas.

Em uma área de livre comércio, os investimentos tendem a se concentrar em sua região mais dinâmica. Por exemplo, o Brasil é, em si mesmo, uma área de livre comércio: uma empresa do Piauí pode exportar para São Paulo, uma do Paraná pode exportar para Santa Catarina sem ter de enfrentar barreiras comerciais. Os investidores estrangeiros, quando desejam instalar-se no Brasil, não se instalam em um pequeno estado do Norte e de lá exportam para o maior mercado, que é o Sul-Sudeste, mas, pelo contrário, os investidores são atraídos pelo pólo dinâmico da economia, que é São Paulo, que é a região Sudeste, onde a infra-estrutura é melhor, o mercado é maior, a mão-de-obra é mais qualificada, a infra-estrutura social é melhor.

A "guerra fiscal" no Brasil pode ser vista como uma tentativa de reverter essa situação "natural", por meio da concessão de incentivos pelos diversos Estados para atrair as empresas estrangeiras, que normalmente se dirigiriam para as áreas mais desenvolvidas do País. Ora, a área mais desenvolvida do continente americano, onde se concentram 80% do PIB da região, são os Estados Unidos. De modo que os investimentos estrangeiros, inclusive de outros países, ao se implantar a Alca, formado o território econômico único, tenderão a se localizar nos Estados Unidos. Investimentos americanos hoje no Brasil podem até vir a retornar, como conseqüência da Alca, por uma razão simples: o investimento em tecnologia mais avançada no Brasil em geral é defendido por uma barreira tarifária. Isso acontece, por exemplo, com a indústria automobilística, em que há uma tarifa de 35%. Eliminada essa tarifa, não só as importações aumentariam, como ocorreu no passado recente, como essas empresas talvez viessem a deixar o Brasil e retornariam. Em outros setores, movimentos semelhantes de retorno poderiam ocorrer, em especial naqueles em que há significativas economias de escala e em que o custo de transporte é reduzido para o produto final.

Alguns analistas argumentam, por outro lado, que empresas poderiam vir para o Brasil, a fim de utilizar mão-de-obra mais barata, e exportar do Brasil para os Estados Unidos. Todavia, parecem esquecer que, para tirar proveito de níveis salariais mais baixos, as empresas onde a mão-de-obra é relevante no custo final poderiam, como já fazem, se instalar no México, ou na América Central, e de lá exportarem para os Estados Unidos e para o resto das Américas, com custos de transporte muito inferiores do que do Brasil para os EUA. De modo que dificilmente se poderia imaginar que

uma empresa preferisse se instalar no Brasil para exportar para o mercado americano.

Mas não são o desequilíbrio dos investimentos e o desequilíbrio do comércio as questões mais importantes na Alca. O problema maior desse tipo de acordo, caso se chegue ao final das negociações – pode ser que não, pode ser que se chegue à conclusão que as desvantagens da Alca são muito grandes – e se estabeleça o livre comércio entre o Brasil e a maior potência econômica do mundo, é que as necessidades do desenvolvimento econômico brasileiro exigem políticas ativas do Estado. Isto é, políticas públicas para superar as disparidades sociais, regionais, de renda, de riqueza, o desemprego para incorporar à sociedade e ao mercado as 50 milhões de pessoas que têm rendimento inferior a 80 reais por mês.

Impõe-se como desafio à sociedade brasileira incorporar essa massa de pessoas ao sistema produtivo e político, sob pena de termos gigantesca e crescente fonte de instabilidade e insegurança.

Outro desafio urgentíssimo é o das vulnerabilidades externas. O Brasil – sociedade e economia brasileiras – tem que levantar cerca de 50 bilhões de dólares anuais para fazer face aos pagamentos externos, em uma situação mundial de crise, de instabilidade política e militar e de estagnação ou de redução da atividade econômica.

Houve quem imaginasse que a expansão econômica mundial, que o processo de globalização, seria permanente e "suave", contrariando todo o conhecimento e a experiência histórica sobre ciclos econômicos e assim julgando que não haveria mais ciclos econômicos, e que, agora, haveria expansão permanente da nova economia internacional e gigantesca disponibilidade de capitais, que estariam dispostos a vir para o Brasil, modernizando o País transformando-o em plataforma de exportação. Nada disso aconteceu na escala e no tempo necessários.

Então, diante da situação de grave crise internacional, de instabilidade, de iminência de guerra, como resolver o problema da vulnerabilidade externa? Empresas brasileiras, tendo grandes dificuldades para rolar suas dívidas em dólares, o Estado tendo que se socorrer no FMI para levantar 30 bilhões de dólares, certamente não são indicadores de sucesso e tranqüilidade externa.

Como gerar um superávit significativo? Qual a única conta do balanço de pagamentos em que o Brasil pode, a curto prazo, gerar superávit

"saudável" – não me refiro ao superávit atual, que não é "saudável", porque resulta de uma queda das exportações e das importações, sendo esta maior do que aquela – um superávit saudável em que exportações e importações aumentam, sendo que as primeiras mais do que as segundas, haja vista que com a Alca o Estado não mais teria capacidade de exercer uma política comercial ativa? Como poderia, com a Alca, ser gerado esse tipo de superávit, na escala e no tempo necessários?

Durante a campanha presidencial, os programas afirmaram que será necessária uma política comercial ativa. Mas a vulnerabilidade brasileira não é problema que possa ser resolvido em dois, três, quatro anos. Mas pode ser ainda agravada. É questão de longo prazo reduzir a vulnerabilidade externa e eventualmente eliminá-la. É tarefa de grande complexidade, tendo em vista a situação da infra-estrutura física, da social e da poupança e crédito no Brasil.

Então, é preciso que o Estado tenha a possibilidade de fazer políticas de substituição competitiva de importações, isto é, ter tarifas. Não tarifas gigantescas, mas ter tarifas adequadas, de ser capaz de disciplinar o capital estrangeiro, como faz a China, o mais bem-sucedido país em atrair capitais, depois dos Estados Unidos; país de regime comunista, adversário dos Estados Unidos em relação a Taiwan, mas que atrai os investimentos das multinacionais.

Portanto, dizer que é preciso ter política cooperativa (e até submissa) com os Estados Unidos para atrair capitais é um profundo equívoco. A idéia de que é preciso desregulamentar tudo para atrair capitais não procede. A China é prova contundente de que esta não é uma visão correta sobre os interesses e os objetivos das megaempresas multinacionais.

O Estado brasileiro terá de ter políticas de emprego, políticas tecnológicas, de orientação do capital estrangeiro e de superação das vulnerabilidades externas, terá de gerar um superávit comercial significativo, senão as disparidades se agravarão e assim poderão tornar os capitais ainda mais ariscos em relação ao Brasil. Então, esse modelo atual, que fracassou, se permanecer, levará a uma crise de dimensões inimagináveis hoje em dia.

Finalmente, as normas que a Alca virá a consagrar, eliminando todas as tarifas, liberalizando o comércio de serviços e o movimento de capitais etc, impedirão que o Estado brasileiro possa articular e executar políticas públicas necessárias e eficazes para enfrentar esses desafios. Sobra alguma possibilidade de ação na área do crédito. Mas digamos que o capítulo XI do

Nafta se reproduzisse na Alca, o que é muito provável, poderia o BNDES articular políticas de crédito para desenvolver uma política industrial? É duvidoso. Acredito que não.

Então, os instrumentos de política industrial e comercial, e até de política tecnológica, na prática deixariam de existir e seriam tornados ilegais pela Alca. O Estado deixaria de tê-los. Como as disparidades sociais tendem a aumentar, até pelo crescimento da população e pelas características do processo tecnológico deixado ao sabor das forças de mercado, aumentaria o desemprego, permaneceria o subemprego e a exclusão social, e a instabilidade política se agravaria rapidamente.

Ao mesmo tempo, sem disciplina de capital estrangeiro, não se pode estabelecer nenhum programa de substituição competitiva de importações em prazo razoável. O problema não está em saber se vamos exportar mais suco de laranja, ou aço, ou açúcar, mas que capacidade tem a sociedade brasileira de dispor dos instrumentos de política necessários a uma estratégia de desenvolvimento que enfrente as disparidades e vulnerabilidades extraordinárias e que realize todo seu potencial.

A sociedade brasileira não é uma sociedade qualquer. O Brasil não é um pequeno país do Caribe, da África ou da Ásia. Se fizermos uma lista dos dez maiores países do mundo em território, outra dos dez maiores países em população e uma terceira lista dos dez maiores países em PIB, só três países figurarão em todas as três, os Estados Unidos, a China e o Brasil. De modo que a possibilidade que tem o Brasil de se transformar, em prazo razoável, em uma potência tão importante quanto a França ou a Inglaterra é absolutamente compatível com as dimensões da sociedade brasileira.

Assim há a necessidade e o dever de desenvolver esse potencial, até para criar o mercado interno que absorva essa enorme população marginalizada de forma produtiva e cidadã. E isso exige a possibilidade de o Estado garantir a infra-estrutura do sistema econômico, energia, comunicações, estradas e portos, saneamento, de forma suplementar e segura, quando a empresa privada não faz os investimentos que tem de ser feitos. Ou ficará o Brasil de novo sem energia, porque de repente decidiu-se que não era lucrativo investir em energia? Ou continuará sem saneamento básico? O Estado tem a obrigação absoluta e inarredável de garantir a expansão da infra-estrutura física e social da sociedade e seu funcionamento.

Acredito que seja esta a questão central: um eventual tratado da Alca eliminará a possibilidade de o Estado brasileiro ter os instrumentos de política econômica necessários para enfrentar os desafios que caracterizam a sociedade brasileira, se não quisermos que as disparidades sociais se agravem assim como as vulnerabilidades externas e a frustração do seu potencial.

A Alca afeta, constrange, reduz a soberania, a capacidade de a sociedade definir seu futuro e ter os instrumentos de política econômica e social capazes de construir esse futuro. Quanto ao comércio, a questão da Alca não é apenas uma questão de expansão setorial de exportações, mas o fato de que os próprios instrumentos da Alca não permitem enfrentar os desafios que temos no comércio internacional, que são ampliar, diversificar pauta e mercados, agregar valor, gerar superávit. Não aceitar a Alca não significa que não devamos continuar a ter estreitas relações econômicas com os Estados Unidos, com o Canadá, com o México, com a União Européia e assim por diante. Mas não se pode criar uma situação em que o Brasil aceite não poder ter os instrumentos de política econômica necessários à aceleração de seu desenvolvimento econômico e social.

O grande desafio atual é saber como ampliar nossas relações com os Estados Unidos e com os países da América do Sul sem que o Estado brasileiro seja privado dos meios necessários à sua estratégia de desenvolvimento econômico, social e político. Dificilmente poderá ser construída uma verdadeira e duradoura democracia no Brasil com níveis crescentes de disparidade social e com os riscos agravados da atual vulnerabilidade externa. O Brasil pode sobreviver como uma democracia formal, mas não se transformar em uma verdadeira democracia, em que todos participem, em uma sociedade mais próspera e mais justa, sem um projeto nacional de desenvolvimento soberano.

Politicamente, o Brasil não pode aceitar ser incorporado a um território econômico maior, sob a hegemonia americana, e renunciar à possibilidade histórica de construir um pólo sul-americano no âmbito do sistema multipolar mundial, que está sendo gerado progressivamente, e de assim contribuir para um sistema mundial mais justo e pacífico em que seu governo possa melhor defender e promover os interesses específicos de longo prazo do povo brasileiro como um todo, e não de um ou outro setor.

AS NEGOCIAÇÕES DA ALCA EM SUA FASE FINAL: PERSPECTIVAS PARA O BRASIL

Clodoaldo Hugueney Filho
MRE

As negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas – Alca – aproximam-se de um ponto de transição. Em breve, terá início aquela etapa que se pode chamar de decisiva ou final, quando um acordo começa a tomar forma e suas reais perspectivas e implicações passam a ter contornos mais visíveis. Alguns fatos concretos virão inaugurar essa nova fase, como as negociações efetivas de acesso a mercados e o início da Co-Presidência do Comitê de Negociações Comerciais da Alca, que caberá a Brasil e Estados Unidos. Outros ingredientes somam-se a essa equação, como as eleições brasileiras e o comportamento de nossos parceiros no hemisfério, em especial os Estados Unidos, onde o Congresso acaba de conceder ao Executivo o mandato negociador conhecido por *Trade Promotion Authority* ou TPA.

As negociações de acesso a mercados dizem respeito diretamente a cinco Grupos de Negociação – Acesso a Mercados (bens industriais), Agricultura (bens agropecuários), Serviços, Investimentos e Compras Governamentais – e tiveram seus parâmetros definidos há alguns meses, quando o Comitê de Negociações Comerciais (CNC) da Alca elaborou os chamados "métodos e modalidades das negociações de acesso a mercados", que estabelecem qual o ponto de partida da negociação. Deste esforço, resultou um cronograma para a próxima fase da negociação tarifária:

- apresentação de ofertas: entre 15 de dezembro de 2002 e 15 de fevereiro de 2003;
- pedidos de melhora das ofertas: de 16 de fevereiro de 2003 a 15 de junho de 2003;
- processo de apresentação de ofertas revisadas: a partir de 15 de julho de 2003.

Antes disso, os países devem notificar uma tarifa-base sobre a qual incidirão os percentuais de desgravação. Essa notificação deverá ser feita entre 15 de agosto e 15 de outubro deste ano; no entanto, no caso das uniões aduaneiras como o Mercosul, foi excepcionalmente concedida uma flexibilidade adicional, que permite alterar a tarifa notificada até 15 de abril de 2003. Note-se que, tanto no que se refere à tarifa-base quanto no relativo à apresentação de ofertas, os cronogramas definidos são compatíveis com o calendário eleitoral brasileiro. Isso é resultado, em larga medida, de um esforço negociador do Brasil, que procurou evitar compromissos que pudessem deixar o próximo Governo sem flexibilidade para a tomada de decisões.

Para cumprir as etapas previstas no cronograma, é preciso, em primeiro lugar, proceder à revisão da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, de forma a alcançar uma TEC a ser notificada em 15 de outubro. No âmbito da Câmara de Comércio Exterior (Camex), órgão colegiado interministerial ao qual cabem as decisões superiores em matéria comercial, decidiu-se criar um "Grupo de Trabalho para a revisão da TEC para fins de notificação na Alca". No entanto, esse processo constitui exercício que também requer coordenação com os demais parceiros do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai). Além disso, deve levar em conta as outras duas grandes negociações comerciais de que o bloco participa – a Rodada de Doha, na OMC, e as tratativas entre o Mercosul e a União Européia. Assim, a definição de uma TEC a notificar em 15 de outubro requer deliberação interna e externa, sem perder de perspectiva o cenário global de negociações comerciais simultâneas em que estamos envolvidos. Convém reiterar que essa TEC notificada pode sofrer alterações até 15 de abril de 2003.

Outra tarefa derivada das negociações de acesso a mercados consiste na elaboração de uma primeira lista de ofertas. Essa lista deve ser concluída antes de 15 de fevereiro de 2003, que é o prazo final para a apresentação das ofertas iniciais. Ao longo do primeiro semestre do próximo ano, tais ofertas devem ser revistas, de acordo com o calendário exposto anteriormente. O

processo de elaboração das listas, que também será aprovado em última instância pela Camex, prevê a participação de representantes do setor privado e terá características distintas, dependendo do Grupo de Negociação (GN).

Em cada grupo negociador, há características específicas que devem ser levadas em conta no processo de preperação das listas de ofertas. Alguns pontos, porém, são comuns. Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que o Brasil negocia ao mesmo tempo em três tabuleiros (OMC, Alca e Mercosul-União Européia) e que a oferta para a Alca deve ser pensada em conjunto com as ofertas que serão apresentadas nas outras duas negociações, de acordo com o calendário de cada processo. O importante é elaborar um universo único de ofertas para as três grandes negociações (Alca, OMC e Mercosul-UE) com base no qual, em um segundo momento, se possam direcionar as ofertas a partir da definição de prioridades entre as negocições preferenciais (Alca e Mercosul-UE) e multilaterais (OMC).

De acordo com os métodos e modalidades da negociação definidos em maio último, nos grupos negociadores de acesso que se ocupam dos chamados "temas novos" (serviços, investimentos e compras governamentais) os parâmetros para a elaboração de listas de ofertas são amplos e flexíveis. No caso de serviços, a posição atual é que a oferta inicial brasileira deve partir dos compromissos existentes na OMC – único acordo internacional sobre comércio de serviços de que o Brasil é parte – e ser apresentado em formato de lista positiva, isto é, arrolando-se apenas os setores que se deseja liberalizar. Em investimentos, o Brasil pretende observar, na elaboração de sua oferta, o entendimento de que o âmbito de aplicação do futuro Capítulo de Investimentos da Alca deve limitar-se à proteção do investimento direto já realizado – como já prevê a legislação brasileira – e limitar-se ao comércio de bens, uma vez que, segundo entendemos, se deve tratar da liberalização do comércio de serviços no GN respectivo. Quanto a compras governamentais, pretende-se restringir a oferta às entidades subordinadas ao Governo Federal, excluídas as empresas estatais e de economia mista que atuem no mercado.

Evidentemente, o exercício de preparação e apresentação da oferta brasileira é apenas um lado de uma moeda, em cuja face oposta está a avaliação das ofertas feitas pelos demais países, que constituirão as oportunidades que podem ser abertas ao setor produtivo brasileiro com a eventual implementação da Alca, a partir de 2006. Em seguida, terá lugar o longo processo de me-

lhoramento das ofertas, que começará em julho do ano que vem e constituirá o ponto nevrálgico das negociações.

Como já se assinalou anteriormente, essa fase decisiva das negociações – que ocupará os anos de 2003 e 2004 – coincide com o período da Co-Presidência Brasil-Estados Unidos. As duas maiores economias do hemisfério assumirão a Presidência do Comitê de Negociações Comerciais a partir da Reunião Ministerial de Quito, marcada para primeiro de novembro de 2002, e permanecerão nessa função até janeiro de 2005, quando devem ser encerradas as negociações e iniciado processo de ratificações nos parlamentos dos 34 países. A importância da Co-Presidência reside, acima de tudo, no fato político expressivamente simbólico de estarem lado a lado, orientando a etapa final das negociações, os dois maiores mercados e principais interlocutores do processo Alca.

Este parece ser o momento adequado para inserir nesta reflexão a variável "condicionantes externos", aspecto fundamental de qualquer processo de negociação internacional, que, no caso da Alca, por evidentes motivos, tem nos Estados Unidos um fator determinante. É sabido que, apesar das inúmeras declarações favoráveis à liberalização comercial, os norte-americanos têm adotado medidas incompatíveis com esse propósito: o caso da aplicação de salvaguardas aos produtos siderúrgicos, por exemplo, embora não seja medida tomada no âmbito da Alca, emite um sinal político extremamente negativo para parceiros que estão conversando, justamente, sobre a criação de regras justas para o comércio; da mesma forma, os cerca de 19 bilhões de dólares com que se estima que a nova lei agrícola pretende subsidiar anualmente os agricultores norte-americanos não contribuem para oferecer as melhores expectativas aos países que negociam a Alca, para os quais o agribusiness tem especial importância.

A *Trade Promotion Authority* (TPA) merece consideração específica. Aprovada e sancionada recentemente, a TPA traz consigo elementos negativos e positivos. É verdade, por exemplo, que a legislação limita a ação dos negociadores norte-americanos e introduz dispositivos que devem ampliar significativamente o poder de supervisão do Legislativo em matéria de concessões tarifárias para "produtos sensíveis", muitos deles de interesse do Brasil, bem como no caso da adoção de compromissos que sejam conflitantes com a legislação americana de defesa comercial. No entanto, há também alguns sinais positivos:

- trata-se da primeira vez, desde 1994, em que o Executivo é autorizado a negociar pelo Legislativo acordos comerciais pelo mecanismo *fast track*. Dentro de um clima negociador tão pouco animador, esse ponto deve ser sublinhado.
- acabou sendo excluída da TPA a polêmica emenda Dayton-Craig, que estabelecia mecanismo que dava ao Congresso a faculdade de vetar partes de acordos comerciais que afetassem as leis de defesa comercial americanas.

Depois de analisar os elementos constitutivos desta etapa decisiva das negociações, que ocupará os anos de 2003 e 2004, cabe enfatizar a importância de o Brasil participar ativamente do processo negociador da eventual área hemisférica de livre comércio. Esse esclarecimento faz-se ainda mais relevante em um momento pré-eleitoral, quando os enfoques dados ao tema na imprensa, freqüentemente, privilegiam a ideologização em detrimento da avaliação objetiva dos riscos e oportunidades da Alca. Não se quer dizer com isso que o Itamaraty é a favor da Alca, pois não se chegou ao momento de tomar essa decisão – que, por sinal, tampouco caberá exclusivamente ao Ministério das Relações Exteriores, mas ao conjunto do governo – Executivo e Legislativo – e da sociedade brasileira. Deve-se negociar a Alca até que se tenha um pacote completo que possa ser apreciado pela sociedade de maneira democrática, soberana e constitucional. O Itamaraty reforçou sua equipe negociadora na área econômico-comercial justamente para estar à altura do desafio de construir um acordo que seja interessante para o Brasil. É sempre útil repetir que a Alca é negociada com base no princípio do *single untertaking*, isto é, trata-se de um compromisso único, a ser aceito ou descartado ao final do processo negociador, em 2005.

No momento atual, o que se pode depreender das atitudes norte-americanas é, em princípio, uma tendência à volta ao protecionismo. O Brasil encara a Alca como um projeto que pode trazer grande impulso à economia brasileira, mas que, ao mesmo tempo, também pode se tornar indesejável para o Brasil. Esta é uma mensagem que tem sido transmitida com clareza às autoridades norte-americanas. Ocorre que este não é o momento de julgar as concessões dos nossos parceiros, pois o que se tem a essa altura são apenas indícios. As reais oportunidades só estarão visíveis quando as ofertas estiverem sobre a mesa. Antes disso, qualquer julgamento é prematuro ou pura especulação.

Mas voltemos às razões pelas quais se deve negociar. Já se mencionou o fato de que ainda não se tem uma noção clara das oportunidades e dos riscos representados pela Alca para o Brasil. Além disso, cumpre recordar que os EUA são o maior parceiro comercial do Brasil e absorvem um quarto das nossas exportações. As Américas hoje respondem por 50% de nosso comércio exterior e 70% de nossas exportações de manufaturados para o mundo. Por esse motivo, a Alca constitui uma oportunidade para abrir mercados, não apenas dos EUA, mas também dos outros 32 países do hemisfério. Se os demais países firmarem um acordo plurilateral do qual o Brasil não faça parte – ou se estabelecerem uma rede de acordos bilaterais com os EUA –, as conseqüências serão extremamente negativas para as exportações brasileiras, que terão de concorrer em condições desfavoráveis em uma região na qual todos os demais países oferecem preferências uns aos outros e chegarão à tarifa zero. Esse raciocínio também pode ser aplicado aos investimentos: o Brasil certamente se tornaria um destino bem menos interessante para o estabelecimento de uma montadora, por exemplo, se suas exportações fossem taxadas pelos demais países do hemisfério, que não aplicam tarifas entre si.

É importante, como já se afirmou, desideologizar o debate em torno da Alca e passar a encarar de forma objetiva suas reais implicações para o Brasil. As negociações da Alca sempre estiveram inseridas no contexto mais amplo da promoção do livre comércio e do maior acesso de nossos produtos a mercados internacionais, apoiando o processo de desenvolvimento dos países da região. A Alca deve complementar as negociações multilaterais empreendidas no âmbito da OMC, os esforços de consolidação e aprofundamento do Mercosul e as negociações entre o Mercosul e a União Européia.

Os nosso interesses no exercício negociador da Alca continuam a ser os mesmos, definidos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na Cúpula de Québec, em abril de 2001: "A Alca será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *anti-dumping*; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses,

indesejável. Se tivermos a sabedoria de fazê-la bem feita, a Alca pode vir a ser um avanço na promoção do desenvolvimento e da justiça social".

Essas não são manifestações dos objetivos de um Governo ou governante. Parece razoável afirmar que se trata dos anseios e expectativas da sociedade brasileira. Em 2005, poderemos julgar se os objetivos acima estarão refletidos no Acordo que então terá sido negociado. Se parecer aos seus representantes democraticamente eleitos – no Executivo, o Presidente da República; no Legislativo, os Deputados e Senadores – que o Acordo não trará benefícios ao País, ele poderá então ser rejeitado.

Até lá, no entanto, a palavra de ordem só pode ser uma: negociar para obter o melhor pacote possível para o Brasil.

QUINTA PARTE

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Paulo Vizentini
Gilberto Vergne Saboia
Lindolpho de Carvalho Dias
Mônica Hirst

AMÉRICA DO SUL, ESPAÇO GEOPOLÍTICO PRIORITÁRIO DO PROJETO NACIONAL BRASILEIRO

Paulo G. Fagundes Vizentini
UFRGS

As relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos, e, especialmente, a construção de um espaço regional integrado no subcontinente representam o principal objetivo para a diplomacia brasileira nos próximos anos. Em primeiro lugar é necessário preservar e aprofundar o Mercosul e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul-americano. Neste contexto, a Argentina, a Venezuela e a Colômbia constituem as prioridades, seguidos pelo Chile. Disso também depende a manutenção da autonomia do Brasil no contexto da globalização, condição indispensável para a estruturação de um projeto nacional que permita ao País constituir-se no núcleo de um dos pólos de um sistema internacional multipolar. Para tanto é vital superar a atual crise dentro de uma perspectiva que mantenha esta conquista de nossa diplomacia, que é o Mercosul, bem como evitar a implantação da Alca, a Área de Livre Comércio das Américas.

O Mercosul representou o primeiro processo de integração sul-americano, e também latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do Cone Sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente. A abordagem sobre o futuro do Mercosul, no contexto da primeira crise significativa deste processo de integração, levanta, por sua vez, inúmeras questões estratégicas. Trata-se do esgotamento desta iniciativa ou, simplesmente, uma tempestade passageira? A solução seria um aprofundamento do processo, criação de instituições supranacionais, ampliação do número de membros ou, pelo con-

trário, um recuo em objetivos e prazos exagerados, buscando-se um enfoque mais realista? Seja qual for a solução da crise, dela depende o estabelecimento de um sistema de relações estruturadas entre os países sul-americanos. E para abordar a questão do futuro do Mercosul, é necessário identificar seus elementos formadores, tendências evolutivas e desafios de âmbito internacional e doméstico na virada do século. Mas, sobretudo, é importante identificar qual dimensão do Mercosul foi atingida pela crise.

A dimensão histórica: o acercamento Brasil-Argentina

Historicamente, a matriz da integração regional sul-americana tem sido a cooperação entre os dois maiores países da região, o Brasil e a Argentina. O primeiro acercamento sistemático entre ambos países, que se estendeu dos anos 50 até o final dos 70, no contexto sucessivo dos regimes populistas e dos regimes militares de segurança nacional antiesquerdista, se saldará por mais um fracasso. As estratégias da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina, da ONU, 1948), bem como as primeiras tentativas de integração econômica efetiva nas Américas, como a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), a Área de Livre Comércio do Caribe (Carifta, depois Caricom) e o Pacto Andino, não conseguiram gerar soluções duradouras para os impasses do desenvolvimento.

As razões do relativo insucesso destas experiências, à luz dos objetivos propostos, encontram-se vinculadas à estrutura das economias de substituição de importações, que eram pouco propícias à abertura de mercados, ao caráter que os EUA e as organizações financeiras sob sua influência tentaram imprimir a estas integrações e, finalmente, à implantação dos Regimes de Segurança Nacional. Alguns deles buscaram um relacionamento econômico mais íntimo com os Estados Unidos, enquanto outros, como o Brasil, aprofundaram a industrialização por substituição de importações. Além disso, as concepções geopolíticas que os orientavam conduziram ao acirramento das desconfianças mútuas e rivalidades.

No início dos anos 80, o acercamento Brasil-Argentina viria a ser a espinha dorsal da integração regional, coroada com a constituição do Mercosul em 1991. Ao contrário do que afirmam certos manuais sobre as relações internacionais latino-americanas, este acercamento não é resultado da demo-

cratização, mas fruto de um processo anterior e bem mais complexo e profundo, do qual a redemocratização constitui apenas um dos aspectos.

No novo quadro internacional adverso que se criava, desde o choque petrolífero de 1973, mas particularmente com a reorganização do capitalismo internacional que se seguiu, o Governo Geisel começou a revalorizar a América Latina como espaço para a política externa brasileira. Não bastava tentar ampliar a influência sobre os pequenos países vizinhos, como vinha fazendo o Governo Médici: era necessário melhorar as relações com a Argentina. O Governo Geisel tratou de negociar com Buenos Aires o contencioso da barragem hidrelétrica de Itaipu, especialmente após o início do processo na Argentina em 1976. A iniciativa neste e em outros campos da relação bilateral foi continuada e aprofundada durante o governo Figueiredo (1979-1985). Por esta razão, quando ocorreu a Guerra das Malvinas em 1982, em pleno quadro da crise da dívida externa que se abatia sobre a América Latina e da Nova Guerra Fria do Governo Reagan, pode-se considerar que houve não um simples apoio brasileiro à Argentina durante o conflito, mas que amadureceu um processo de crescente convergência entre os dois países, e mesmo de uma aliança.

Desde que o Governo Geisel – longe de aceitar o impacto negativo que o reordenamento político-econômico mundial impunha sobre o desenvolvimento brasileiro – optara por aprofundar ainda mais a industrialização por substituição de importações e imprimir um rumo ainda mais autônomo à política externa, as pressões internacionais pela redemocratização do País intensificaram-se. A política externa e o projeto de desenvolvimento eram os alvos centrais das novas pressões internacionais. A Argentina viveu algo semelhante durante a Guerra das Malvinas, quando as potências ocidentais, os EUA em particular, deixaram claro que não necessitavam mais de seu regime militar no novo contexto mundial e regional. A nova agenda internacional enfatizava agora a abertura dos mercados internos dos países periféricos e a redemocratização.

O retorno da democracia, com os presidentes Raul Alfonsin e José Sarney, dá-se, portanto, em uma conjuntura adversa do ponto de vista econômico e diplomático. A crise da dívida tornaram os países latino-americanos extremamente vulneráveis às pressões do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, num quadro de graves dificuldades econômicas, enquanto o conflito centro-americano permitia ao Governo Reagan trazer a Guerra Fria para o

âmbito hemisférico, o que lhe possibilitou também utilizar instrumentos diplomáticos e militares para exercer uma pressão suplementar sobre a América Latina. Neste contexto os dois países aderem ao Grupo de Apoio à Contadora e iniciam um acercamento sistemático e institucionalizado.

Em 1985, por meio da Declaração de Iguaçu, foi estabelecida uma comissão para estudar a integração entre os dois países e em 1986 foi assinada a Ata para Integração e Cooperação Econômica, que previa a intensificação e diversificação das trocas comerciais. Fruto deste esforço, em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um mercado comum entre os dois países num prazo de dez anos. O que estava por trás desta cooperação, a par dos fatores já apontados, é a marginalização crescente da América Latina no sistema mundial, a tentativa de formular respostas diplomáticas comuns aos desafios internacionais, a busca de complementaridade comercial, a criação de fluxos de desvio de comércio e um esforço conjunto no campo tecnológico e de projetos específicos. Ou seja, o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (Pice), conforme Samuel Pinheiro Guimarães, "tinha como estratégia central a idéia de superar cautelosamente a histórica rivalidade econômica e política entre Brasil e Argentina por meio de um programa gradual e equilibrado de abertura comercial e de criação de mecanismos conjuntos de desenvolvimento industrial e tecnológico entre os dois países maiores da América do Sul" (Guimarães, 1999, 18).

O Mercosul como reação/adaptação à globalização

O final da década de 80 assistiu ao fim da Guerra Fria com a Perestroika e, em seguida, com o colapso do campo soviético, o que propiciou a aceleração do processo de globalização, da revolução científico-tecnológica, da competição econômico-tecnológica entre os países desenvolvidos e a formação de blocos econômicos. Com isso, a já difícil situação internacional da América Latina agrava-se dramaticamente. Devido a isso, a diplomacia brasileira buscou um novo modelo de inserção internacional. Durante o governo Collor (1990-1992), houve inicialmente uma convergência com as propostas norte-americanas para o estabelecimento de uma Nova Ordem Mundial, que no caso da América Latina era expressa pelo *Washington Consensus*. Como outras vezes na história diplomática do País, a análise feita pelo novo governo neoliberal brasileiro estava equivocada, ao acreditar que quanto mais fosse

oferecido aos Estados Unidos, mais seria recebido em troca. Esta idéia estava baseada na velha concepção de uma aliança privilegiada com a Casa Branca, e também de que os EUA haviam vencido a Guerra Fria, e não na emergência de uma ordem mundial pós-hegemônica, como estava acontecendo.

Em 1990, o Presidente Bush lançou a Iniciativa para as Américas, aventando a criação de uma área de livre comércio do Alaska à Terra do Fogo, que constituiu o ponto de partida para a Alca. Tratava-se de uma estratégia destinada a reagir à construção da União Européia e à ascensão da Ásia Oriental, como forma de permitir a Washington reafirmar sua hegemonia mundial no pós-Guerra Fria. Para enfrentar estes desafios, os EUA precisavam articular um espaço econômico exclusivo e incrementar suas exportações, como um dos mecanismos necessários para reciclar sua base produtiva e tecnológica e gestar formas menos custosas de manter sua hegemonia mundial. Tal processo já se havia iniciado com a integração da América do Norte: em 1988 foram firmados acordos de cooperação entre os EUA e o Canadá, e em 1990 iniciaram as discussões com o México.

Estas iniciativas culminariam em 1º de janeiro de 1994 com a implantação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte – Nafta. A política americana foi definida por Alfredo Valladão como "A Estratégia da Lagosta": o Nafta constituiria a cabeça, o centro nevrálgico; a América Latina seria o rabo, a retaguarda e reserva de mercado e recursos; as garras projetam-se sobre o Pacífico e o Atlântico, apoiadas nas alianças militares na Ásia e na Europa. Sua presença estaria destinada a evitar a emergência de potências hegemônicas nessas regiões (como foi sugerido por Henry Kissinger), e seus golpes (intervenções) estariam voltados às áreas de instabilidade da linha que vai da Rússia ao leste da África, cortando o Oriente Médio.

A resposta brasileira a estes novos desafios e aos efeitos negativos decorrentes da inserção mundial de cunho neoliberal implantada pelo Governo Collor proveio da atuação compensadora do Itamaraty e materializou-se com a aceleração e ampliação da integração Brasil-Argentina. Em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que criava o Mercado Comum do Sul (Mercosul), reunindo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Tratado iniciava a redução tarifária de todos os produtos e previa para 31 de dezembro de 1994 o estabelecimento definitivo de um mercado comum entre os quatro países, com a liberalização completa do comércio intra-regional e

adoção de uma tarifa externa comum. Note-se que o prazo inicial previsto pelos acordos Sarney-Alfonsin fora reduzido quase pela metade.

A intenção da equipe da Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, era, neste contexto, a de dar novo conteúdo à cooperação Brasil-Argentina, ao torná-la um instrumento para uma redução de tarifas ainda mais rápida, especialmente por meio da inclusão do Uruguai e do Paraguai. Desta forma, uma integração de perfil desenvolvimentista foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal.

Com o processo de *impeachment* do Presidente Collor, sua renúncia e o estabelecimento do Governo Itamar Franco (de 1992 a 1995), bem como pelos resultados predominantemente negativos e a frustração decorrente da aliança com Washington e da estratégia neoliberal de desregulamentação da economia, privatizações e abertura passiva (sem compensações) ao mercado internacional, era natural uma mudança de rumos mais acentuada na política externa. A nova diplomacia procurava manter os desacordos com os EUA num baixo perfil, confrontando apenas os problemas pontuais. Fernando Henrique Cardoso afirmou em 1993, quando era Ministro das Relações Exteriores, que "é verdade que os EUA individualmente são nosso maior parceiro. Mas uma integração privilegiada com eles seria impossível, dado o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas importações para o mercado norte-americano, onde enfrentamos não raro muitas restrições. Os EUA não abrem seu mercado para o Brasil. Não é o Brasil que tem as chaves das portas para a América do Norte".

Dimensões e mecanismos decisórios do Mercosul

O Mercosul possui uma população de 200 milhões de habitantes e uma superfície de quase 12 milhões de quilômetros quadrados. Seu PIB, ainda que quantitativamente modesto em comparação com o da UE e Nafta, tem crescido em ritmo superior ao destes, adquirindo um peso significativo nas próximas décadas. A isto deve-se agregar o Chile e a Bolívia, que já associaram-se ao Mercosul. Quanto a sua estrutura institucional definitiva, foi estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, o qual marcou o encerramento do período de transição. Os mecanismos decisórios que fazem parte desta estrutura são aqui analisados em suas dimensões técnico-administrativas e político-diplomáticas. As características específicas de tais mecanismos distinguem-nos dos da União Européia

(UE), bem como dos do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), uma vez que atendem às peculiaridades políticas e históricas do processo de integração do Cone Sul.

O Mercosul, implantado por meio de Tratado de Assunção em março de 1991, foi dotado de personalidade jurídica internacional em dezembro de 1994, através do Protocolo de Ouro Preto; desde 1º de janeiro de 1995 o Mercosul constitui uma União Aduaneira, a única do mundo em desenvolvimento, como observaram Florêncio e Araújo (a liberalização comercial intra-zona foi complementada pelo estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum). Isto significa que seu órgão máximo, o Conselho do Mercado Comum, possui competência para assinar acordos com outros pólos de integração regional ou países, o que não quer dizer que se trate de uma instituição supranacional.

A maior parte das instituições decisórias vigentes durante o período transitório do Mercosul (1991-1994) foi mantida na estrutura definitiva. O órgão máximo é o Conselho do Mercado Comum, que é integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia ou Fazenda dos quatro países, que se reúne duas vezes por ano. Embora os Presidentes das Repúblicas integrantes do Mercosul sejam informalmente a instância suprema do processo decisório, as decisões são oficializadas pelo Conselho para evitar o desgaste político decorrente de certas deliberações. Estas, por sua vez, são tomadas por meio de um mecanismo de consenso. Ao Conselho cabe definir as linhas gerais do processo de integração em sentido mais amplo, bem como articular o esforço político necessário ao desenvolvimento do mesmo.

As instituições decisórias do Mercosul algumas vezes são consideradas como "inferiores" e "menos desenvolvidas" do que as da União Européia, o que hipoteticamente denotaria uma fragilidade intrínseca ao processo de integração dos países do Cone Sul. Trata-se de uma apreciação equivocada, como procurarei demonstrar por meio de uma comparação contextualizada entre as instituições do Mercosul e da UE. Três questões são geralmente levantadas: a inexistência de um Parlamento Comunitário, de um Tribunal de Justiça e de órgãos de caráter supranacional.

Com relação ao primeiro ponto, os países integrantes do Mercosul não têm interesse nem poderiam criar um Parlamento de tipo comunitário, como o europeu, pelo simples fato de que todo o poder decisório transcorre

por meio de mecanismos intergovernamentais. Da mesma forma, um Tribunal de Justiça supranacional não se justifica, na medida em que as normas são adotadas consensualmente e transformadas em legislações nacionais, obrigatoriamente. Apenas Tribunais supranacionais *ad hoc* são instituídos para problemas muito específicos, pois o Mercosul também possui mecanismos de resolução de conflitos.

Quanto à questão da inexistência de instituições supranacionais, além do fato já mencionado de que o processo decisório é implementado por consenso, é preciso considerar que os países latino-americanos, e os do Mercosul em particular, possuem uma cultura política de forte tradição presidencialista. Assim, praticamente não existe separação entre as funções de Estado e de Governo nos países sul-americanos. No plano diplomático, apesar do discurso integracionista existente desde as independências das nações latino-americanas, é preciso considerar a existência de uma certa tradição individualista. Instituições supranacionais no Mercosul seriam percebidas como uma renúncia de soberania, que os Estados-Membros não estariam dispostos a permitir. Através da manutenção dos mecanismos intergovernamentais de decisão, o Brasil busca obter também um efeito multiplicador em sua atuação internacional. Além de atuarem como bloco regional, os Países-Membros continuam a falar com voz própria (dentro de uma política comum). No que diz respeito ao Uruguai, Paraguai e Argentina, o maior peso relativo do Brasil faz com que se sintam mais seguros com a vigência de uma prática decisória intergovernamental.

Há também que considerar que não existe ainda uma mentalidade comunitária, que só lentamente se está formando. Somos apenas quatro países, por enquanto, e não dispomos no momento de funcionários com tal mentalidade (que esteja acima de suas preferências nacionais), uma vez também que o processo de integração é bastante recente. Finalmente, é preciso assinalar que a existência de órgãos decisórios intergovernamentais, em lugar de rígidas instituições supranacionais, tem propiciado um avanço rápido do processo de integração. Neste sentido, os mecanismos mais flexíveis tem permitido um melhor aproveitamento de uma conjuntura favorável comum.

Contudo, é preciso considerar que a inegável eficácia das instituições decisórias de caráter intergovernamental não teria sido atingida sem a adoção de mecanismos de consenso. Embora a decisão consensual implique inicialmente num maior esforço e signifique um maior gasto de tempo, ela

possui vantagens importantes. Durante as negociações, todos os atores sentem-se mais seguros e quando, após grande esforço, chega-se a um consenso, todos estão comprometidos com a implementação (não gerando-se minorias derrotadas ressentidas). Obviamente uma estratégia consensual exige uma criatividade negociadora permanente, mas é isto justamente o que gera um processo, o que representa um exercício mais rico que a pura e simples votação ponderada. Desta forma, o sistema de consenso revela-se um mecanismo agregador por excelência. Conforme dois diplomatas brasileiros, "o consenso produz tensão, que se traduz em energia" (Florêncio e Araújo, p.70).

A inexistência de instituições supranacionais, contudo, também apresenta certos inconvenientes. No contexto da tradição histórica auto-centrada de cada país latino-americano, a ausência de organismos supranacionais pode tornar o conjunto mais vulnerável a pressões externas, o que está se tornando uma questão crucial. Isto, de certa forma, constitui um problema ainda sem alternativas, uma vez que tais istituições necessitam de tempo para serem geradas. O Mercosul não pode copiar o modelo europeu, pois as duas realidades são muito diferentes, mas, obviamente, deve contar com a experiência das instituições da União Européia. Além disso, frente à ideologia neoliberal do "Estado mínimo", que emana dos países anglo-saxões como modelo para o Sul, o Mercosul, como área em desenvolvimento, deve defender a existência de um Estado articulador e orientador do desenvolvimento econômico e da integração regional.

O Mercosul como base para a inserção internacional

Desde o início dos anos 90, a diplomacia brasileira teve de abandonar a retórica terceiro-mundista de solidariedade entre países em desenvolvimento, concentrando-se no questionamento pontual de regras internacionais que considera injustas e obstaculizadoras do desenvolvimento dos países periféricos. Um grande número de questões relativas à matriz anterior de política externa foi retirada da agenda internacional, enquanto novas eram incluídas, como a questão dos Direitos Humanos, Meio Ambiente, Programa Nuclear, normas de propriedade intelectual e o fim da reserva de mercado para a indústria nacional de informática. A adoção de diferentes regimes internacionais, a busca da manutenção de relações satisfatórias com os Estados Unidos e a abertura do mercado interno brasileiro, bem como a recente implementação

do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real, de julho de 1994), procuraram estabelecer a confiança junto aos investidores internacionais e adaptar o País às novas realidades. Apesar destas medidas, que sinalizam em direção a uma aceitação das regras internacionais, o Brasil não abandonou sua parcerias diversificadas nem suas características de *global trader.*

Como foi possível conciliar estas duas dimensões? Como as condições de inserção internacional tornaram-se ainda mais adversas nos anos 80, a diplomacia brasileira não conseguiu mais manter suas relações com importantes regiões do mundo na mesma intensidade com que vinha fazendo. O protecionismo crescente e as novas realidades internacionais tornaram as relações com a Comunidade Européia e com o Japão mais difíceis, enquanto a crise do Campo Soviético e do Terceiro Mundo inviabilizaram, ao menos temporariamente, a manutenção de vínculos privilegiados com estas regiões. Da mesma forma, a ordem regional estabelecida no Oriente Médio após a Segunda Guerra do Golfo encerrou as possibilidades de relações estratégicas com esta área.

Assim, quanto mais se deterioravaram as condições internacionais, mais a política externa brasileira tratou de criar uma nova realidade regional. Por meio da integração com os países vizinhos, além de benefícios econômicos mais imediatos, se reforçaria a base regional como forma de incrementar a participação do Brasil e de seus parceiros platinos no plano mundial. Neste sentido, o Mercosul não constituía um fim em si mesmo, nem o aspecto comercial constituía o objetivo essencial, apesar do discurso oficial, mas fazia parte de um projeto mais abrangente. Quando os EUA anunciaram a criação do Nafta, o Brasil reagiu lançando em 1993 a iniciativa da Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana) e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul.

A primeira estimulava as demais nações sul-americanas a associar-se ao Mercosul por meio da negociação de acordos de livre comércio. Neste contexto a Venezuela, a Bolívia e o Chile já negociaram formas de cooperação com o Mercosul em 1995 e 1996. A criação de uma área de integração sul-americana, tendo o Mercosul como núcleo duro, ampliava a margem de manobra e a capacidade de resistência frente ao poder de atração que o Nafta exerce sobre os países latino-americanos individualmente, como o caso do Chile, por exemplo. Além disso, a possibilidade de uma integração regional ampliada cria

alternativas para que os países do subcontinente não fiquem tão expostos às pressões externas para adotar planos liberais ortodoxos de ajuste, que seriam necessários para manter relações privilegiadas com os países desenvolvidos ou estar em condições de participar do próprio Nafta, o que converteu-se em autêntico "canto da sereia" para certas nações latino-americanas.

No segundo caso, a idéia era criar outro círculo concêntrico em volta do Atlântico Sul, mediante a cooperação do Mercosul com a África do Sul pós-*Apartheid* e com os países recentemente pacificados da África Austral. Este novo espaço constituiria uma área de crescimento econômico, tirando proveito das complementariedades existentes e potenciais. Além disso, esta iniciativa amplia o quadro de cooperação Sul-Sul, além de abrir uma rota permanente para os Oceanos Índico e Pacífico, propiciando ainda alianças estratégicas com potências médias e/ou mercados emergentes do Terceiro Mundo. Este último aspecto parece ser particularmente importante para a diplomacia brasileira.

Em dezembro de 1994, na Reunião de Cúpula de Miami, o Presidente Clinton retomou a proposta da criação de uma zona hemisférica de livre comércio, que receberia a denominação de Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Na reunião, o Brasil defendeu a futura convergência e cooperação entre os diversos projetos de integração existentes, rechaçando a possibilidade de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Além disso, o Itamaraty tratou de assegurar que mesmo este acercamento não deveria implicar na excludência de contatos e acordos com outras áreas, como a União Européia. Neste sentido, em face do avanço da estratégia norte-americana, o Mercosul iniciou negociações com a União Européia, que culminaram com a assinatura do primeiro acordo inter-blocos econômicos, o Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação União Européia-Mercosul, assinado em Madri em dezembro de 1995.

Como não poderia deixar de ser, os resultados bastante positivos no campo econômico para o Mercosul e a colaboração com outros núcleos de integração, num quadro de crescente competição econômico-tecnológica no Norte, têm levado a crescentes divergências com os EUA. Não se trata apenas da constante ampliação das relações comerciais intra-Mercosul, mas também de outros elementos. Esta integração tem-se expandido geograficamente, tem-se aprofundado e cumprido geralmente com o cronograma estabelecido, e tem-se ampliado socialmente. Hoje existe também uma

integração pela base, onde interagem novos atores sociais e políticos, como é o caso da Rede das Mercocidades e dos contatos cada vez mais intensos de sociedade à sociedade. Além disso, parece ficar cada vez mais claro que o Mercosul tem como objetivo implícito a manutenção de uma base industrial dentro de seu território, criando condições para que as empresas transnacionais permaneçam aqui.

Além desses sólidos avanços, os acordos do Mercosul com outras áreas, como a Europa e a Ásia Oriental, inquietam sobremaneira os Estados Unidos. Assim, desde fins de 1996, mas sobretudo após o início do segundo mandato do Presidente Clinton, Washington tem atacado o Brasil e o Mercosul por suas práticas comerciais e seu acercamento a outros processos de integração. Neste debate áspero, o Brasil tem argumentado que o Mercosul, que almeja um mercado comum, constitui um projeto mais profundo de integração que o Nafta, que não passa de uma área de livre comércio, razão pela qual não poderia ser abandonado (para uma adesão país a país ao Nafta) nem absorvido pela América do Norte. A resposta da Casa Branca tem sido renovar o poder de atração do Nafta por meio da promessa de aprovação do *Fast Track*, especialmente para o Chile.

A cooperação com a UE e a Ásia, por seu turno, tem sido duramente atacada pelos Estados Unidos. Tal situação pode ser inferida do discurso do presidente Clinton ao Senado no início de 1997, quando foi pedir a aprovação do *Fast Track*: "Precisamos agir, expandir as exportações para a América Latina e Ásia, as duas regiões que crescem rapidamente, ou ficaremos para trás à medida que essas economias fortaleçam seus laços com outros países" (Política Externa, 1997, p. 66). Ou seja, a integração com os EUA significa tornar-se importadores de produtos norte-americanos. Em depoimento a uma subcomissão do Senado, a Secretária de Comércio Charlene Barchefsky declarou que "o interesse crescente que desperta o Mercosul, não só na América do Sul e no Caribe, mas também na Europa, no Japão e na China, é (por nós) percebido como uma ameaça aos interesses comerciais e à própria liderança dos Estados Unidos no hemisfério" (*O Estado de São Paulo, apud* Política Externa, 1997, p. 57).

Assim, seria importante lutar também pela liberalização não tarifária, abrindo o acesso ao mercado norte-americano, evitar as restrições unilaterais e encaminhar as questões delicadas para a Organização Mundial de Comércio, evitando simultaneamente o uso de temas como meio ambiente e relações de

trabalho nas questões de comércio. Dentro do Mercosul, faz-se necessário implantar regras comuns para disciplinar os investimentos externos, prevenindo a volatilidade dos mesmos, e criar mecanismos de coordenação para evitar uma competição entre os países latino-americanos pela atração de investimento. Se, por um lado, essas políticas são acertadas, por outro é forçoso reconhecer que são principalmente reativas ao tratamento adverso conjunto que nossos países têm sofrido, e uma atitude seletiva por parte de Washington bem pode produzir a desunião entre os governos dos países do Mercosul. Neste sentido, é indispensável a implantação de reformas sociais de caráter redistributivo de renda, criando uma economia de escala ainda maior, e a rejeição de determinados paradigmas neoliberais como forma de regulação da globalização e da terceira revolução industrial científico-tecnológica.

A crise do real e do Mercosul

A associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul, as negociações em curso com outros países sul-americanos e a anunciada intenção de adesão plena do primeiro, no quadro da intensificação das trocas comerciais e avanços de outros aspectos da integração, marcavam o sucesso da iniciativa. Contudo, em 1997 a crise financeira asiática repercutiu negativamente na região, fenômeno agravado com os colapsos das Bolsas de Valores da Ásia e da Rússia em 1998. Isso produziu uma fuga de capitais dos chamados "mercados emergentes", sobretudo do Brasil (perda de 50% das reservas cambiais), que, no início de 1999, teve de proceder a uma forte desvalorização do real, que atingiu a cotação de dois por um em relação ao dólar. O encarecimento das importações brasileiras atingiu duramente a Argentina, que possuía um superávit em relação ao Brasil. Era o início da chamada crise do Mercosul, que alguns identificavam como o fim da integração regional.

Mais do que uma crise da integração em si mesma, tratava-se da erosão de um modelo econômico e, especialmente, do contexto internacional em que este se baseava. A conjuntura da economia mundial no final dos anos 90 é particularmente distinta daquela do início da década. A instabilidade financeira global, a lentidão do crescimento econômico ou, mesmo, a recessão na região, a queda dos indicadores sociais e o aumento do desemprego alteraram igualmente a situação política interna, produzindo a erosão da legitimidade dos governos dos países do Mercosul. Contudo, a situação foi exagerada pela parte argentina, devido às eleições presidenciais daquele país.

Eleito o candidato da oposição à presidência, De la Rúa, o tom foi de conciliação e de retomada da integração, o mesmo ocorrendo em relação ao Uruguai, com a vitória do colorado Batlle. Além disso, em virtude da persistente recessão na Argentina, embora as exportações do país ao Brasil tenham caído, as importações procedentes do Brasil não cresceram significativamente.

Assim, a retomada do crescimento na região é uma condição indispensável para a continuidade do processo de integração, e já existe consciência disto por parte dos governos. Por outro lado, com o perigo que o Mercosul virtualmente passou a correr, uma série de atores, que normalmente pouco se mobilizavam ou, mesmo, criticavam a integração, tomaram consciência do prejuízo que sofreriam com sua possível desaparição, e subitamente "descobriram" as virtudes do processo. De fato, como reconheceram diversos empresários, o abandono do Mercosul traria uma perda de confiança dos investidores internacionais e uma desmoralização que prejudicaria cada país da região individualmente.

Em um quadro de acirramento dos problemas ligados à globalização, o Mercosul tem sido, cada vez mais, percebido como um bom instrumento para articular-se uma nova modalidade de inserção internacional dos países sul-americanos. Apesar das incertezas que ainda persistem, poucos atores ainda questionam o caráter indispensável do processo. Assim, ao mesmo tempo em que se rediscutem os mecanismos decisórios e as instituições necessárias para um adequado funcionamento do Mercosul, questões como o aprofundamento e a ampliação do mesmo tornam-se estratégicas. Por último, é necessário responder aos desafios da proposta de integração hemisférica representada pela Alca, e do impacto que teria sobre o Mercosul.

No tocante ao primeiro aspecto, seria incorreto acusar as instituições e os mecanismos decisórios do Mercosul como responsáveis pela ausência de uma solução rápida para a crise atual. A aparente limitação das mesmas foi o que permitiu um rápido avanço da integração regional. O que não quer dizer que tal dimensão não deva ser repensada, com a criação de instituições permanentes e supranacionais. Mas para isso, o comprometimento brasileiro deve crescer e as desconfianças argentinas precisam diminuir. De qualquer forma, o desfecho de tais desafios dependerá, essencialmente, de certas alterações nas políticas econômicas dos países da região, uma vez que não haverá salvação individual. A ascensão de novos governos na Argentina, Uruguai e Chile, bem como a relativa alteração na correlação de forças dentro do Governo

brasileiro (com a precoce preparação para a luta sucessória), deveriam gerar um novo clima favorável para tanto. Particularmente os problemas sociais e a retomada do crescimento econômico de forma sustentada serão o foco central, sob pena de conhecermos graves crises de governabilidade.

Quanto à ampliação, é necessário considerar que a região platina representa uma área madura, de crescimento econômico e demográfico moderados, e que a região andina, especialmente a parte setentrional (Colômbia e Venezuela), representam áreas dinâmicas com grandes perspectivas de crescimento, apesar das crises que afetam tais países no momento. O acercamento, seja como associação, seja como adesão, dos países andinos concretizaria por caminhos transversos a Alcsa, criando um círculo concêntrico em torno do núcleo duro original. Por outro lado, a cooperação com a África austral, enunciada pela iniciativa da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e reforçada pela manifestação do então presidente Mandela na reunião do Mercosul em Ushuaia, constituiria um segundo círculo concêntrico. Assim, seria forjada uma área com considerável capacidade produtiva, tecnológica, rica em recursos naturais e um mercado atrativo para as atividades regionais e para os interesses de outras regiões.

A realização de tais objetivos, contribuiria para forjar um pólo de poder capaz de participar da constelação que se esboça para conformar o sistema internacional no início do próximo século. Mas para tanto seria indispensável manter relações diversificadas com os outros pólos de poder mundial, como os EUA/Nafta, União Européia e a Ásia oriental. Neste ponto, há uma questão que necessita ser encarada com realismo: a proposta da Alca. Seria um suicídio diluir o Mercosul numa integração hemisférica liderada pela maior potência do Planeta, mas não é possível ignorar sua articulação. Com o Mercosul fortalecido e negociando em bloco, poderia ser buscada certa forma de integração hemisférica que, inclusive, potencializasse sua inserção mundial. Para tanto, é fundamental abandonar a postura meramente reativa e de barganha, dando a este conjunto de relações multilaterais simultâneas um conteúdo estratégico. Assim, na virada do século o Mercosul enfrenta um conjunto de desafios que, corretamente encaminhados, poderiam reforçá-lo, explorando-se as novas realidades potenciais do cenário internacional.

A chamada crise do Mercosul é uma decorrência da fuga de capitais que atingiu o Brasil, bem como da conseqüente desvalorização cambial, do desequilíbrio acentuado das transações correntes, associado à dificuldade de

expandir exportações para for a do bloco, da tensão resultante do deslocamento de setores empresariais e de trabalhadores numa fase de recessão e da perda (ou renúncia) da capacidade de coordenação econômica dos Estados e governos. Segundo o Embaixador Samuel Guimarães, ex-Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, um programa emergencial para superar a crise poderia ser obtido com os seguintes instrumentos: *a)* "políticas conjuntas de expansão de exportações e de controle de importações de terceiros países com vistas à geração de superávites comerciais; *b)* programa conjunto de identificação e remoção de barreiras às exportações do Mercosul"; *c)* criar um regime especial para produtos problemáticos como o açucar; *d)* criar um fundo de reestruturação industrial e um fundo de desenvolvimento tecnológico com recursos da Tarifa Externa Comum e; *e)* "ampliar os prazos de compensação do convênio de crédito recíproco, tornando dispensável o uso de moeda forte nas transações bilaterais e liberando divisas para as transações com outras áreas" (Guimarães, 1999, 25). Com este programa mínimo, a integração teria uma nova arrancada, resgatando-se certos objetivos estratégicos da cooperação Brasil-Argentina dos anos 80.

A Cúpula de Brasília e a integração sul-americana

Em face deste conjunto de desafios que se avolumavam, a diplomacia brasileira respondeu fazendo avançar o processo de integração sul-americana, convocando a Cúpula de Brasília. Tal iniciativa, contudo, coincidia com o início da recessão e da sucessão presidencial dos Estados Unidos. Assim, Washington lançou, desde o início do segundo semestre de 2000, um conjunto de ações destinadas a bloquear os avanços brasileiros e a acelerar as negociações e a implantação da Alca.

O lançamento do Plano Colômbia de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca em 31 de agosto de 2000, e a realização simultânea da Cúpula de Brasília, reunindo os dirigentes sul-americanos, explicitaram duas tendências opostas (mas associadas) que se vêm desenvolvendo na América do Sul. Trata-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica estabelecida no início da década. Esta teria afirmado a primazia da economia de mercado, aberta no plano internacional como parte da globalização, e o estabelecimento de políticas neoliberais privatistas e desregu-

lamentadoras no plano interno. Paralelamente, afirmou-se a democracia liberal, com o fim dos regimes autoritários e o refluxo da esquerda.

A nova situação, ao contrário do que se afirmava oficialmente, gerou graves problemas sociais que, mais cedo ou mais tarde, viriam a afetar o âmbito político e econômico. Este problema, longamente camuflado pela estabilidade financeira, revelou-se com força quando das sucessivas quedas das bolsas de valores a partir de 1997, fenômeno que atingiu o ápice com as fugas de capitais especulativos e a desvalorização do real no início de 1999. Ao longo deste período ocorreram diversas crises políticas, como as do Paraguai, Equador, Venezuela e, mais recentemente, Peru, para não falar de explosões socias localizadas em quase todos os países da região.

Neste contexto, os EUA lançaram o Plano Colômbia. Os problemas colombianos, como as guerrilhas de esquerda, o narcotráfico e os esquadrões da morte de extrema direita, não são novos nem sofreram uma intensificação que justificasse tal política. Uma intervenção militar direta e demorada na região, ou mesmo um apoio mais íntimo e explícito às forças de segurança colombianas, teriam um custo político inaceitável para a Casa Branca. Além disso, uma militarização americana discreta, seletiva e especializada já existe nos Andes, independentemente do Plano Colômbia. Então, qual o sentido desta iniciativa?

Além da demonstração de força no combate ao narcotráfico (e, implicitamente, às guerrilhas de esquerda, que controlam um terço do país) e em apoio ao governo aliado do presidente colombiano, Andrés Pastrana, Washington procurava demonstrar aos países da região que está atento à evolução dos acontecimentos, para apoiar os aliados e coibir os "desviantes". Neste caso, ao lado da Colômbia está a Venezuela, onde o presidente Chávez não apenas desmantelou pacificamente o modelo político vigente, que é o mesmo em toda a América Latina, como ainda esboça um novo regime interno e um comportamento diplomático autônomo (resgatando o nacionalismo e o terceiromundismo).

Já o Panamá conhece uma onda nacionalista, enquanto o Equador vive uma crise de governabilidade (derrubada do presidente), em meio a forte mobilização social, enquanto este último fenômeno também está presente na Bolívia. No Peru, por sua vez, Fujimori logrou eleger-se para um terceiro mandato, contra a vontade dos EUA, e esboçou uma nova política internacional, com o objetivo de romper o isolamento que lhe fora imposto e de con-

solidar seu governo. Mas a resistência do novo governo foi dobrada em pouco tempo, com o corte dos investimentos americanos e japoneses, bem como pela denúncia internacional da corrupção empregada para obter o terceiro mandato.

Quanto ao Paraguai, há dois anos vive uma permanente crise política, e o Chile e a Argentina, com governos iniciados há pouco tempo, mostram claros sinais de esgotamento da estabilidade político-econômica dos anos precedentes, dois países que até pouco tempo eram apontados como "modelos" aos demais. Finalmente, o Brasil apresenta-se para os Estados Unidos como um duplo problema: por um lado, o governo encontra-se desgastado e a oposição cresce; por outro, em decorrência desta situação e da crise do real, o próprio governo tem esboçado uma certa alteração de rumos no plano internacional.

A decisão brasileira de convocar a Reunião de Cúpula Sul-Americana de Brasília, que propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul justamente quando se questionava a própria sobrevivência do Mercosul, pareceu surpreender alguns analistas. Contudo, trata-se de um processo racionalmente explicável, à luz da crise brasileira e das crescentes dificuldades internacionais e regionais. Daí a retomada de um discurso diplomático autonomista (ainda que não confrontacionista) por parte do Brasil, que critica a "globalização assimétrica".

A preocupação de grande parte do empresariado brasileiro, devida à prolongada recessão e aos riscos que uma possível adesão à Alca (Área de Livre Comércio das Américas) fez com que o Governo buscasse alternativas internacionais. Paradoxalmente, a resposta à crise do Mercosul centrou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul. Assim, a iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), proposta pelo Brasil em 1993, acaba se concretizando por vias transversas, com a decisão da Cúpula de Brasília de iniciar em outubro tratativas para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

Além das dificuldades econômico-financeiras atuais se combinarem com as crescentes articulações americanas para a criação da Alca (facilitada pela crise do Mercosul), a pressão americana contra a reeleição de Fujimori (e a forma como seu regime entrou em colapso) e o Plano Colômbia, são percebidas como uma forma de ingerência em assuntos internos de países

sul-americanos. Uma militarização ainda maior dos conflitos internos colombianos, produzindo refugiados e outros prolemas, é algo que preocupa os países da região. Assim, ao lado de necessidades econômicas, a nova proposta possui uma dimensão política. E o Brasil, neste contexto, encontra espaço para exercer uma certa liderança regional, em concertação com os vizinhos, talvez reforçando sua virtual candidatura a um Conselho de Segurança da ONU reformado.

Mas o que poderia impedir que isto, como em outras oportunidades, terminasse sem resultados palpáveis? Como se sabe, as possibilidades e o desejo de resistência do governo brasileiro são limitadas (para não falar de outros, como o argentino), devido à sua forte integração dentro do modelo vigente. Mas há fatores que escapam ao controle. A história econômica brasileira demonstra que quando houve crises agudas no setor externo, impedindo a obtenção de moedas conversíveis, o País viu-se na contingência de alterar seu modelo econômico, sua forma de inserção internacional e, às vezes, o próprio sistema político. Se os impasses atuais atingiram tal ponto ou não, é algo que o futuro vai demonstrar.

A Alca e o futuro do Mercosul

No segundo semestre de 2000, em meio à crise do Mercosul, a economia americana começou apresentar sinais de desaquecimento, enquanto o Brasil avançava a iniciativa de integração sul-americana. Com a derrota eleitoral, os democratas americanos procuraram criar fatos novos, comprometendo a agenda do presidente Bush com a aceleração das negociações da Alca. Segundo o economista Marcelo de Paiva Abreu, "a integração hemisférica é de fato uma extensão do Nafta. O novo papel do regionalismo para os EUA é uma manifestação da chamada política do 'pé-de- cabra', do '*crowbar*'. A expressão foi utilizada por Carla Hills (negociadora americana) neste sentido: arrombar mercados onde eles estão fechados" (Política Externa, 1997, p. 47).

Dentre as ações americanas destinadas a implementar sua estratégia, estava a cooptação do Chile, através da renovação da velha promessa de ingresso no Nafta. Como país frágil, pouco expressivo economicamente e incapaz de articular um projeto nacional, o Chile aposta nesta via. Já a Argentina, mergulhada em profunda crise econômico-financeira, também está tentada a ceder nas negociações sobre a Alca, em troca de favores bila-

terais na sua relação econômica com os EUA. Desta forma, o cenário externo passou a ser desfavorável ao Brasil.

Uma virtual concretização da Alca implicaria o fim do Mercosul, uma vez que anularia as vantagens que a TEC assegura às empresas dos países-membros. Como a integração platina se dá unicamente entre países em desenvolvimento, com limitada competitividade, sua dissolução num bloco que incluísse o Canadá e os EUA implicaria no colapso de cadeias produtivas, ao conceder a empresas de maior competitividade do Norte as mesmas vantagens das locais. Além disso, o desaparecimento da TEC anularia um dos fatores de atração de investimentos, que é "saltar" barreiras regionais, instalando indústrias dentro de países relativamente protegidos. Além disso, para economias como a gaúcha, as exportações agropecuárias americanas representariam uma ameaça concreta (especialmente soja, arroz, agroindústria, pecuária e avicultura).

Muito do resultado desta disputa dependerá da diplomacia brasileira. Diversos analistas argumentam que, caso o Brasil rompesse com as negociações da Alca, ficaria isolado. Isto não é correto, na medida em que os países latino-americanos não são competidores do Brasil, tanto nos mercados latino como norte-americanos. Muitos destes países, inclusive, já gozam de privilégios comerciais nos EUA. "Quanto aos países da América do Sul", como lembra o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, "a menor diversificação industrial e dimensão de suas economias também tornam muito limitada sua capacidade de competir com o Brasil no mercado americano (e hemisférico) e sua pauta de exportações para os EUA é distinta da brasileira, concentrando-se em produtos primários que não exportamos, sendo suficiente lembrar os casos do cobre chileno, do petróleo da Venezuela e Equador, dos minérios peruanos e bolivianos etc. O caso da Argentina é mais interessante, pois produz e exporta justamente produtos de que os Estados Unidos são grandes exportadores, tais como cereais e carnes, enquanto seu principal mercado é a União Européia. É difícil perceber que ganhos comerciais e mesmo de investimentos poderiam auferir a Argentina com seu ingresso no Nafta ou em uma eventual Alca" (entrevista a www.global21, em 29 de dezembro de 2000).

Assim, pelo exposto acima, percebe-se que o Mercosul, com todas as suas limitações, constitui uma iniciativa não apenas comercial, mas estratégica, que se choca com os interesses norte-americanos. Dentro da Alca

(que também não é uma iniciativa apenas comercial), perderíamos a capacidade legal de utilizarmos mecanismos de política industrial, tecnológica e comercial para acelerar o desenvolvimento. Já no âmbito do Mercosul isto é possível, desde que os dirigentes nacionais libertem-se de suas atuais amarras ideológicas. Quanto ao Brasil, precisa evitar as armadilhas produzidas pelo desespero da Argentina (que depende do mercado brasileiro), e mobilizar os setores sociais e empresariais nacionais contra os riscos contidos na Alca, despertando-os de sua letargia frente a este tema crucial, que é a integração regional.

O colapso argentino e as cúpulas de 2002: Mercosul e América do Sul

O colapso da Argentina no final de 2001 e início de 2002 significou a falência de um modelo de inserção internacional estruturalmente equivocado. Foi "a crônica de uma morte anunciada", citando García Marquez. Atrelar o peso a uma paridade por um dólar encareceu as exportações e favoreceu as importações. As privatizações permitiram um ingresso de capitais para financiar o déficit comercial durante o primeiro Governo Menem, mas significaram uma transferência de patrimônio geralmente para grupos estrangeiros (inclusive estatais européias), e não a geração de novas atividades produtivas.

A situação só não foi pior porque, via Mercosul, a Argentina teve acesso ao mercado brasileiro, mantendo superávit comercial conosco. Contudo, ao mesmo tempo, politicamente o governo argentino deu pouca atenção à integração regional, mantendo uma posição diplomática pró-norte-americana quase caricatural. Sem receber vantagens materiais correspondentes em troca, estabeleceram o que o recentemente falecido chanceler Guido di Tella definiu como "*relaciones carnales*" com os EUA. Isto contra todo o interesse nacional argentino de longo prazo, ignorando por completo a realidade do poder mundial.

Paralelamente, competia com o Brasil, debilitando o bloco que lhe dava sustentação. Esta situação atingiu o paroxismo com a volta de Cavallo ao Ministério da Economia, durante o Governo De la Rúa. Este sabotou a Tarifa Externa Comum com o fim de inviabilizar o Mercosul e de, conseqüentemente, facilitar a implantação da Alca. Contudo, como indicava a lógica, a erosão do modelo começou com o esgotamento das privatizações e se acelerou com a desvalorização do real. Uma

longa recessão e o descaso absoluto pela população, culminaram com a explosão social de dezembro, após quatro anos de profunda recessão. O castelo de cartas veio abaixo com a renúncia do presidente. Os peronistas, responsáveis pela crise, curiosamente voltaram ao poder, dando-se ao luxo de desestabilizar um governo frágil e de lutar entre si pela próxima presidência.

Num primeiro momento tentaram manter o modelo econômico, mas um novo levante mostrou que a desvalorização da moeda e a moratória da dívida externa eram indispensáveis. As novas autoridades manifestaram o desejo de relançar a integração com o Brasil, fortalecendo o Mercosul, além diversificar as relações exteriores, escapando de uma dependência exclusiva em face dos Estados Unidos, país com o qual as relações comerciais não são muito favoráveis nem complementares. Um rumo mais inteligente parece haver sido traçado. Mas nada indica que este novo programa venha a ser cumprido. Pode se tratar de mero jogo de cena, visando sair da crise, na medida em que os atuais dirigentes argentinos são do mesmo grupo dos anos 90.

De qualquer maneira, se houver realmente um estímulo à produção, em lugar de priorizar unicamente o capital financeiro, pode haver espaço para uma recuperação, ainda que ela tenha um custo inicial elevado. Isto pode permitir o referido relançamento do Mercosul e novas possibilidades de integração sul-americana. As negociações para criar a Alca tornaram-se, por sua vez, mais complicadas, pois a Argentina era peça fundamental no esquema de apoio à mesma. O problema é que o sistema político argentino encontra-se fragmentado e debilitado, e a crise político-social pode persistir ou se aprofundar. Enfim, a era das certezas ligadas à globalização e ao neoliberalismo sofreu um duro golpe.

A reunião de Cúpula do Mercosul, por sua vez, realizada em Buenos Aires no início de julho de 2002 em meio ao impasse da integração, foi marcada pelo espectro da crise argentina e das eleições brasileiras. A presença do presidente mexicano Vicente Fox, após visita ao Brasil, da mesma maneira representou um fato político-diplomático de primeira grandeza. O México faz parte do Nafta, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, e o presidente Vicente Fox, do Partido de Ação Nacional (PAN, de centro-direita), representa a quebra do regime autonomista do PRI (Partido Revolucionário Institucional). Estes dois elementos,

neste sentido, fazem com que os interesses do México encontrem-se agora plenamente voltados para o norte (Estados Unidos) e não mais para o sul (América Latina).

Então, por que o Presidente Fox veio à América do Sul durante a Cúpula sul-americana de Brasília, em 2000, e agora à Cúpula do Mercosul, ambos momentos decisivos para os países da América do Sul, propondo o estabelecimento de mecanismos de integração entre o México e a região? O presidente mexicano, bem como muitos analistas, alega que seu país vem enfrentando problemas na relação com os EUA, o que faz sentido considerando-se a diplomacia unilateral da administração Bush. Nesta perspectiva, estaria buscando um contrapeso latino-americano frente ao gigante do norte.

Contudo, considerando-se a postura absolutamente subserviente de Fox frente aos Estados Unidos em vários episódios, esta justificativa é pouco convincente. Especialmente porque ele fez uma campanha ostensiva de apoio à criação da Alca junto aos dirigentes sul-americanos. Neste sentido, Fox representa uma tentativa de implantar num novo "Cavalo de Tróia" dentro da integração latino-americana, embora num esforço não muito bem articulado. Sua "vocação latino-americanista" contrasta frontalmente com sua adesão entusiástica à agenda de Washington. Esta estaria usando o México como um instrumento para fomentar a Alca sem um envolvimento direto excessivamente desgastante. Aliás, o papel de elemento auxiliar da diplomacia norte-americana o México já vem desempenhando, como ficou patente no caso da campanha contra Cuba.

Mas a Cúpula de Buenos Aires, apoiada politicamente por um manifesto defendendo o fortalecimento do Mercosul e assinado por duzentas personalidades brasileiras, reafirmou os objetivos da integração. Uma integração que, na perspectiva da diplomacia brasileira, não pode ser outra senão a sul-americana. Ainda este mês, em Quito, haverá uma segunda Cúpula dos países da América do Sul, dando continuidade ao acercamento entre o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile e as Guianas.

Em um quadro de perplexidades geradas pela crise da Argentina e pelas eleições brasileiras, em meio à instabilidade financeira internacional, a velha disputa entre os projetos do Mercosul e da Alca prossegue como uma luta em surdina. Na verdade, são duas concepções estratégicas que concorrem entre si: uma sul-americana, visando guardar autonomia para a parte meridio-

nal do continente, e outra norte-americana, visando integrar todo o Continente, tendo os EUA como centro hegemônico.

As conjunturas de crise e a alteração da agenda internacional não esvaziam tal conflito, apenas o redimensiona, e ele prossegue, ainda que com uma intensidade aparentemente menor. E na conjuntura seguinte ele ressurgirá, impulsionado pelo acúmulo de forças que está ocorrendo quase imperceptivelmente. Mesmo com o enfraquecimento do Mercosul e a situação de virtualidade da Alca, a rivalidade estratégica entre ambos projetos prossegue.

Já a Segunda Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Guayaquil no Equador, em 26 e 27 de julho de 2002, deu continuidade à iniciativa da diplomacia brasileira da Cúpula Sul-Americana de Brasília, ocorrida em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Apesar do quadro de crise do processo de integração do Mercosul, do colapso argentino, dos problemas políticos que atingem a maioria dos países do subcontinente e da instabilidade econômico-financeira norte-americana e mundial, a reunião demonstrou a vontade política brasileira de avançar a cooperação econômica e política sul-americana.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, que discursou em nome dos presentes, criticou a atitude protecionista dos países do Primeiro Mundo no campo comercial, expressou suas dúvidas sobre a viabilidade da Alca nas atuais circunstâncias e lamentou a falta de resultado nas negociações Mercosul – União Européia. Além de criticar a atual política norte-americana, sem se referir formalmente aos EUA, o discurso de FHC pregou a necessidade da associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

A reunião encerrou com a assinatura de duas declarações conjuntas, uma sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento, e outra sobre o estabelecimento de uma Zona de Paz Sul-Americana, além de iniciativa com os vizinhos amazônicos para o desenvolvimento sócio-econômico da região. O ceticismo de muitos analistas, neste sentido, não é justificável, pois a reunião sinalizou uma mudança de rumos, ampliando as propostas feitas pouco antes na Cúpula do Mercosul em Buenos Aires.

Em primeiro lugar, a incomum crítica aos organismos financeiros internacionais e às pressões do mercado financeiro, os quais têm prejudicado os países da região, demonstram uma mudança de atitude diante da globalização. Além disso, FHC, sob aplauso dos demais presidentes, questionou a atitude dos países ricos "que falam em integração e mantêm a política protecionista", o G-8 (o grupo dos países mais industrializados) "que está a servi-

ço de um único país" (obviamente se referia aos EUA) e a ONU "que tem pouca eficácia nas decisões referentes a abusos praticados por mercados".

Ao anunciar que podem surgir dificuldades nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas, devido a estas atitudes, e que as negociações entre o Mercosul e a União Européia têm produzido avanços insignificantes, manifestou-se o descontentamento dos países da região e a frustração de seus dirigentes e suas populações diante dos resultados negativos da globalização. Sem dúvida, trata-se de uma mudança de discurso significativa.

A proposta de fusão entre o Mercosul e seus associados (Chile e Bolívia) com a Comunidade Andina enfatiza novamente a antiga iniciativa estratégica da diplomacia brasileira de estabelecer uma Área de Livre Comércio e, posteriormente, um Mercado Comum Sul-Americano. Tal integração seria um importante instrumento para garantir uma margem de autonomia para o Brasil e a região no contexto do reordenamento mundial. Uma integração entre países em desenvolvimento permitiria aos membros posicionar-se melhor na globalização e ao Brasil, em particular, de constituir um dos pólos de um sistema multipolar no século XXI.[46]

A Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, adaptação da Zona de Paz do Atlântico Sul, geraria mecanismos de segurança regional capaz de evitar a militarização contida no Plano Colômbia. A iniciativa entre o Brasil, a Colômbia, o Peru e o Equador visando a inserção das populações amazônicas nas cadeias produtivas nacionais, para integrá-las progressivamente ao mercado mundial, retoma o quadro geral do Pacto Amazônico, num momento em que a região sofre ameaças externas, estabelecendo políticas concretas para ela.

A Declaração Conjunta sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento avança as propostas definidas pela Cúpula de Brasília, estabelecendo um fórum para criar políticas coletivas de segurança e aprofundar a integração. Frente às dificuldades atuais para a discussão de novas rodadas de liberalização comercial, a criação de uma infra-estrutura interligando a rede de transportes, comunicações e energia dos países sul-americanos estabelece medidas concretas para a integração física das

---

46 Segundo Helio Jaguaribe, estes pólos do emergente internacional multipolar seriam EUA/NAFTA, União Européia, Rússia, China, Japão, Índia, África do Sul/SADC e Brasil/Mercosul/América do Sul.

economias. O resultado está sendo mais promissor do que o estímulo institucional para a simples ampliação comercial.

Enfim, a Cúpula de Guaiaquil sinalizou certa reação dos países da região frente à deterioração do cenário internacional, seja devido às medidas políticas e econômicas unilaterais da administração Bush, que desconsidera seus próprios aliados e os acordos já estabelecidos, seja pela instabilidade financeira e dificuldades comerciais da economia mundial e dos próprios Estados Unidos. Além disso, o discurso do presidente brasileiro, agora menos entusiasta da globalização neoliberal, marca também uma inflexão importante, convergindo com a agenda da própria oposição brasileira, em um processo eleitoral que será decisivo para o Brasil e para a América do Sul.

Perspectivas sul-americanas da diplomacia brasileira

Com a intensa competição internacional e abertura econômica que caracteriza a globalização e a revolução científico-tecnológica há mais de uma década, a diplomacia brasileira estabeleceu, discretamente, como vetor principal de sua ação a integração sul-americana. O primeiro passo da "descoberta" da cooperação com os vizinhos do subcontinente foi o estabelecimento do eixo Brasília–Buenos Aires desde o início dos anos 80, que foi aprofundado durante os governos Sarney e Alfonsín. Contudo, no início dos anos 90, em função da profunda alteração ocorrida no cenário internacional com o fim da Guerra Fria, o Brasil modificou sensivelmente o perfil da integração regional com a criação do Mercosul em março de 1991, agregando o Uruguai e o Paraguai ao processo de integração já existente com a Argentina.

A Argentina era o principal vizinho sul-americano e a região platina a de maior concentração de atividade econômica. Além disso, aquele país possuía forte tendência de associar-se aos Estados Unidos desde o início do Governo Menem, e o Brasil necessitava mantê-lo dentro da integração regional. O superávit argentino sobre o Brasil, especialmente em produtos primários e de menor valor agregado (exceto no que se refere ao acordo automotivo), serviu de instrumento para atingir este objetivo. Por outro lado, as exportações brasileiras se concentraram em produtos de maior valor agregado, como eletroeletrônicos e máquinas, o que serve para alavancar a indústria nacional nos setores de maior tecnologia.

Posteriormente, Bolívia e Chile associaram-se ao Mercosul, estreitando os vínculos do primeiro à economia brasileira e evitando que o segundo

(que não integra a Comunidade Andina) abandonasse a perspectiva de integração sul-americana para associar-se aos EUA e ao Nafta. Todavia, provavelmente a região de maior perspectiva de crescimento econômico e demográfico dentre os vizinhos do Brasil é a noroeste, especialmente a Colômbia e a Venezuela. A Colômbia, mergulhada num conflito permanente, já possui uma população superior à Argentina e recursos abundantes, o que também é o caso, neste último aspecto, da Venezuela.

A médio prazo esta região deverá ultrapassar a região platina em termos de desenvolvimento econômico. Por isto, na perspectiva brasileira, ambos países são estratégicos para o estabelecimento de um espaço econômico sul-americano integrado. Além disso, a instabilidade política de ambos e a ingerência externa sempre possível (especialmente dos EUA via Plano Colômbia), bem como as questões delicadas vinculadas ao espaço amazônico comum, fazem com que a diplomacia brasileira dedique grandes esforços de aproximação em cooperação em relação aos mesmos.

No presente, o governo da Venezuela apóia uma aproximação imediata com o Brasil, que apenas não chega à integração devido à necessidade de um acordo geral nos marcos da Comunidade Andina. A Colômbia, por sua vez, com o governo que se inicia, representa um problema maior. Mas a situação dos dois países é bastante imprevisível, podendo se alterar. Neste sentido, a iniciativa brasileira de aproximar os países sul-americanos (e mesmo de associar Mercosul e CAN), expressa nas Cúpulas de Brasília e Quito representa um caminho acertado, que deve ser mantido e aprofundado pelo futuro governo brasileiro, seja ele qual for. Todavia, é fundamental evitar a concretização da Alca, resguardando a autonomia do Brasil e da América do Sul e a posição do país como *global trader* (mantendo uma inserção internacional múltipla e apoiada no sub-continente), para um dia transformar-se em *global player*, como define o discurso do Itamaraty. Para tanto, o Ministério das Relações Exteriores deve recuperar o espaço que possuía como formulador da política externa brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Guilhon (Org.). *ALCA: Relações Internacionais e sua construção jurídica.* São Paulo: FTD, 1998. 3 vols.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional.* São Paulo: Aduaneiras, 1993.

CAMARGO, Sônia de, e VASQUEZ Ocampo, José. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior (1973-1984).* São Paulo: Convívio, 1988.

CERVO, Amado Luis (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Ed. UnB, 1994.

ESPAÑA, Iñigo de Palácio, e VIZENTINI, Paulo (Orgs). *Seminário União Européia-Mercosul: Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação.* Porto Alegre: Presidência Espanhola da União Européia, 1996.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima, e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje.* Brasília/ São Paulo: FUNAG/ Alfa -Ômega, 1996.

FONSECA Junior, Gelson, e CASTRO, Sérgio Nabuco de (Orgs). *Temas de Política Externa Brasileira II.* São Paulo; Paz e Terra, 1994. 2 volumes.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org). *ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil.* Brasília: IPRI/ FUNAG/ MRE, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/ Contraponto, 1999.

LAREDO, Iris M. (Comp.). *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur.* Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1996/2000, 6 volumes.

MARTINS, Luciano, e outros. "ALCA: uma pauta para discussão", in *Política Externa.* vol. 5, nº 4. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. "Relações Exteriores do Mercosul: uma abordagem brasileira", in *Revista Brasileira de Política Internacional.* Ano 38, nº 2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1995.

PARADISO, José, e outros. *Política externa na América do Sul.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

PLÁ, Juan Algorta (Coord). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa.* Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1994.

RAPOPORT, Mario y MUSACCHIO, Andrés (Coords). *La Comunidad europea y el Mercosur: una evaluación comparada.* Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/ FIHES, 1993.

RIZZO Romano, Alfredo, y MELO, Artemio Luis (Comp.). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993).*Rosário: Homo Sapiens, 1993.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1998.

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL - INTEGRAÇÃO REGIONAL, ARGENTINA, COLÔMBIA E VENEZUELA

Gilberto Vergne Saboia
MRE

É cada vez maior o interesse da sociedade brasileira pelos temas da agenda internacional. Esse fenômeno se explica não apenas pelo avanço dos meios de comunicação, mas também porque a globalização e a interdependência aumentaram a influência na vida dos países dos fatos ocorridos fora das fronteiras nacionais. Esta internalização da agenda internacional se acentuou após o 11 de setembro, e tornou ainda mais importante que o Itamaraty, como principal órgão governamental na área da política externa, contribua para a adequada discussão, no âmbito do Congresso, com os demais setores responsáveis e com a sociedade civil, das questões internacionais. O presente seminário é, assim, uma importante contribuição para este debate.

Os fenômenos da globalização e da interdependência, associados ao aguçamento dos elementos político-estratégicos nas relações internacionais decorrentes do 11 de setembro, acentuaram a importância de lograr, por meio da criação de espaços de integração econômica e parcerias estratégicas, capitalizar oportunidades e reduzir os riscos decorrentes da conturbada conjuntura internacional que atravessamos.

A América do Sul sempre foi um espaço prioritário para a política externa do Brasil. Foi por meio das relações com seus vizinhos que, durante as fases iniciais de sua formação histórica, o Brasil delimitou seu espaço territorial, protegeu sua unidade nacional e desenvolveu sua identidade

política. Após os conflitos do século XIX, essas relações vêm transcorrendo, em período de mais de um século, sob circunstâncias pacíficas.

Se considerarmos como elementos de análise a diferença entre as relações baseadas em situações de relativa desigualdade, os chamados eixos de assimetria, e as de relativa igualdade, eixos de simetria, teríamos as relações do Brasil com a América do Sul, apesar das diferenças entre os países que a integram, basicamente como um eixo de simetria, enquanto que as nossas relações com os países da Europa Ocidental e os EUA, como um eixo de assimetria. Consolidadas nossas fronteiras e resolvidos os conflitos do século XIX, pode-se dizer que o Brasil dedicou, durante o final do século XIX e boa parte do século XX, maiores esforços a sua relação com os eixos assimétricos, por meio da qual se buscaram os mercados e os recursos para promover a modernização da infraestrutura e posteriormente os capitais para a instalação do incipiente parque industrial nacional.

A idéia de que o Brasil pertence a um conjunto geopolítico sul-americano ou latino-americano somente se desenvolve a partir da República, com a valorização do ideal pan-americanista. Nos anos 50 e 60 adiciona-se a idéia de que o processo de modernização e industrialização se veria facilitado com o crescimento dos mercados através da integração regional, de que foi exemplo incipiente o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile). As circunstâncias da Guerra Fria criaram incentivos políticos para iniciativas como a Operação Pan Americana, a Aliança para o Progresso, e, mais tarde a Alalc, hoje transformada em Aladi. Por outro lado, no âmbito das negociações internacionais e dos estudos empreendidos pela Cepal, os países latino-americanos, a partir da criação da Unctad, aprofundaram a prática das consultas e da concertação política.

Voltando à realidade da última década, vemos que a emergência de outros pólos de crescimento dinâmico (China e Ásia) ou de importância político estratégica (Oriente Médio, Ásia Central), acentuou a distância que separa a América do Sul dos principais focos mundiais de conflitos, o que, se por um lado nos resguarda, também nos afasta dos principais centros de poder econômico e político. Tornou-se assim ainda mais urgente desenvolver projetos que compensem esse distanciamento e permitam capitalizar os fatores positivos presentes no continente sul-americano: grande espaço territorial dotado de recursos naturais relativamente abundantes e diversificados, mercado potencial composto de mais de 300 milhões de pessoas, relativa ho-

mogeneidade cultural e ausência de conflitos étnicos e internacionais de importância, existência de alguns centros de implantação industrial e financeira capaz de atrair capitais.

O Mercosul e o processo de constituição da América do Sul como um espaço de integração que potencialize as vantagens da contigüidade geográfica são projetos principais na região.

A América do Sul como espaço de integração

A Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, constituiu um marco nas relações do Brasil com os países da América do Sul. Inaugura-se naquela ocasião um foro de discussão com a vizinhança imediata do nosso país em torno de temas do interesse comum permanente. Pela primeira vez, os Presidentes sul-americanos trataram com espírito pragmático dos temas da democracia; comércio; infra-estrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia, com vistas a aprofundar o diálogo sobre os principais problemas e potencialidades específicos de nossa região, consolidando assim o aporte específico e original da América do Sul aos processos de integração regional e hemisférica mais abrangentes.

Um dos principais resultados concretos foi a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que, em menos de dois anos de existência, começa a frutificar em projetos de ligação rodoviária, de comunicações, de interconexões energéticas e de transporte fluvial, que servirão para estimular o intercâmbio entre os países sul-americanos, contribuindo para a integração. Na raiz da aceleração e fortalecimento desse processo está a questão da infra-estrutura física. Para crescer de forma harmônica, os países sul-americanos precisam integrar suas economias, aumentando o intercâmbio comercial, financeiro e tecnológico. A América do Sul deve, portanto, desenvolver uma infra-estrutura eficiente e moderna a partir de uma nova perspectiva, baseada no conceito de desenvolvimento sustentável, que englobe, além da dimensão puramente econômica, as vertentes social e ambiental. Esse esforço requer a seleção dos esquemas mais econômicos e eficientes dos sistemas de energia, transportes e telecomunicações.

No passado, os países da América do Sul desenvolviam a infra-estrutura por meio de projetos de corte centralizado, com investimentos controlados pelos Governos. A infra-estrutura consistia num meio para alcançar objetivos geopolíticos, de ocupação de territórios por exemplo. Buscava-se uma auto-suficiência econômica num contexto puramente nacional. Esse modelo levou a vários investimentos ineficientes em infra-estrutura e desenvolvimento e a alguns desastres sociais ecológicos.

A América do Sul, hoje, necessita de uma nova formulação em matéria de desenvolvimento de infra-estrutura. Deve-se privilegiar a perspectiva geoeconômica, isto é, a busca de vantagens a serem obtidas a partir da visão do continente sul-americano como uma unidade econômica, em lugar de doze isoladas unidades. As fronteiras de separação do passado passaram a constituir elo de ligação entre nossos países. Trata-se agora de maximizar as possibilidades da "economia de nossa geografia".

O novo modelo busca aumentar a eficiência econômica por meio do desenvolvimento de ligações multimodais, combinando os grandes componentes de infra-estrutura – transportes, transmissão de energia e telecomunicações – para criar verdadeiros cinturões de desenvolvimento.

Esse conjunto de projetos economizará tempo e dinheiro para todos os países sul-americanos. Promoverá o desenvolvimento de grandes eixos que poderão servir de base não apenas para o comércio mas também para o acesso a recursos fundamentais para as nossas populações mais carentes, como energia, água, saneamento, telefonia e outros serviços básicos.

Além disso, a organização desses cinturões de desenvolvimento servirá para assegurar que os investimentos públicos e privados, estes absolutamente fundamentais, se intensificarão mutuamente.

O aperfeiçoamento da infra-estrutura física de interconexão dos eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul é instrumental, portanto, para a aceleração do processo de integração regional.

A Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul realizou-se em Guaiaquil, Equador, em 26 e 27 de julho de 2002. Este encontro serviu, efetivamente, para aprofundar a IIRSA, que recebeu novos impulsos políticos e financeiros.

Durante a Reunião, logrou-se sensibilizar os organismos financeiros internacionais para conferirem prioridade aos projetos de integração da infra-es-

trutura regional e para propiciar condições e termos de assistência financeira capazes de acelerar o desenvolvimento regional. Grande ênfase foi dada à necessidade de avançar nos processos de integração regional e, nesse contexto, concluir as negociações entre a Comunidade Andina e o Mercosul, inclusive como meio de fortalecer a América do Sul com vistas às negociações em outros foros. Foi também adotada a "Declaração sobre Zona de Paz Sul-Americana", que constitui adequado conjunto de diretrizes para o fomento da confiança, da cooperação e da consulta permanente nas áreas da segurança e defesa...

Além da ênfase na continuidade das decisões tomadas por ocasião da Cúpula de Brasília, os presidentes tiveram oportunidade de reafirmar alguns conceitos básicos, como a consolidação da democracia e dos direitos humanos, já consignados na declaração de Brasília, por ocasião da cúpula de Quebec, em 2001, e em documentos aprovados pelos países do hemisfério, como a carta democrática da OEA.

Os presidentes não deixaram de ressaltar o combate ao terrorismo, pois tratava-se do primeiro encontro regional sul-americano após os eventos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América; a preservação da normalidade institucional, diante de distúrbios internos ocorridos nos últimos meses em alguns países: Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela.

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

Outra iniciativa importante de cunho regional que temos logrado dinamizar é o Tratado de Cooperação Amazônica, entre outros meios, por intermédio da criação e próxima instalação em Brasília da Organização do Tratado.

Habitam a região amazônica, nos oito países membros do Tratado, cerca de 25 milhões de pessoas. Essa população vive dos recursos da região, onde se alimenta, trabalha, pesca, consome, produz e pretende desenvolver-se. Para tanto, são utilizados recursos hídricos para abastecimento de água, agricultura, indústria, geração de energia, transporte, etc. Há também um desenvolvimento urbano importante na Amazônia. Na Amazônia brasileira, mais de 60% das pessoas habitam cidades.

Para elevar, como se deseja, o nível de vida da população amazônica, é necessário promover o desenvolvimento econômico sustentável, inclusive

industrial, com a devida preocupação ambiental e a exploração racional dos recursos amazônicos.

O Tratado de Cooperação Amazônica dispõe sobre ações de cooperação na busca destes objetivos. Os países membros se comprometeram por esse instrumento a conjugar esforços para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, tendo em mente a distribuição eqüitativa dos seus benefícios. Outros objetivos são a elevação do nível de vida dos seus povos e a incorporação dos territórios amazônicos às respectivas economias nacionais.

Está consignada no preâmbulo do Tratado a preocupação com o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. E também que tais elementos (desenvolvimento socio-econômico e preservação ambiental) são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado. A cooperação entre as partes deve servir para facilitar o cumprimento dessas responsabilidades.

O desenvolvimento, com utilização racional dos recursos naturais, está registrado no primeiro artigo do TCA, cujo parágrafo único preconiza intercâmbio de informações, concertação de acordos e instrumentos jurídicos pertinentes para o cumprimento das finalidades do Tratado.

O Tratado consagra a ampla liberdade de navegação no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais e preconiza o aproveitamento, racionalmente planejado, da flora e da fauna amazônica; a coordenação de serviços de saúde; criação de infra-estrutura física adequada de transportes e comunicações; comércio; conservação de riquezas etnológicas e arqueológicas.

O TCA permite um amplo espectro de atividades sobre as quais podem cooperar os países amazônicos observados os direitos soberanos de cada um. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a ser instalada em Brasília, constituirá foro privilegiado para conduzir tais questões e induzir a cooperação sub-regional.

Visto em perspectiva, o Tratado de Cooperação Amazônica reuniu os seus membros em uma parceria estratégica. Os Chanceleres dos oito países amazônicos entenderam, já em 1978, que políticas nacionais isoladas seriam insuficientes para promover o desenvolvimento sustentável de tão vasta e complexa região.

Em 1995, os países membros do Tratado decidiram dotá-lo de personalidade jurídica internacional e de uma Secretaria Permanente, sediada em

Brasília. Em 1998, foi concluído o Protocolo de Emenda ao Tratado, que criou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). O Protocolo entrou em vigor no dia 2 de agosto corrente, quando a Colômbia efetuou o depósito do instrumento de ratificação à emenda.

A instalação da Secretaria Permanente da OTCA no Brasil dependerá da conclusão de um Acordo de Sede a ser firmado entre o Governo brasileiro e o novo organismo. O Acordo deverá ser submetido ao Congresso Nacional. O funcionamento da Secretaria Permanente está também vinculado à aprovação de um Regulamento de Pessoal.

Mercosul – conjuntura de crise e persistência do projeto político

O Mercosul é hoje uma área de livre comércio e uma união aduaneira em formação, com uma tarifa externa comum definida e em implementação. Após um início marcado por um forte aumento dos intercâmbios comercial, econômico, político e cultural, o processo de integração sofreu nos últimos anos dificuldades vinculadas à conjuntura econômica regional e internacional desfavorável.

O ano de 1999 marcou pela primeira vez na história do Mercosul uma inflexão descendente na trajetória até então crescente das trocas comerciais intrazona. A desvalorização da moeda brasileira, ocasionada pela crise financeira russa, agravou uma conjuntura recessiva já iniciada no segundo semestre de 1998.

Neste contexto, longe de favorecer uma "inundação" de produtos brasileiros nos mercados vizinhos, a desvalorização do real acabou por reduzir o comércio intrazona em termos absolutos. Houve considerável redução da capacidade do Brasil de absorver importações dos sócios, o que certamente contribuiu para impedir a retomada do crescimento econômico na região no período 1999-2001.

O agravamento da crise argentina no ano de 2001, além de aprofundar as dificuldades do comércio regional, teve conseqüências negativas também para o aprofundamento do processo de integração, tendo sido possível, porém, manter seus objetivos e suas características básicas.

A ascensão política de Eduardo Duhalde à Presidência argentina em janeiro do presente ano significou o fim do modelo econômico imposto pelo plano de conversibilidade, em vigor há uma década no país vizinho.

Na esteira da desvalorização argentina, Uruguai e Paraguai viram agravada sua difícil situação econômica já afetada pela forte retração dos fluxos de comércio na região. O Uruguai sofreu recentemente forte ataque especulativo que resultou na necessidade de recorrer contingencialmente à desvalorização de sua moeda e à adoção, com o auxílio do FMI, de um plano de ajuste de seu sistema financeiro. O Paraguai, de outro lado, enfrenta situação igualmente complexa em razão de sua dificuldade em lograr a reconversão de seu setor produtivo no contexto do processo de integração, o que contribui para o aumento da insatisfação popular.

Todo período de crise comporta riscos mas igualmente novas oportunidades. Nesse sentido, são positivos a prioridade atribuída ao Brasil no contexto da nova política externa argentina e o compromisso político do governo argentino com a consolidação e o aprofundamento do Mercosul. O fim das disparidades entre os regimes cambiais do Brasil, da Argentina e do Uruguai eliminou uma das principais causas de atrito nas relações comerciais intrazona, o que abre novas possibilidades em termos de coordenação macroeconômica no Mercosul.

O Governo brasileiro tem reiterado a todos os seus sócios que o Mercosul constituirá um elemento concreto na retomada do crescimento econômico regional, e em particular na saída da crise argentina. Para tanto, acordaram-se por ocasião da Reunião de Cúpula de Buenos Aires (julho/2002) uma série de medidas destinadas a recompor o vigor econômico-comercial do agrupamento, entre elas a revisão dos limites impostos ao comércio administrado para o setor automotivo e a reativação do Convênio de Crédito Recíproco (CCR) no comércio intrarregional. Estão sendo consideradas igualmente medidas de mais longo prazo como o estímulo à integração das cadeias produtivas (por meio da criação de foros de competitividade) e à promoção de investimentos públicos e privados na criação e melhoria da infra-estrutura regional, pré-condição essencial de um futuro mercado comum.

Os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Partes do Mercosul, bem como seus respectivos Chanceleres e Ministros da Fazenda, reuniram-se em Buenos Aires nos últimos dias 4 e 5 de julho, para rediscutir os rumos da integração e reiteraram a necessidade de nova ajuda financeira do FMI à Argentina com vistas a restaurar a estabilidade econômica e financeira da região. Na reunião foi possível celebrar os seguintes acordos: Acordo-Qua-

dro Mercosul-México, no âmbito do qual se inscrevem os acordos bilaterais de preferência tarifária e na área automotiva; Entendimento entre Brasil e Argentina pelo qual as Partes flexibilizaram os parâmetros do comércio automotivo e se comprometeram, paralelamente, a eliminar medidas restritivas de comércio nas áreas de têxteis, frangos e suínos.

O Conselho aprovou Decisão que incorpora como normativa Mercosul o Acordo OMC sobre Subsídios e *Antidumping*. A nova Decisão visa a dotar o Mercosul, de imediato, com normas que seriam acionáveis no sistema de solução de controvérsias regional, em processo mais curto e mais ágil do que o existente na OMC.

Entre as medidas de fortalecimento institucional do bloco, vale ressaltar a aprovação em fevereiro deste ano do Protocolo de Olivos sobre o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, que conferirá maior segurança jurídica no interior do agrupamento. Embora mantenha tal qual existe hoje uma instância arbitral *ad hoc*, o Protocolo de Olivos prevê dentre outras inovações de cunho procedimental recurso de revisão do laudo emitido pelo Tribunal *Ad Hoc*, tendo sido constituído para esse fim um Tribunal Permanente de Revisão, integrado por cinco árbitros que atuarão mediante convocação da parte interessada.

O crescimento, ano após ano, do comércio entre os Estados–Partes do Mercosul constitui um dos elementos de sucesso da história do processo de integração. O valor total das trocas no bloco, que começara em 1991 com cifras em torno de US$5 bilhões, alcançou pouco mais de US$20 bilhões em 1998, o que revela uma expansão da ordem de 400% em sete anos. No entanto, as sucessivas crises financeiras da Rússia, da Ásia e recentemente da Argentina tiveram impacto recessivo importante na região, com a conseqüente redução do fluxo comercial intrazona. Em 2001, o comércio intrazona voltou a recuperar-se um pouco, perfazendo um volume aproximado de US$12,6 bilhões. No primeiro semestre de 2002, o comércio intrazona voltou a se deteriorar em função da desorganização dos fluxos de pagamento, com uma redução de 25% nas importações brasileiras da Argentina e de 60% das exportações brasileiras para a Argentina em relação ao ano passado.

As negociações externas do Mercosul constituem importante elemento de agregação e manifestação concreta da convergência de políticas comerciais traduzida pela constituição da União Aduaneira. A agenda externa do Mercosul tem-se expandido de maneira considerável, cobrindo uma série

de processos de negociação e consulta com agrupamentos regionais e países, dentro e fora do hemisfério, como são exemplos as negociações em curso para a conformação de Área de Livre Comércio nas Américas (Alca), com a Comunidade Andina de Nações (CAN), com a República da África do Sul e de Associação Inter-regional com a União Européia. É digno de nota a visita realizada neste mês de julho de missão conjunta de promoção comercial do Mercosul a Pretória, que proporcionou novas oportunidades de negócios, assim como impulsionou a consecução de uma ALC entre as partes.

No âmbito da Alca, foi lançado no último mês de maio o exercício de definição dos métodos e modalidades para as negociações de acesso a mercado. No contexto desse exercício, o Mercosul deverá preparar a notificação inicial da tarifa do bloco, até 15/10/2002, bem como iniciar estudos com vistas à preparação da nova notificação que deverá ser realizada até 15/04/2003. A *Trade Promotion Authority* (TPA) concedida pelo Congresso ao Executivo norte-americano, no último dia 1º de agosto, parece favorecer a manutenção do cronograma de negociação acordado no âmbito da Alca, além de acelerar as tratativas das negociações comerciais multilaterais da OMC.

Com relação às negociações birregionais Mercosul-União Européia, foi anunciado em Madri, em 17 de maio de 2002, o lançamento de uma Iniciativa de Facilitação de Negócios que permitirá agilizar o comércio no que diz respeito a procedimentos aduaneiros, regulamentação técnica, medidas sanitárias e fitossanitárias e comércio eletrônico. No último dia 23 de julho, no Rio de Janeiro, as Partes promoveram novo encontro, dessa vez uma Reunião Ministerial que permitiu definir o escopo da futura negociação.

Acordos que visam à implementação do livre comércio com Chile e Bolívia, assinados em 1996, e as negociações em curso com o México consolidam a importância comercial e econômica do Mercosul na América Latina. Outras consultas têm sido realizadas com uma variedade de parceiros como Índia, Coréia do Sul, Japão, China, CER (*Australia – New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*), Rússia, CEI (Comunidade dos Estados Independentes) e EFTA (*European Free Trade Association*).

A ampla agenda externa do Mercosul, que se soma ao sensível aumento dos fluxos comerciais do Mercosul com terceiros países, evidencia que o processo de integração é um exemplo de "regionalismo aberto", no sentido de que o Mercosul não se contrapõe à globalização do comércio internacio-

nal. É natural que o Mercosul tenha essa característica, uma vez que o processo de integração foi criado justamente para aumentar e melhorar o perfil da participação das quatro economias na economia mundial.

A formação de blocos econômicos e a tendência à regionalização do comércio, nos anos 90, apresentou significativa influência no redirecionamento dos fluxos internacionais de capital. Nesse sentido, não se pode ignorar o potencial do Mercosul no que se refere à atração de investimentos diretos estrangeiros. Segundo cálculos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o nível de investimentos nos quatro países do bloco, que contabilizava US$3,7 bilhões em 1993, alcançou a cifra de US$28 bilhões em 1998. Em estimativas aproximadas, os investimentos diretos estrangeiros no Mercosul teriam atingido cerca de US$32 bilhões em 1999, US$30 bilhões em 2000 e US$27 bilhões em 2001. Os investimentos produtivos estiveram voltados primordialmente para atender a demanda do mercado regional ampliado, o que tem favorecido a modernização do setor produtivo, de serviços e de infra-estrutura, assim como a geração de novos postos de trabalho. Estados Unidos e União Européia posicionaram-se como os investidores mais significativos no mercado regional, e seus investimentos estão concentrados em quatro áreas principais: (*a*) manufaturas, particularmente na indústria automotiva; (*b*) serviços, sobretudo na área financeira; (*c*) privatização de empresas estatais, com destaque para telecomunicações e; (*d*) recursos naturais, tais como mineração.

Situação política e relações bilaterais do Brasil: Argentina, Colômbia e Venezuela

Antes de entrar em considerações sobre cada um desses países, caberia a meu ver uma reflexão, sobre alguns fatores, de natureza política, que dizem respeito a cada uma das situações examinadas, embora suas manifestações específicas sejam distintas. O fortalecimento das práticas democráticas ocorrido nos anos 90 em todas as regiões do mundo e particularmente na América Latina, foi contemporâneo da aceleração da globalização e da conseqüente afirmação de normas internacionais nos campos comercial, econômico e financeiro que condicionaram a capacidade dos governos nacionais de conduzirem políticas autônomas nesses terrenos.

Essa redução do âmbito de possibilidades das políticas econômicas nacionais reforçou nos países em desenvolvimento, a frustração de importan-

tes setores da população, que, sobretudo em períodos de crise ou em decorrência da necessidade de ajustes econômicos, viram afetados seus interesses em decorrência de fatores fora do alcance de seus governos.

Por outro lado, verificou-se em alguns países uma progressiva incapacidade dos processos políticos internos, particularmente das organizações partidárias tradicionais, de apresentar propostas políticas capazes de responder, de forma ao mesmo tempo racional e sensível aos reclamos da população. Esta inadequação do sistema político gerou crises institucionais e políticas que se traduzem em ameaças às instituições democráticas. Alguns aspectos estão presentes nas três situações analisadas a seguir.

Argentina

As relações bilaterais entre Brasil e Argentina apresentam, nos dias de hoje, um grau de complexidade, riqueza e intimidade sem paralelo no universo das nossas relações diplomáticas, dentro e fora do continente americano.

A complexidade não é uma característica nova no contexto das nossas relações. Ela esteve presente desde a afirmação da independência de ambos os países dos impérios português e espanhol, no século dezenove. A rigor, tal complexidade foi herdada daqueles impérios durante o período colonial e marcou profundamente, para o bem ou para o mal, o quadro do relacionamento das duas ex-colônias. Não é por outra razão que o traço dominante dessa complexidade se traduzia, de ambos os lados, por um sentimento de rivalidade, justificada ou não.

A partir da metade dos anos oitenta, com a redemocratização, a rivalidade foi sendo substituída pela cooperação e pela integração, e a agenda bilateral enriqueceu-se consideravelmente com a incorporação de novas iniciativas no campo comercial, econômico e político. A adesão aos princípios da democracia representativa, em plena vigência institucional em ambos os países, e a procura de uma inserção econômica mais vantajosa no processo mundial de globalização, deram as pautas para uma aproximação que foi além dos Governos e envolveram crescentemente a sociedade civil dos dois países. Dentre os aspectos políticos que essa nova realidade propiciou situa-se o desenvolvimento de ações destinadas ao fortalecimento da transparência e da confiança recíproca em questões militares e de defesa, inclusive a ratificação de instrumento sobre verificação recíproca de instalações nucleares, com a colaboração da AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica.

Esses entendimentos, cabe também ressaltar, muito contribuíram para que os dois países dessem os passos necessários para sua plena inserção nos instrumentos e mecanismos internacionais de desarmamento e não proliferação nuclear.

Após a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, que criou o Mercosul, e dos Protocolos de Ouro Preto, em 1994, que consagraram o instrumento integrador da União Aduaneira, as relações bilaterais ganharam, finalmente, um grau de crescente intimidade. Esse fenômeno tem-se intensificado não só entre as burocracias federais, mas também nas esferas estadual e municipal, no âmbito empresarial, nas centrais sindicais, no mundo artístico, cultural, esportivo e mesmo entre os indivíduos, que, aos milhões, se deslocam de um país para outro, para trabalho, negócio, estudo ou turismo.

A complexidade, a riqueza e a intimidade das relações não impedem a ocorrência de tensões, dificuldades, ambigüidades e crises.

Para compreender estas contradições, há que se levar em consideração, por um lado, o contexto democrático em que se desenvolve o projeto integracionista, cujo eixo central é dado pela relação Brasil–Argentina. Democracia pressupõe a negociação de interesses setoriais não necessariamente coincidentes, tanto no âmbito doméstico quanto nas relações do país com seus parceiros externos. Precisamos aceitar a noção de que conviveremos sempre na acomodação de interesses divergentes e de pressões centrífugas.

Em segundo lugar é preciso levar em consideração a realidade conjuntural que cada país vive e seu impacto na sua inserção mundial. Nem o contexto bilateral Argentina–Brasil, nem o contexto quadrilateral do Mercosul constituem universos estanques do resto do mundo. A velocidade crescente que caracteriza o processo de globalização conduz a que cada Estado ou Nação esteja constantemente confrontado à necessidade de adequar sua conduta interna e externa a uma conjuntura volátil e não raro negativa.

Desafios dessa natureza exigem dos países de maior peso – no caso específico da América do Sul, do Brasil – , uma linha de ação que renove os compromissos políticos já hoje irreversíveis e flexibilize sua administração, enfrentando conjunturas variáveis e quase sempre determinadas por fatores exógenos.

O Mercosul atravessa uma fase aguda de dificuldades conjunturais em todos os seus sócios. A Argentina está em recessão há vários anos. O Uruguai também enfrenta crise séria com a agravante de uma maior dependência das exportações para a Argentina e para o Brasil. O Paraguai não consegue

criar as condições de política interna necessárias para atrair investimentos na sua estrutura produtiva.

Em tais circunstâncias, o Brasil deve optar por uma política comercial com seus sócios que, sem abrir mão dos instrumentos essenciais negociados em Assunção e Ouro Preto, reconheça a inevitabilidade de compatibilizar o aprofundamento da integração com a perspectiva de retomada do crescimento econômico.

Esta política, que tem sido chamada de "paciência estratégica", não deve ser confundida com timidez, tolerância injustificada ou mesmo displicência no trato dos interesses comerciais específicos brasileiros. Com efeito, o que deve buscar o Governo brasileiro para proteger o acesso preferencial para os nossos produtos aos mercados do bloco? A resposta é clara: trabalhar no limite de suas possibilidades para que aquele mercado cresça.

Não é nenhuma novidade que o Brasil possui sérias limitações que o impedem de prover ajuda direta à Argentina. Como se sabe, o Brasil também é financeiramente vulnerável e não emite moeda de liquidez internacional. Não obstante, o Brasil se vê na necessidade de prestar outros tipos de apoio à Argentina, e, dessa forma, preservar a credibilidade do Mercosul e fortalecer o relacionamento bilateral.

Na medida de suas possibilidades, o Governo brasileiro tem procurado atender aos diversos pedidos de doação de medicamentos e material hospitalar formulados pelas autoridades argentinas. A título exemplificativo, registre-se que foram doados mais de 600.000 doses de insulina, no início de 2002; mais de 460kg de diversos medicamentos básicos; além de medicamentos empregados no combate à AIDS. Recentemente, foram disponibilizadas 1.451.260 doses da vacina contra a DTP (difteria, tétano e coqueluche).

Paciência estratégica não é sinônimo de inação. O Brasil está utilizando os mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul para questionar medidas que lhe parecem injustificadas. Iniciar um ou outro procedimento arbitral não é incompatível com a amizade entre os dois países.

Administrar conflitos comerciais é parte da rotina de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio. Esta verdade vale para o Mercosul como vale para as relações do Nafta com a União Européia e o Japão. Em conjunturas de crescimento, os conflitos são mais facilmente resolvidos. Em conjunturas re-

cessivas, os conflitos tendem a se prolongar e mesmo a contaminar as relações políticas. Não é do interesse do Brasil que se chegue a esse ponto.

O fim das disparidades entre os regimes cambiais do Brasil e de Argentina e Uruguai eliminou uma das principais causas de atrito nas relações comerciais intrazona, o que abre novas oportunidades em termos de coordenação macroeconômica no Mercosul.

A persistência de dificuldades econômicas dos parceiros do Mercosul requer do Brasil uma atuação de liderança na sub-região, que reafirme inequivocamente o compromisso com um projeto de associação voltado à prosperidade comum. Nesse sentido, tem-se procurado identificar e realizar ações concretas, por exemplo, na área de infra-estrutura e integração física, que beneficiem esse país vizinho e lhe reafirme a fidelidade pela opção do Mercosul e o interesse na promoção do relacionamento bilateral com o Brasil, como parte do amplo projeto de criação de um espaço comum sul- americano destinado a melhorar a vida da população.

O Itamaraty está empenhado em promover iniciativas destinadas a facilitar, de fato, o trabalho dos operadores de comércio e o cotidiano dos cidadãos dos dois lados da fronteira. Com esse objetivo, tem procurado solucionar, na medida do possível, as principais reclamações dos moradores das regiões da fronteira. Em particular, ressalto a questão do problema do tráfego vicinal de pessoas e mercadorias. Com muita freqüência, os moradores dessas regiões sentem-se prejudicados por normas do Mercosul e dizem que "elas facilitam a vida de pessoas em Porto Alegre, São Paulo e outras capitais em detrimento dos residentes locais".

Referência sobre o tema é o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Naturais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado durante a visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Uruguai, nos dias 20 e 21 de agosto. Trata-se de acordo verdadeiramente inovador, que deverá permitir que os Nacionais de uma das partes possam residir nas localidades fronteiriças listadas no acordo; exercer trabalho, ofício ou profissão (com as conseqüentes obrigações e direitos previdenciários decorrentes); e freqüentar estabelecimentos de ensino públicos e privados. Serão fornecidos documentos especiais a essas pessoas caracterizando a qualidade de fronteiriço. Deverá ser negociado,

no futuro próximo, instrumento semelhante com as autoridades argentinas.

Outra iniciativa digna de nota é a intensificação da freqüência da realização das reuniões de concertação política entre funcionários diplomáticos dos dois países. Além dos foros diplomáticos, foi criada recentemente Comissão Mista em matéria de energia. Está sendo examinada, ademais, a criação de um Mecanismo para concentrar a discussão dos principais problemas fronteiriços comuns, tais como saneamento, manejo de lixo, segurança, educação e saúde, dentre outros temas, que já vêm sendo equacionados eficientemente, no plano bilateral, com o Uruguai.

Em síntese, as principais linhas que guiam a ação do Brasil em relação à Argentina são as seguintes:

- prosseguir no projeto de integração nas áreas menos afetadas pela conjuntura recessiva, entre outras, energia, infra-estrutura de transportes e comunicações, ciência e tecnologia, meio ambiente e Protocolo Sócio-Laboral – reconhecer que o projeto Mercosul passa necessariamente por uma relação bilateral privilegiada com a Argentina, já que as economias dos dois países, somadas, constituem mais de 90 por cento do Mercado Comum;
- construir, na área comercial e econômica, uma agenda positiva de iniciativas voltadas para a integração das cadeias produtivas de ambos os países, buscando fontes de financiamento convergentes e usando organismos multilaterais (BID e Bird), regionais (CAF e Fonplata) e nacionais (Bice e BNDES);
- apoiar os esforços de reestruturação econômica do país vizinho, com vistas a restabelecer condições objetivas de retomada da coordenação macroeconômica e preparar a criação de uma moeda comum do Mercosul; e
- estimular e aprofundar a dimensão parlamentar da relação bilateral Brasil-Argentina, construindo canais de comunicação e intercâmbio entre os Congressos dos dois países.

Venezuela

Durante os primeiros meses de 2002, tornou-se mais nítida na Venezuela a tensão a opor, de um lado, as elites, a cúpula da Igreja católica, os pro-

prietários dos meios de comunicação e empresários e, de outro, as classes menos favorecidas, militares de patente média e políticos partidários do Presidente. A situação agravou-se no momento em que o Presidente destituiu diretores da empresa estatal de petróleo PDVSA.

Empresários ligados aos meios de comunicação e à Fedecámaras, principal entidade patronal venezuelana, bem como determinados integrantes do alto comando das Forças Armadas, obtiveram o apoio da Confederação de Trabalhadores da Venezuela para a convocação de paralisação no dia 9 de abril. As Forças Armadas entraram em prontidão. No dia 11 de abril, manifestantes se dirigiram ao palácio presidencial para exigir a renúncia do Presidente. Durante o confronto que se seguiu entre manifestantes pró e anti-Chávez, morreram cerca de dez pessoas.

Na madrugada de 12 de abril foi anunciada a renúncia de Hugo Chávez, fato que viria a ser desmentido posteriormente. A suposta renúncia do Presidente foi anunciada pelo militar de mais alta hierarquia do Governo, General Lucas Rincón Romero. Pedro Carmona Estanga, Presidente da Fedecámaras, assumiu o Governo jurando sobre a Constituição de 1961, derrogada pela atualmente vigente, de 1999, e em condições de vácuo institucional criado pela destituição do Vice-Presidente e dos demais membros do Governo.

Nas poucas horas do seu "governo", Pedro Carmona dissolveu o Congresso, destituiu integrantes do Tribunal Supremo de Justiça, governadores e prefeitos, e prometeu a realização de eleições presidenciais dentro de um ano. Forças leais ao Presidente organizaram manifestação popular que passou a exigir a reabertura da Assembléia e o retorno de Chávez, que se encontrava preso. Este reassumiu o Governo ainda durante o sábado 13 de abril, com apoio ostensivo das Forças Armadas. A manifestação que propiciou a volta de Chávez ao poder não foi divulgada pelos principais meios de comunicação venezuelanos, os quais reproduziam, em lugar da cobertura dos fatos em curso, as tomadas dos protestos verificados em 11 de abril.

Durante a crise, o Governo brasileiro se manifestou em coordenação com os países do Grupo do Rio e, em duas ocasiões, por meio de comunicados independentes, condenando a ruptura da normalidade institucional e ressaltando a necessidade, em todos os casos, de respeito à democracia e à ordem constitucional estabelecida.

Ao reassumir, o Presidente Chávez fez declarações em tom conciliador: exortou à calma, deixou claro que não seriam praticadas perseguições e reconheceu haver cometido erros. Concretamente, propôs a convocação de "mesas de diálogo nacional", nos campos político, econômico e social. Em entrevista à imprensa internacional que concedeu em 14 de abril, Chávez fez constar o seu reconhecimento a alguns países (Brasil, Chile, Guatemala, México, República Dominicana e Rússia) e agradeceu o telefonema que recebera, naquele dia, do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Superado o episódio do golpe de Estado, o governo do Presidente Chávez continua a enfrentar dificuldades. O Presidente anunciou mudanças no Gabinete, as quais foram, de forma geral, bem aceitas, sobretudo as dos novos Ministros de Finanças e de Planejamento, profissionais de orientação liberal. Mais polêmica foi a passagem de Diosdado Cabello, ligado aos "círculos bolivarianos", da Vice-Presidência para o Ministério do Interior e Justiça.

A questão militar reveste-se de contornos especialmente delicados. O governo tem-se esforçado por recompor a estrutura de mando e evitar possíveis ameaças à ordem e à disciplina nas fileiras castrenses. A oposição continua a agir junto do oficialato com propósitos nitidamente políticos e desestabilizadores dos esforços do presidente para equacionar a situação militar no cenário pós-golpe.

Na primeira semana de junho de 2002, a Organização dos Estados Americanos, reunida em Assembléia-Geral em Barbados, ofereceu sua ajuda e apoio para a "consolidação" do processo democrático na Venezuela. O ex-presidente norte-americano Jimmy Carter aceitou convite do governo venezuelano para atuar como "facilitador" do diálogo nacional.

Com resultado de entendimentos informais alcançados durante visita do ex-presidente Carter a Caracas, missão tripartite integrada por representantes do Centro Carter, da OEA e da ONU deu início, em 25 de julho, a missão de dois dias de facilitação do diálogo político interno. No entanto, a recusa dos grupos de oposição em atender a convite formulado por Carter para uma reunião com o governo, e colocando a saída de Chávez como condição para o diálogo, torna o exercício inviável de antemão.

Embora a oposição não conte com liderança ou programa de Governo identificáveis, a situação interna é complexa e cerca de dificuldades a tentativa do Governo de levar adiante o diálogo e a concertação nacional.

Na política externa, são três as diretrizes principais a nortear a ação do governo Chávez: (a) ênfase na integração regional latino-americana e caribenha; (b) fortalecimento do relacionamento com os países da OPEP; e (c) ampliação do leque de parcerias. Inspirada pela afirmação da autonomia e do não-intervencionismo na condução dos assuntos externos, bem como por um certo universalismo, a esta última diretriz se associam as freqüentes críticas do Presidente à conformação de um mundo unipolar e aos efeitos negativos da globalização.

Também àquela linha pode ser atribuída a aproximação que procura estabelecer com países vistos como potenciais contrapesos à hegemonia norte-americana, tanto no plano global (China, Rússia, França), como regional (Brasil – "o gigante do Sul", como, em mais de uma oportunidade, se referiu Chávez a nosso País). Outro aspecto que decorre daquela visão sobre a inserção externa do País é o maior protagonismo almejado nos foros multilaterais, sobretudo os de concertação entre os países em desenvolvimento, como o G-15 e o G-77, cujas presidências se encontram no momento a cargo da Venezuela.

A relevância do relacionamento com Washington dispensaria maiores comentários, bastando recordar, no plano econômico, os vínculos resultantes do fato de absorverem os EUA cerca de metade das exportações da Venezuela e ser este país um dos principais (terceiro) fornecedores de petróleo e derivados para o mercado norte-americano. Durante o governo Chávez, as relações têm sido, não obstante, marcadas por desconfianças recíprocas e instâncias de atrito.

Vários são os pontos de vista divergentes, em questões que vão desde a aproximação com Cuba, a atitude crítica em relação ao Plano Colômbia, a proibição de sobrevôo de aeronaves norte-americanas para combate ao narcotráfico, a recusa de ajuda humanitária dos EUA para as vítimas das inundações que se abateram sobre a Venezuela em dezembro de 1999, até a mudança do voto venezuelano na Comissão de Direitos Humanos da ONU, o qual passou a ser contrário à condenação da China, Irã e Cuba.

Colômbia

As eleições presidenciais de 26 de maio passado levaram à vitória Alvaro Uribe Velez, que foi eleito presidente da Colômbia com 53% dos votos, no primeiro turno das eleições, em 26-5-02. Nos últimos cinco meses da campanha ganhou a preferência popular, devido à sua atitude de confronta-

ção com a guerrilha, por haver-se oposto frontalmente ao processo de paz conduzido pelo presidente Andrés Pastrana e ao haver-se recusado a dialogar com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no contexto daquele processo. Aos 49 anos, Uribe é um político experiente, tendo sido Prefeito de Medellín e Governador de Antioquia.

Observou-se nas eleições um alto índice de abstenção, de 55%, ou seja, dos 24 milhões de eleitores registrados, apresentaram-se apenas cerca de 11 milhões. Entre as causas apontadas para o baixo nível de comparecimento às urnas ressalta a intimidação por parte dos grupos armados nas áreas sob sua influência. Com efeito, a abstenção chegou a 75% em certas localidades.

Percebe-se ao mesmo tempo a crise que enfrenta o modelo bipartidário que, desde a independência, prevalece na Colômbia. O Partido Conservador apresentava-se de tal modo enfraquecido que não apresentou candidato e o Partido Liberal ficou dividido entre a ala oficial, seguidora de Horacio Serpa, e a dissidência pró Alvaro Uribe. A vitória deste não contou, portanto, com o tradicional apoio de um partido político ou de uma estrutura política consolidada.

No primeiro discurso, logo após o reconhecimento da sua vitória, Uribe instou os organismos financeiros internacionais a flexibilizarem suas políticas com relação à Colômbia. Nas suas palavras, as democracias em todo o mundo dependem da eqüidade social; para que esta seja alcançada, muitas das correntes e doutrinas que prevalecem no manejo da economia mundial devem ser revistas imediatamente. Acrescentou ele que 57% da população colombiana encontra-se em situação de pobreza, com 9 milhões na miséria e o nível de desemprego em 18%.

Com relação à crise interna, reiterou o seu compromisso de estabelecer uma "segurança democrática", com respeito aos direitos humanos. Afirmou que iniciaria esforços no sentido de envolver a comunidade internacional a fim de estabelecer um diálogo com os grupos armados, tendo por premissas o fim do terrorismo e a cessação de hostilidades.

Em busca de apoio externo, o Presidente eleito visitou o Secretário Geral das Nações Unidas, os Estados Unidos da América e o Canadá na primeira viagem ao exterior. Na segunda viagem foi à Espanha e à França. Na semana de 15 de julho, visitou o Reino Unido e a Itália. Na América do Sul, foram realizadas visitas ao Peru e ao Equador. Em 21 de julho Uribe veio a Brasília, tendo seguido para a Venezuela no dia seguinte.

Na Europa, tanto o presidente eleito quanto o seu vice, em missões separadas, vêm procurando angariar a simpatia de governos e ONG, com o claro intuito de se fortalecerem no futuro combate às forças irregulares. É de notar que a União Européia tenha concordado em classificar as forças irregulares colombianas como grupos terroristas, como já haviam feito os EUA.

Quanto aos Estados Unidos da América, o presidente eleito espera que ampliem a ajuda no contexto do "Plano Colômbia", que possa ser renovada a lei de preferências comerciais andinas (ATPA) e que os EUA gestionem a favor do seu país junto aos organismos financeiros internacionais, para que seja facilitado o pagamento da dívida colombiana.

Uribe anunciou que o seu Ministro da Fazenda será Roberto Junguito Bonnet, atual representante da Colômbia junto ao FMI. Junguito foi Ministro da Agricultura e da Fazenda entre 1984 e 1986 e membro da Junta Diretora do Banco da República, de 1991 a 1999. Terá de administrar um país em crise, pois o atual Ministro da Fazenda já declarou que o sucessor receberá um país "com a panela vazia".

Até 14 de junho, o presidente eleito já havia anunciado quase todo o seu Ministério: para a pasta das Relações Exteriores será nomeada Carolina Barco Isacson, filha do ex-presidente Virgilio Barco, e, para a da Defesa, a Ministra do Comércio do Governo Pastrana, Martha Lucia Ramírez.

Alvaro Uribe tomou posse em 7 de agosto de 2002, em meio a graves ações violentas por parte das FARC.

Ao longo da administração anterior, a posição brasileira em relação ao diálogo estabelecido pelo Governo Pastrana junto às FARC e ao ELN – Exército de Libertação Nacional fundamentou-se nas seguintes premissas: a) apoio ao processo de paz; b) disposição de colaborar com o mesmo, caso recebida solicitação nesse sentido do governo colombiano; e c) defesa da soberania do governo colombiano na condução do processo.

O Brasil não tem desempenhado papel protagônico na questão interna colombiana. Alguns projetos de cooperação estão em andamento, com o propósito de aportar benefícios sociais e contribuir para a promoção de atividades econômicas em áreas antes dedicadas ao cultivo da coca. Falta, na verdade, um grande projeto que concentre esforços de cooperação econômica dos dois países e possa tornar-se emblemático da relação bilateral, como já existe com os países do Mercosul e com a Bolívia, por exemplo.

Considerado o peso do País e sua a participação sempre ativa em outras situações de crise no continente, certamente convém uma visibilidade maior do Brasil no contexto colombiano. Não se tem deixado de reiterar a permanente disposição do Brasil em colaborar, sempre que for chamado a fazê-lo. Os principais candidatos presidenciais já haviam sido informados dessa disposição, havendo Alvaro Uribe, em particular, reconhecido os benefícios de uma aproximação brasileira maior no futuro.

O oferecimento brasileiro foi reiterado pelo presidente Fernando Henrique a Alvaro Uribe, no encontro que tiveram em Brasília em 21 de julho, estando o Governo brasileiro disposto a participar de mediação ou de qualquer outro tipo de ação a ser desenvolvida após a sua posse, com a finalidade de encaminhar soluções para a grave crise interna no país vizinho.

Em 26 de julho, por ocasião da Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guaiaquil, o Presidente Fernando Henrique Cardoso voltou a referir-se à situação colombiana, afirmando que a "firmeza dos princípios" de solidariedade democrática em nossa região "nos leva a reiterar nosso apoio ao povo e ao Governo da Colômbia" com vistas à "superação de uma luta fratricida que dura tempo demasiado". O Presidente da República acrescentou, na mesma ocasião, que tanto a Colômbia como os demais países do continente têm plena condição de solucionar seus problemas, sem a necessidade de interferências de origem externa.

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Lindolpho de Carvalho Dias
Pró-Sul

1. Cooperação com os Países da América Latina

O Brasil apresenta uma longa tradição de cooperação com diversos países, em particular com aqueles das Américas.

Já nos anos 50 havia um programa de bolsas de estudo nas universidades brasileiras para alunos dos países de língua espanhola, sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores, que viabilizou a vinda de um substancial número de alunos que aqui obtiveram seus diplomas e retornaram aos países de origem. Tal programa foi inclusive expandido englobando atualmente dois sub-programas: Programa de Estudantes Convênio – Graduação (PEC-G) e Pós-Graduação (PEC-PG).

Do final dos anos 60 em diante foi estabelecido pela OEA sob a coordenação do Conselho Interamericano para a Educação, a Ciência e a Cultura – CIECC, um programa onde se distinguiu uma série de instituições dos países da América Latina e do Caribe com a designação de Centros de Excelência, visando à cooperação científico-tecnológico e à formação de recursos humanos em nível de pós-graduação. Esse programa teve um grande sucesso na época e contribuiu para um excelente intercâmbio em diversas áreas do conhecimento com a aproximação de pesquisadores que, se deslocando, melhor conheceram as instituições dos diversos países.

É de se destacar a atuação do CNPq e da CAPES que, desde sua origem em 1951, sempre proporcionaram bolsas e auxílios para cientistas, tecnólo-

gos e estudantes de pós-graduação dos diversos países do continente para que viessem ao Brasil desenvolver pesquisas conjuntas ou programas de estudos. Salienta-se que em geral essas pessoas sempre receberam e ainda recebem um tratamento semelhante àquele destinado aos brasileiros.

Não há dúvidas de que essas ações tiveram e continuam tendo uma importância fundamental no desenvolvimento da pesquisa na região e também contribuem para um crescente entendimento entre os países.

É indiscutível o fato de que a cooperação internacional tem especial importância:

- como instrumento fundamental de políticas e programas voltados para o desenvolvimento dos países;
- para a promoção da competitividade e acesso a novos conhecimentos tanto em termos científicos como tecnológicos e produtivos;
- para a consolidação dos blocos regionais resultante de melhor entendimento entre as partes.

Evidentemente para uma efetiva cooperação na área da ciência e tecnologia necessário se faz:

- identificação de áreas em que a cooperação C&T se faça preferencialmente em pé de igualdade de modo a trazer proveito a todas as partes;
- a determinação das necessidades e demandas próprias de cada lado de modo que seu atendimento traga o avanço e respectivo fortalecimento do sistema;
- a identificação de instrumentos e condições que permitam o sucesso da cooperação e obtenção de resultados.

Essas tem sido as diretrizes gerais utilizadas para o estabelecimento dos inúmeros programas de cooperação em C&T que foram e vêm sendo desenvolvidos entre o Brasil e os demais países da região, quer em atividades bilaterais ou multilaterais. Observa-se que os programas foram em geral estabelecidos a partir de uma base comum de conhecimento pré-existente.

De um modo geral as ações desenvolvidas se concentram em um ou mais dos seguintes itens:

- projetos conjuntos de pesquisa, gerando soluções de problemas de interesse mútuo;

- visitas científicas, visando contatos para o desenvolvimento de trabalhos de pesquisa, incluindo a elaboração de projetos de pesquisa conjunta ou mesmo assessoria técnica;
- capacitação de pessoal em outro país;
- participação em projetos de agências internacionais;
- missões exploratórias destinadas a descobrir novas áreas de pesquisa em que a cooperação possa se justificar.

A cooperação com os países da América Latina e do Caribe tem sido desenvolvida por um grande número de instituições vinculadas a diversos ministérios.

Evidentemente, pela sua própria natureza, o Ministério das Relações Exteriores tem consistentemente uma ação efetiva nessa direção quer com ações diretas quer com ações em conjunto com outras instituições.

Destacam-se também as ações dos Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Educação, ambos com tradição na coordenação e na execução de programas de cooperação. A propósito de exemplificar as ações, a seguir é apresentada uma relação de projetos relevantes de cooperação do Brasil com países das Américas, cuja coordenação fica a cargo dos ministérios acima citados, muitas vezes com a associação do MRE.

1. Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia – PROSUL

Criado em 2001 e envolvendo países da América do Sul, será motivo de descrição detalhada no item 2 deste trabalho.

2. Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento – CYTED

Criado em 1984, por iniciativa do Governo da Espanha, envolve no momento a participação de 21 países de línguas portuguesa e espanhola nas áreas de C & T e ainda o setor empresarial.

3. Programa de Estudantes Convênio Graduação e Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG)

Programa do Governo Brasileiro envolvendo o CNPq, a CAPES e o MRE, visando à realização de estudos e a obtenção de títulos de pós-graduação em centros brasileiros credenciados, por professores universitários, pesquisadores e graduados de ensino superior.

4. Programa de Cooperação Científico-Tecnológico da América Latina, Caribe e União Européia – ALCUE

Visa a criação de mecanismos ágeis, permitindo a cooperação científica e tecnológica entre as regiões em algumas áreas temática pré-estabelecidas.

5. Centro Brasileiro-Argentino da Biotecnologia – CBAB

Criado em 1986, visa promover a integração de atividades ligadas à área da Biotecnologia, com projetos de pesquisa binacionais capazes de transferir conhecimentos ao setor produtivo e também a formação de recursos humanos. Em 1987 iniciou a Escola Brasileira-Argentina de Biotecnologia – EBAB, com atividade ininterrupta até hoje.

6. Cooperação bilateral entre o Brasil e diversos países latinos como Argentina, Chile, Peru, Equador, Colômbia, desenvolvida através de convênios assinados entre os governos visando o intercâmbio entre pesquisadores e tecnólogos dos países em questão. Esses convênios são usualmente implementados do lado Brasileiro pelo CNPq e pela CAPES.

7. Programa de Centros Associados de Pós Graduação Brasil-Argentina – CAPG/BA

Iniciado em junho de 2000, o programa tem como objetivo estimular a parceria acadêmica entre o Brasil e a Argentina e o reforço recíproco das atividades de pesquisa e da formação pós-graduada, enfatizando o intercâmbio de docentes e alunos de pós-graduação.

Administrado pela CAPES, pelo lado brasileiro, e pela Secretaria de Políticas Universitárias – SPU, pelo lado argentino, o programa além de promover o intercâmbio de estudantes de pós-graduação, de docentes, de professores visitantes e de pesquisadores, procura estimular estudos sobre estruturas curriculares e reconhecimento mútuo de créditos, a co-orientação de teses e o desenvolvimento de projetos comuns de pesquisas.

O CAPG/BA destina-se a instituições de ensino superior brasileiras e argentinos que possuem cursos de pós-graduação considerados de excelência acadêmica.

8. Programa de cooperação e pesquisa CAPES – SETCIP entre a CAPES e a *Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Produtiva* (SETCIP) da Argentina, que visa a formação de recursos humanos de alto nível, vinculada a projetos de pesquisa de média duração.

O programa prevê o desenvolvimento de doutorados-sanduiche e de pós-doutorado, a troca de informações científico-tecnológicas e a utilização econômica comum dos resultados.

9. Cooperação científica entre instituições brasileiras e latino-americanas por intermédio de convênios e acordos, em geral com apoio dos governos, como por exemplo:

a) Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA, e Instituto de Matemática y Ciencias Afines – IMCA (Brasil e Peru) – Área de Matemática

b) Projeto Gemini (Brasil, Chile e outros países fora da região) – Área de Astronomia

c) Projeto Pierre Auger (Brasil e Argentina) – Área de Astrofísica

Informações mais completas poderão ser obtidas a partir dos endereços da Internet a seguir:

1. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT;
2. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq: www.cnpq.br;
3. Ministério da Educação – MEC;
4. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior: www.capes.gov.br

2. Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia – PRÓ-SUL

Coerente com o espírito da cooperação no setor da Ciência e Tecnologia na região e visando a ampliação desta, o Presidente Fernando Henrique Cardoso em seu discurso de abertura da Reunião de Presidentes dos Países da América do Sul, ocorrida em Brasília em agosto de 2000, afirmou, entre outras coisas:

"A integração entre nossos países é um instrumento poderoso para enfrentar os desafios da globalização, e para superar nossas carências e desequilíbrios comuns. Devemos ousar, elaborar estratégias de desenvolvimento que incorporem uma dimensão regional sul-americana," e

"Trataremos também dos desafios da sociedade, do conhecimento e da informação. A pesquisa e a capacitação tecnológica são, cada vez mais, o

elemento de diferenciação entre os países. É imperativo unir forças na pesquisa em áreas estratégicas.

Devemos adaptar a cooperação entre nossos países à nova fase da ciência e da tecnologia. A capacidade de inovação passa a ser elemento decisivo para definir as possibilidades de êxito e de competitividade de nossas economias.

Na América do Sul, já temos uma cooperação tradicional e fecunda entre nossas comunidades científicas. Sobre essa base, precisamos agora construir um novo patamar. Por isso, propus para discutirmos nesta reunião a idéia da criação de um Fundo Sul-Americano de Ciência e Tecnologia."

Essa sugestão foi acatada pelos Presidentes, de modo que no Comunicado de Brasília, de 1º de setembro de 2000, constou em seu item número 59:

"Os Presidentes da América do Sul acolheram favoravelmente o anúncio, por parte do Governo brasileiro, de um programa específico para o setor, a concretizar-se por meio do estabelecimento de um Fundo Sul-Americano de estímulo às atividades de cooperação científica e tecnológica na região, no quadro da sua integração à sociedade da informação e do conhecimento, com participação aberta a todos os países, de modo a propiciar novas atividades e favorecer aquelas já em curso."

Tendo em vista, por um lado, a grande receptividade da idéia e, por outro lado, o reconhecimento de que a completa montagem do Fundo proposto tomaria um substancial espaço de tempo, envolvendo aprovações dos Executivos e Legislativos dos diversos países, o governo do Brasil visando adiantar as ações e mesmo estabelecer um modelo experimental, decidiu criar um Programa nas condições propostas.

Assim é que em 20 de dezembro de 2001, o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia do Brasil, Embaixador Ronaldo Motta Sardenberg, através da Portaria nº 872 (Anexo 1), criou o Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia – PRÓ-SUL, cujo objetivo é o de "apoiar atividades de cooperação em Ciência e Tecnologia (C&T) na América do Sul que contribuam, de forma sustentada, para o desenvolvimento científico e tecnológico da região, mediante a geração e apropriação de conhecimento e a elevação da capacidade tecnológica dos países, em temas selecionados por sua relevância estratégica e que levem à melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos".

Previu-se um sistema flexível e expedito a ser desenvolvido, cuja administração, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, ficou a cargo de um Comitê Gestor, apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

O MCT imediatamente designou os membros do Comitê Gestor (Anexo 2) e colocou à disposição uma verba orçamentária ainda em 2001 dando início ao Programa com a aprovação de 9 projetos de cooperação (Anexo 3).

Durante o primeiro semestre de 2002 o Comitê Gestor elaborou duas diretrizes de chamadas de projetos, a saber:

1. Apoio a Atividades de Cooperação em C&T do Brasil com Países da América do Sul (Anexo 4), e
2. Ação Induzida Brasil-Argentina (Anexo 5).

O primeiro documento define ações a serem consideradas visando "fomentar e apoiar o intercâmbio de alto nível, buscando identificar atividades conjuntas e incrementando a cooperação científica e tecnológica entre pesquisadores brasileiros e dos demais países sul-americanos." Considerou-se as seguintes três modalidades de apoio:

Tipo I – Missões Identificadoras de Atividades de Cooperação

Tipo II – Apoio Financeiro a Eventos de C&T

Tipo III – Atividades de Pesquisa Conjunta em C&T

Quanto ao segundo documento, motivado pelo desejo de se dar de imediato um apoio aos pesquisadores argentinos, tem por objetivo "fomentar e apoiar ações de pronta implantação visando o desenvolvimento da cooperação Brasil-Argentina em Ciência e Tecnologia." Considerou-se as seguintes modalidades de apoio:

Ação I – Bolsa de Professor Visitante

Ação II – Bolsas de Pós-Doutorado e de Doutorado-Sanduíche no Brasil e na Argentina.

Para essas chamadas já houve um bom retorno com 32 propostas de projetos relativos ao programa de Apoio a Atividades de Cooperação em C&T e 8 propostas de projetos relativos ao programa de Ação Induzida Brasil-Argentina, as quais estão em fase adiantada de análise, e mesmo alguns deles já aprovados, conforme quadro dos Anexos 6 e 7.

Dada a reação inicial extremamente favorável das comunidades científicas dos diversos países ao PRÓ-SUL, imagina-se que já se tem um ambi-

ente propício para se iniciar os trabalhos de estruturação do Programa Sul-Americano, que poderá sem dúvida vir a ter uma excelente interface com outros programas que já vêm sendo desenvolvidos na região, como por exemplo CYTED, aqueles da OEA, etc.

ANEXO 1

Portaria MCT nº 872, de 20.12.2001

O MINISTRO DE ESTADO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, no uso de suas atribuições, resolve:

Art. 1º Aprovar o Documento Básico Brasileiro para o Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RONALDO MOTTA SARDENBERG

Publicada no *DOU* de 26.12.2001, Seção I, p. 8.

PRÓ-SUL – PROGRAMA SUL-AMERICANO

1. Introdução – Instrumento Normativo

O Documento Básico Brasileiro do Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia é transcrito a seguir.

2. Objetivo

O PRÓ-SUL – Programa Sul-americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia tem por objetivo apoiar atividades de cooperação em Ciência e Tecnologia (C&T) na América do Sul que contribuam, de forma sustentada, para o desenvolvimento científico e tecnológico da região, mediante a geração e apropriação de conhecimento e a elevação da capacidade tecnológica dos países, em temas selecionados por sua relevância estratégica e que levem à melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos. Esse apoio inclui atividades de

identificação, prospecção e formulação de iniciativas conjuntas mediante encontros, seminários e outras atividades que favoreçam o contato e o intercâmbio de experiências da comunidade científica e tecnológica da região.

Entre outros resultados, espera-se que a criação de uma plataforma comum de iniciativas regionais em C&T, apoiada pelo Programa, venha a fortalecer eventuais projetos conjuntos de cooperação que possam, no futuro, ser submetidos às instâncias nacionais e multilaterais de fomento, além de favorecer parcerias com as comunidades empresarial e industrial sul-americanas.

O PRÓ-SUL estimulará iniciativas convergentes e contrapartidas dos demais países da região às atividades previstas, o que levará à adequação de sua organização institucional.

Os documentos normativos brasileiros do PRÓ-SUL são o Documento Básico do PRÓ-SUL e o Manual do Usuário do PRÓ-SUL.

3. Histórico

O Programa foi objeto de proposta brasileira apresentada na Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 31 de agosto a 1º de setembro de 2000, no contexto da geração de um espaço integrado sul-americano na área de ciência, tecnologia e inovação, o qual foi contemplado na Lei Orçamentária sob a denominação "Desenvolvimento de Projetos Conjuntos de C&T entre o Brasil e os países da América do Sul".

Em que pese a importância de iniciativas vigentes, o PRÓ-SUL, ao aportar novos recursos para a região, vem ampliar a cooperação entre países da América do Sul para sua capacitação científica e tecnológica, por meio de mecanismos como:

– intensificação dos esforços cooperativos de pesquisa científica e tecnológica;

– a crescente articulação entre os organismos multilaterais e os projetos de cooperação que eventualmente apóiam.

O Programa tem por objetivo dotar o sistema de Ciência e Tecnologia sul-americano de instrumento que permita a formulação de uma estratégia regional própria nesta área.

4. Estratégias

O Programa deverá:

a) promover a criação de mecanismos ágeis que identifiquem linhas de cooperação científica e tecnológica entre os países da América do Sul;

b) estimular a contribuição dos demais países da região para o sucesso da cooperação regional;

c) adotar modelo de gestão flexível e transparente para os clientes, de modo a atender com agilidade às suas necessidades;

d) realizar ações coordenadas às iniciativas regionais já em curso, procurando formar parcerias com organismos internacionais para implementação de programas conjuntos de cooperação em Ciência e Tecnologia;

e) favorecer ações ancoradas em centros de excelência;

f) apoiar a mobilidade associada à estruturação de "projetos integrados", de interesse de dois ou mais países, preferencialmente aqueles que promovam a articulação e a sinergia de iniciativas de cooperação na região;

g) avaliar periodicamente suas ações por meio de auditorias científico-tecnológicas – e eventualmente econômicas – independentes, que subsidiarão o processo decisório do Fundo.

5. Modalidades de Fomento

5.1 Atividades continuadas de cooperação em C&T

- Missões exploratórias
- Realização de eventos
- Reuniões de trabalho / elaboração de documentos
- Visitas técnicas
- Especialistas Visitantes
- Outras atividades pertinentes

5.2 Apoio a projetos cooperativos

- Redes Cooperativas

- Realização de eventos

6. Resultados Esperados

Com o objetivo último de melhorar a qualidade de vida na região e aumentar a competitividade das empresas sul-americanas, o PRÓ-SUL deverá buscar os seguintes resultados imediatos:

- identificação adequada de demandas e oportunidades de cooperação regional em C&T;
- participação significativamente crescente do número de países e de recursos aplicados ao financiamento e à execução de atividades cooperativas de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico na região, apoiadas pelo PRÓ-SUL;
- aumento percentual no desenvolvimento de projetos cooperativos na América do Sul, apoiados pelo PRÓ-SUL;
- maior número de instituições beneficiadas na região;
- maior e melhor capacitação de recursos humanos para a C&T da região.

7. Organização e Competências

A estrutura do Programa é composta por:

- Comitê Gestor do PRÓ-SUL;
- Secretaria do Comitê Gestor;
- Agência de Implementação e Apoio (CNPq);
- Instituições Executoras.

7.1. Comitê Gestor do PRÓ-SUL

As funções de supervisão e coordenação superior do Programa serão exercidas por seu Comitê Gestor, criado por Portaria do Ministro da Ciência e Tecnologia, com as seguintes competências:

- decidir sobre a alocação de recursos e sua distribuição para atuar de forma integrada com outros programas nacionais e internacionais de apoio às atividades de cooperação internacional em ciência e tecnologia, bem como para atender à demanda específica do PRÓ-SUL;

- aprovar e dar prioridade a propostas de atividades e projetos no âmbito do PRÓ-SUL;
- aprovar parcerias institucionais e propor formas de operação cooperativa para implementação do PRÓ-SUL;
- aprovar o Manual do Usuário e suas modificações, bem como sugerir eventuais emendas ao Documento Básico;
- coordenar o processo de avaliação e acompanhamento de atividades e projetos, que poderá incluir a nomeação de consultores *ad hoc* ou comitês assessores;
- acompanhar e avaliar a implementação do PRÓ-SUL, em consonância com as estratégias definidas pelo Documento Básico, aprovando para tanto Planos Anuais e Relatórios de Desempenho;

7.1.1 O Presidente do Comitê Gestor poderá, em casos de urgência, tomar decisões *ad referendum* do Comitê.

7.1.2 Composição do Comitê Gestor:

a) Membros natos:

- Presidente do Conselho, indicado pelo MCT;
- um representante da Assessoria de Cooperação Internacional do MCT, como substituto eventual do Presidente;
- um representante da Diretoria do CNPq;
- um representante da Diretoria da FINEP;
- um representante do MRE.

b) Representantes da comunidade científica, tecnológica e empresarial:

- quatro membros da comunidade científica, tecnológica e empresarial, indicados pelo Ministro de C&T, com mandato de três anos.

7.2 Secretaria do Comitê Gestor

O Comitê Gestor contará com uma Secretaria de Apoio, subordinada ao Presidente e encarregada de:

- apoiar ou atender diretamente ao Presidente;
- secretariar o Comitê Gestor;
- fazer a interface do Comitê Gestor com o CNPq;

- tomar as medidas necessárias à viabilização das ações continuadas de cooperação.

7.3 Agência de Implementação e Apoio

A Agência de Implementação e Apoio às atividades aprovadas pelo Comitê Gestor do PRÓ-SUL será o CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que realizará as atividades que estiverem sob sua responsabilidade, em coordenação com a Secretaria do Comitê Gestor, de acordo com as seguintes competências:

- elaborar, em coordenação com a Assessoria de Cooperação Internacional do MCT os termos de referência para divulgação do Programa;
- elaborar, em coordenação com a Assessoria de Cooperação Internacional do MCT o Manual do Usuário do PRÓ-SUL;
- elaborar relatórios de demanda (projetos em carteira) para subsidiar a análise de projetos no âmbito do Comitê Gestor;
- apoiar a atividade de Avaliação e Acompanhamento;
- cumprir e fazer cumprir as decisões do Comitê Gestor do PRÓ-SUL;
- repassar os recursos e viabilizar os projetos aprovados pelo Comitê Gestor;
- assistir às instituições executoras para elaboração de propostas e implementação dos projetos;
- submeter ao Comitê Gestor proposta de termos de referência para os variados formatos de chamada de projetos, em articulação com outras instituições nacionais de C&T e organismos internacionais.
- Manter o Comitê Gestor informado sobre o andamento de programas de cooperação internacional e seus respectivos recursos, com vistas a subsidiar a discussão do interesse de aplicar recursos do PRÓ-SUL para apoiá-los.

7.4. Instituições Executoras

- Instituições governamentais brasileiras e dos países sul-americanos;
- Instituições de ensino superior, institutos de pesquisa e desenvolvimento e organizações de cunho científico e tecnológico, públicos e privados, sem fins lucrativos dos países da América do Sul;

- Organismos, redes e consórcios multilaterais de cooperação científica e tecnológica, públicos e privados, sem fins lucrativos.

8. Avaliação e Acompanhamento de Atividades e Projetos

As funções de avaliação e acompanhamento das atividades e projetos do PRÓ-SUL serão exercidas por Assessores*Ad Hoc* ou Comitês Assessores indicados pelo Comitê Gestor com o objetivo específico de:

- examinar no mérito o conjunto de projetos em carteira, com base nos relatórios de demanda elaborados pelo CNPq e pela Assessoria Internacional do MCT e recomendar para execução ao Comitê Gestor;
- realizar o acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas.

As atividades de acompanhamento e avaliação serão implementadas de acordo com as normas estabelecias pelo Comitê Gestor e constantes do Manual do Usuário.

Os processos de acompanhamento e avaliação do PRÓ-SUL serão orientados para o seu planejamento e gestão estratégica, complementando as instruções a serem obtidas como resultado de estudos prospectivos para possibilitar intervenções recomendadas pela experiência no sentido de melhorar sua eficiência e aumentar sua eficácia.

9. Normas e Procedimentos

As normas e procedimentos necessários à implementação do PRÓ-SUL estão contidos no Manual do Usuário.

ANEXO 2

Portaria MCT nº 873, de 20.12.2001

O MINISTRO DE ESTADO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, no uso de suas atribuições, e considerando as disposições contidas no item 59 do Comunicado de Brasília da Reunião de Presidentes da América do Sul, de 1º de setembro de 2000, Resolve:

Art. 1º Designar os integrantes do Comitê Gestor do Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia:

I – Lindolpho Carvalho Dias, Presidente;

II – Manuel Adalberto Carlos Montenegro Lopes da Cruz, Assessoria de Cooperação Internacional do Ministério da Ciência e Tecnologia;

III – Alice de Paiva Abreu, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tencológico – CNPq;

IV – Fernando de Nielander Ribeiro, Financiadora de Estudo e Projetos – FINEP;

V – Guilherme de Aguiar Patriota, Divisão de Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores;

VI – Otávio Cardoso Alves Velho, Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro;

VII – Walter Colli, Departamento Bioquímica/Universidade de São Paulo;

VIII – Jacob Palis Júnior, Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA;

IX – Marcos José Marques, Instituto Nacional de Eficiência Energética – INEE.

Art. 2º Fica revogada a Portaria nº 632/MCT, de 14 de novembro de 2001.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RONALDO MOTTA SARDENBERG

Publicada no *DOU* de 26.12.2001, Seção II, p. 2.

ANEXO 3

PROJETOS PRÓ-SUL

Projetos Iniciais de Cooperação – PI

2001

Nº Pro-sul	Área / Título	Solicitante	Instituição	Países	Valor
PI-1	Matemática: Incrementar relações científicas e de ensino entre o Brasil e os países da região andina	César L. Camacho Manco	IMPA IMCA	Brasil, Peru	R$250.000,00
PI-2	Política: Novas dinâmicas na América do Sul: Cultura, Política e Desenvolvimento	Elizabeth Cancelli	CEPPAC UnB	América do Sul	R$75.000,00
PI-3	Limnologia e Gerenciamento de Recursos Hídricos na América do Sul	José Galizia Tundisi	IIE	América do Sul	R$100.000,00
PI-4	Apoio às Atividades do CYTED e ONCYT'S	Maria Carlota de Souza Paula	CYTED ONCYT'S UnB	América do Sul	R$350.000,00
PI-5	Física: Física Cósmica e Radiação Síncroton	Luis Masperi	CLAF	América do Sul	R$60.000,00

PI-6	Matemática: Intercâmbio científico a matemáticos brasileiros e da América do Sul	Marcelo Miranda Viana da Silva	UMALCA	América do Sul	R$100.000,00
PI-7	Antropologia: Povos Indígenas, Gestão de Territórios e Desenvolvimento	João Pacheco de Oliveira Filho	UFRJ Museu Nacional	Brasil, Peru, Colômbia	R$50.000,00
PI-8	Energia: Encontro técnico sobre pesquisa na área de energia	Fernando Antonio Chagas	CEPEL	América do Sul	R$220.000,00
PI-9	Informática: Sociedade da Informação na América do Sul	Maurício Martínez Martínez	SOCINFO UCB	Brasil, Argentina, Chile, Paraguai	R$300.000,00
PI-10	Implantação da Secretaria do PRÓ-SUL	Lindolpho de Carvalho Dias	PRÓ-SUL	América do Sul	R$130.000,00
					R$1.635.000,00

ANEXO 4

PROGRAMA SUL-AMERICANO DE APOIO ÀS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – PRÓ-SUL

APOIO A ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO EM C & T DO BRASIL COM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

OBJETIVO GERAL

Fomentar e apoiar o intercâmbio de alto nível, buscando identificar atividades conjuntas e incrementando a cooperação científica e tecnológica entre pesquisadores brasileiros e dos demais países sul-americanos.

PROCEDIMENTOS PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS

1. INTRODUÇÃO

Este documento tem por finalidade estabelecer condições e procedimentos necessários para o apoio ao desenvolvimento conjunto, com os demais países da América do Sul, de atividades de cooperação em Ciência e Tecnologia (C&T).

2. ÓRGÃO DELIBERATIVO

Comitê Gestor do Programa Sul-Americano – PRÓ-SUL.

3. AGÊNCIA EXECUTORA

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq / Assessoria de Cooperação Internacional – ASCIN.

4. ÁREAS APOIADAS

Todas as áreas do conhecimento.

5. MODALIDADES DE FOMENTO

5.1 ITENS FINANCIÁVEIS

Passagens, diárias, serviços de terceiros na organização de eventos e outras despesas de custeio correlatas, conforme modalidades específicas.

5.2 VALORES

Até R$25.000,00 para atividades que envolvam até 3 países, inclusive o Brasil.

Até R$50.000,00 para atividades que envolvam mais de 3 países, inclusive o Brasil.

Valor total previsto para esta ação em 2002: até R$1.000.000,00.

MODALIDADES

TIPO I – MISSÕES IDENTIFICADORAS DE ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO

Objetivo Específico

Intercâmbio científico-tecnológico. Missões para identificação, discussão e elaboração de propostas de atividades de cooperação em C&T, a serem desenvolvidas, de forma conjunta, entre instituições ou grupos de pesquisa brasileiros e de outros países sul-americanos.

Requisitos e Condições

I) o proponente, coordenador brasileiro do projeto, deve possuir título de doutor ou equivalente.

II) as propostas devem ter aval das instituições envolvidas.

III) a participação de cada país envolvido deve estar claramente identificada.

Itens Financiáveis

Passagens e diárias para pesquisadores e tecnólogos sul-americanos.

Duração do projeto
Até seis meses.

Documentos indispensáveis para inscrição

1. Preencher Formulário Único do CNPq;

2. Apresentar *Curriculum Vitae* (CV) *Lattes* atualizado do proponente;

3. Apresentar breve descrição do tema objeto da identificação de atividades de cooperação;

4. Identificar o(s) pesquisador(es) e tecnólogos de contato nas instituições que se pretende visitar ou que se pretende receber (apresentar CV resumido dos pesquisadores sul-americanos);

5. Apresentar Carta-Convite ou aceite desses pesquisadores e tecnólogos;

6. Apresentar Planilha de Custos da proposta (detalhamento/cronograma da utilização dos recursos solicitados ao PRÓ-SUL), considerando os valores limites para esse tipo de apoio.

Prazo para inscrição
De acordo com o item 6.1.

TIPO II – APOIO FINANCEIRO A EVENTOS DE C&T

Objetivo Específico
Apoiar a realização de eventos científicos e tecnológicos de relevante interesse para a consecução dos objetivos do PRÓ-SUL.

Requisitos e condições
- Proponente: coordenador brasileiro de comprovada qualificação e experiência científica ou tecnológica.
- Os eventos deverão ser realizados preferencialmente no Brasil.

Itens Financiáveis
Passagens e diárias para conferencistas e participantes com apresentação de trabalho.

Publicação de anais e de material para divulgação do evento, bem como infra-estrutura de apoio.

Documentos indispensáveis para inscrição

Formulário Único CNPq, Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa, preenchido pelo solicitante,

Preenchimento/atualização do *Curriculum Lattes.*

Programa do evento – Orçamento detalhado,

Prazo para inscrição

De acordo com o item 6.1.

TIPO III – ATIVIDADES DE PESQUISA CONJUNTA EM C&T

Objetivo Específico

Apoio financeiro a atividades de pesquisa conjunta em projetos já caracterizados ou em andamento, de excelente nível científico e tecnológico.

Requisitos e Condições

I) o proponente, coordenador brasileiro do projeto, deve possuir título de doutor ou equivalente.

II) as propostas devem ter aval das instituições envolvidas.

III) a participação de cada país envolvido deve estar claramente identificada.

Itens Financiáveis

Passagens e diárias para pesquisadores e tecnólogos sul-americanos.

Duração do projeto

Até doze meses.

Documentos indispensáveis para inscrição

1. Preencher Formulário Único do CNPq;

2. Apresentar *Curriculum Vitae* (CV) *Lattes* atualizado do proponente;

3. Justificativa detalhada ressaltando a relevância da proposta na sua área de conhecimento, para América do Sul e para o País, e as perspectivas de que os resultados obtidos com a cooperação venham a ter efeito relevante;

4. Apresentar Carta-Convite ou aceite dos pesquisadores e tecnólogos envolvidos;

5. Plano de trabalho detalhando as atividades propostas:

– objetivos propostos;

- metas a serem alcançadas;
- metodologia a ser utilizada;
- equipes brasileira e estrangeira envolvidas no projeto (anexar CVs);
- Cronograma de trabalho, detalhando as atividades dos pesquisadores envolvidos;,
- Planilha de Custo (detalhamento dos recursos solicitados ao PRO-SUL, contrapartida da instituição solicitante e/ou de outras fontes);
- Formas de acompanhamento da cooperação.

Prazo para inscrição
De acordo ao item 6.1.

6. PROCESSO DE ANÁLISE E JULGAMENTO

6.1 – FORMA DE CONVOCAÇÃO DE PROPOSTAS

Durante o ano de 2002, as propostas deverão ser apresentadas até as seguintes datas: 10 de maio, 10 de julho e 10 de setembro.

A decisão sobre a aprovação das propostas será comunicada em até 45 dias após as datas acima indicadas, respectivamente.

6.2 – PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS DE ANÁLISE E JULGAMENTO

1. Conferência da documentação indispensável para a apresentação da proposta;

2. Análise técnica, visando ao enquadramento da solicitação nas condições estabelecidas neste documento;

3. Decisão final do Comitê Gestor do PRÓ-SUL, o qual poderá solicitar parecer de consultores *ad hoc* para esse fim.

7. FORMAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Após o término da vigência de cada auxílio, relatórios técnicos deverão ser encaminhados ao CNPq, que os submeterá ao Comitê Gêstor do PRÓ-SUL.

8. PROCEDIMENTOS PARA ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO

Todos os documentos exigidos são indispensáveis para a inscrição e devem ser enviados por via eletrônica para, indicando sempre, como índice de assunto: – PRÓ-SUL – APOIO A ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO EM C & T DO BRASIL COM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Informações Adicionais:
Central de Atendimento da Cooperação Internacional
Central de Atendimento do CNPq
Telefone: 0800-619697 e-mail: atendimento @cnpq.br

ANEXO 5

PROGRAMA SUL-AMERICANO DE APOIO ÀS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – PRÓ-SUL

AÇÃO INDUZIDA BRASIL-ARGENTINA – 2002

OBJETIVO GERAL

Fomentar e apoiar ações de pronta implantação visando o desenvolvimento da cooperação Brasil-Argentina em Ciência e Tecnologia.

PROCEDIMENTOS PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS

1. INTRODUÇÃO

Este documento tem por finalidade estabelecer os procedimentos necessários para o apoio ao desenvolvimento conjunto, com a Argentina, de atividades de cooperação em Ciência e Tecnologia (C&T) e à formação de recursos humanos.

6. ÓRGÃO DELIBERATIVO

Comitê Gestor do Programa Sul-Americano – PRÓ-SUL.

7. AGÊNCIA EXECUTORA

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq / Assessoria de Cooperação Internacional – ASCIN.

8. ÁREAS APOIADAS

Todas as áreas do conhecimento.

9. MODALIDADES DE FOMENTO

Ação I: Bolsa de Professor Visitante

Objetivo Específico

Intensificar o contato entre pesquisadores brasileiros e argentinos. Este programa financiará pesquisadores residentes no Brasil para visitas a instituições da Argentina e pesquisadores residentes na Argentina para visitas a instituições do Brasil.

Número previsto de bolsas em 2002: até 50.

Valor previsto para este programa em 2002: até R$500.000,00.

Ação II: Bolsas de Pós-Doutorado e de Doutorado-Sanduíche

Objetivo Específico

Fomentar a cooperação entre os programas de doutorado do Brasil e da Argentina e também apoiar os projetos de pesquisa de interesse de ambas as partes. O programa de doutorado sanduíche financiará alunos matriculados em cursos regulares no Brasil e na Argentina com co-orientadores na Argentina e no Brasil, respectivamente.

Número previsto de bolsas em 2002: até 50.

Valor previsto para este programa em 2002: até R$500.000,00.

10. INSTRUMENTOS DE FOMENTO

Ação I: Bolsa de Professor Visitante

Modalidade 1

Da Argentina para o Brasil – Especialista Visitante (EV)

Objetivos

Possibilitar ao pesquisador residente na Argentina, de reconhecida liderança, a participação em grupos de pesquisa ou pesquisa e ensino em instituição brasileira, visando contribuir para a realização de determinada programação científica e tecnológica.

Duração da Bolsa
De 15 dias até 6 meses.

Requisitos e condições

Para a Instituição

- Possuir infra-estrutura adequada para o desenvolvimento do plano de trabalho do visitante.
- Otimizar a participação do visitante, promovendo seminários, debates internos, visitas e encontros com grupos afins de outras instituições.

Para o Especialista Visitante

- Possuir título de doutor ou perfil científico ou tecnológico equivalente.
- Dedicar-se integralmente às atividades programadas na instituição brasileira.
- Comprometer-se a permanecer no Brasil durante a vigência da bolsa.
- Comprometer-se a retornar à Argentina, aí permanecendo por período, no mínimo, igual ao da utilização da bolsa.

Benefícios
- Mensalidade equivalente a R$2.852,43 (Bolsa EV de Fomento Tecnológico) ou diárias conforme tabela do CNPq, quando o estágio for inferior a 3 meses.
- Passagem aérea para o deslocamento do pesquisador e retorno à instituição de origem.

Documentos indispensáveis para inscrição
- Formulário Único CNPq, Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa, preenchido pelo candidato. (com respectivo *link*)
- *Curriculum Vitae* completo.
- Plano de trabalho incluindo o(s) projeto(s) de pesquisa(s).
- Carta da instituição de origem comprometendo-se a liberar o especialista durante a vigência da bolsa.

- Carta da instituição solicitante, encaminhando o plano de trabalho e informando as condições de sua execução no período previsto.
- Carta de aceitação do visitante, concordando com o plano de trabalho proposto e período especificado pela instituição solicitante.
- Termo de compromisso do visitante de retornar à Argentina, aí permanecendo por período, no mínimo, igual ao da utilização da bolsa.
- Até 3 meses: o Formulário Único e o *Curriculum Lattes* devem ser preenchidos em nome do anfitrião, além de ser apresentado currículo resumido do visitante.

Modalidade 2

Do Brasil para a Argentina – Treinamento no exterior

Objetivos

Possibilitar ao pesquisador residente no Brasil a consolidação e atualização de seus conhecimentos e/ou a reorientação da sua linha de pesquisa através de estágio e desenvolvimento de projeto em instituição de reconhecido nível de excelência na Argentina, com grupo de pesquisa consolidado na área de especialização do candidato.

Duração

- De 15 dias até 6 meses.

Requisitos e condições:

Para a Instituição

- Possuir infra-estrutura adequada para o desenvolvimento do plano de trabalho do visitante.
- Otimizar a participação do visitante, promovendo seminários, debates internos, visitas e encontros com grupos afins de outras instituições.

Para o Candidato

- Possuir título de doutor ou perfil científico ou tecnológico equivalente.

- Dedicar-se integralmente às atividades programadas na instituição argentina.
- Comprometer-se a permanecer na Argentina durante a vigência da bolsa.
- Comprometer-se a retornar ao Brasil, aí permanecendo por período, no mínimo, igual ao da utilização da bolsa.
- Se estrangeiro, ser portador de visto permanente no Brasil.

Benefícios

- Mensalidade equivalente a US$1,100.00 (SPE – Bolsa de Fomento Tecnológico), ou diárias conforme tabela do CNPq, quando o estágio for inferior a 3 meses.
- Passagem aérea para o deslocamento do pesquisador e retorno à instituição de origem.

Documentos indispensáveis para inscrição

- Formulário Único CNPq, Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa, preenchido pelo candidato. (com respectivo *link*)
- Preenchimento/atualização do *Curriculum Lattes*. (com respectivo *link*)
- Plano de trabalho, incluindo projeto de pesquisas.
- Carta-convite ou de aceitação da instituição de destino.
- Comprovante de visto permanente no Brasil (para estrangeiros).
- Termo de Compromisso do visitante , de retornar ao Brasil, aí permanecendo por período, no mínimo igual ao da utilização da bolsa.

Ação II: Bolsas de Pós-Doutorado e de Doutorado-Sanduíche no Brasil e na Argentina

Modalidade 1

Pós-Doutorado (PD)

Objetivos

Possibilitar ao pesquisador a consolidação e atualização de seus conhecimentos ou a reorientação da sua linha de pesquisa por meio de estágio e

desenvolvimento de projeto em instituição de reconhecido nível de excelência no país, com grupo de pesquisa consolidado na área de especialização do candidato.

Duração da Bolsa

- De 4 a 12 meses.

Requisitos e condições

Para o Candidato

- Possuir título de doutor ou perfil científico ou tecnológico equivalente.
- Ter qualificação, experiência e produção científica, cultural ou tecnológica em sua área de atuação.
- Dedicar-se integralmente às atividades programadas na instituição de destino.
- Comprometer-se a permanecer no país de destino durante a vigência da bolsa.
- Comprometer-se a retornar ao país de origem, aí permanecendo por período, no mínimo, igual ao da utilização da bolsa.

Para a Instituição de Destino

- Ter grupo consolidado de pesquisadores de alta qualificação e desempenho científico ou tecnológico na área de atuação do candidato.

Benefícios

- Mensalidade, no Brasil, equivalente a R$2.218,56.
- Mensalidade, na Argentina, de acordo com a tabela do CNPq.
- Passagem aérea para o deslocamento do pesquisador e retorno à instituição de origem.
- Auxílio-instalação, no valor de uma mensalidade, quando a duração da bolsa for superior a 6 (seis) meses, a ser pago juntamente com a primeira mensalidade.

Documentos indispensáveis para inscrição

- Formulário Único CNPq, Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa, preenchido pelo candidato. (com respectivo link)
- Preenchimento/atualização do *Curriculum Lattes* para os brasileiros ou *Curriculum Vitae* completo para os argentinos.
- Plano de trabalho incluindo o(s) projeto(s) de pesquisa(s).
- Carta de aceitação da instituição de destino, concordando com as atividades a serem desenvolvidas.
- Carta de concordância da instituição de origem, quando se tratar de candidato com vínculo empregatício.
- Termo de compromisso do candidato, comprometendo-se a retornar ao país de origem, aí permanecendo por período, no mínimo, igual ao da utilização da bolsa.

Modalidade 2

Doutorado Sanduíche (DSW)

Objetivos

Apoiar aluno formalmente matriculado em curso de doutorado no Brasil ou na Argentina para complementar, na Argentina ou no Brasil, o desenvolvimento da tese de doutorado, mediante aprofundamento teórico, coleta ou tratamento de dados ou desenvolvimento parcial da parte experimental de sua tese.

Duração

- De 3 a 12 meses.

Requisitos e condições

Para o Candidato

- Estar formalmente matriculado em curso de doutorado no Brasil ou na Argentina devendo retornar ao país de origem para defesa da tese.
- Ter concluído os créditos do curso de doutorado.
- Ter obtido aprovação no exame de qualificação ou no projeto de tese

- Comprovar proficiência em idioma requerido para a atividade.
- Comprovar a aceitação pelo co-orientador da instituição de destino.

Para a Instituição Brasileira

- Ter avaliação CAPES equivalente a, no mínimo, 4.

Benefícios

- Mensalidade, no Brasil, equivalente a R$1.072,89.
- Mensalidade, na Argentina, de acordo com a tabela do CNPq.
- Passagem aérea para o deslocamento do candidato e retorno à instituição de origem.
- Auxílio-instalação, no valor de uma mensalidade, quando a duração da bolsa for superior a 6 (seis) meses, a ser pago juntamente com a primeira mensalidade.

Documentos indispensáveis para inscrição

- Formulário Único CNPq, Formação de Recursos Humanos e Fomento à Pesquisa, preenchido pelo candidato. (com respectivo *link*)
- Preenchimento/atualização do *Curriculum Lattes* para os brasileiros ou *Curriculum Vitae* completo para os argentinos.
- Plano de trabalho.
- Carta do orientador recomendando o plano de trabalho do candidato.
- Carta do co-orientador anfitrião, aceitando o plano de trabalho do candidato.
- Comprovante de matrícula no curso de doutorado na instituição de origem.
- Histórico escolar do curso de doutorado em realização na instituição de origem.
- *Curriculum Vitae* do orientador e do co-orientador.

11. PROCESSO DE ANÁLISE E JULGAMENTO

7.1 – FORMA DE CONVOCAÇÃO DE PROPOSTAS

Chamada de propostas, baseada em fluxo contínuo, disponível na Internet, na página do CNPq e do CONICET.

7.2 – DECISÃO

A decisão sobre a aprovação das propostas será comunicada normalmente em até 45 dias após o recebimento das mesmas, podendo esse prazo se estender a 60 dias.

7.3 – PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS DE ANÁLISE E JULGAMENTO

1. Conferência da documentação indispensável para a apresentação da proposta;

4. Análise técnica, visando o enquadramento da solicitação nas condições estabelecidas neste documento;

5. Decisão final pelo Comitê Gestor do PRÓ-SUL, o qual poderá solicitar parecer de consultor *ad hoc*, para esse fim.

8. FORMAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Após o término da vigência de cada bolsa, relatórios técnicos deverão ser encaminhados ao CNPq, que os submeterá ao Comitê Gestor do PRÓ-SUL.

9. PROCEDIMENTOS PARA ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO

Todos os documentos exigidos em documentos indispensáveis para inscrição devem ser enviados por via eletrônica para, indicando sempre PRÓ-SUL – AÇÃO INDUZIDA BRASIL-ARGENTINA

Informações Adicionais:

Central de Atendimento da Cooperação Internacional (*link* para ascin@cnpq.br)

Central de Atendimento do CNPq

ANEXO 6

PROJETOS PRÓ-SUL

Ação Induzida Brasil-Argentina – AI

Nº Pró-sul	Área / Título	Solicitante	Instituição	Período	Valor
AI-1	Biologia: Ecologia e Genética de Crustáceos	Fernando Luiz Mantelatto	USP	28/10/02-15/11/02	R$9.750,00
AI-2	Desenvolvimento Rural e Agroindustrial: Sustentabilidade Ambiental	Iran C. Lovis Trentin	UERGS	1/8/02-31/12/02	R$20.087,70
AI-3	Bioquímica: Mecanismos da Memória	Iván Antonio Izquierdo	UFRGS	1/8/02-31/7/03	R$24.240,00
AI-4	Comunicação: Globalizaçâo, quebras e resistências	Maria Isabel Ackerley	UFRJ	1/5/02-1/1/03	R$8.583,12
AI-5	Salud Mental/Lingüística: Intercâmbio entre UFF e Hospital de Día Eva Perón de San Martín	Mariluci Novaes	UFF	1/8/02-31/1/03	R$17.359,83
AI-6	Antropologia: Experiência Religiosa e Recepção da Literatura de Paulo Coelho	Pablo Seman	URFJ	1/7/02-31/6/03	R$26.622.72
				TOTAL:	R$106.643,3

ANEXO 7

PROJETOS PRÓ-SUL

Apoio a Atividades de Cooperação – AC

Chamada de MAIO

Nº Pró-sul	Área / Título	Solicitante	Instituição	Países	Total Ajustado
AC-1	Biologia: I Curso de Epidemiologia Tropical	Haroldo José de Matos	UERJ	Brasil Equador	R$ 4.428,93
AC-2	Biologia: Reunião de Coordenadores da RELAB	Sonia Machado de Campos Dietrich	RELAB	Brasil Argentina, Chile	R$ 4.084,17
AC-3	Matemática: Primeiras Jornadas de Otimização Contínua	Alfredo Noel Iusem	IMPA	Brasil Argentina	R$ 22.215,44
AC-4	Matemática: Elavio Investigación Operativa	Alfredo Noel Lusem	IMPA	Brasil, Argentina, Uruguai, Chile	R$ 17.060,00
AC-8	Seminário América do Sul	Carlos H.Cardim	MRE	Brasil Equador	R$ 29.950,00

Nº Pró-sul	Área / Título	Solicitante	Instituição	Países	Total Ajustado
AC-12	Matemática: Workshop Matemática Aplicada em Engenharia e Física	Cláudia Sagastizábal	IMPA	Brasil	R$ 2.772,00
AC-19	Fitotecnia: Cadeia de Produção de batata	Jerônimo Adriolo	UFSM	Brasil Uruguai	R$ 5.541,20
AC-24	Indústria: Cumbre de las Américas	José Miguel Alvarez Chaddad	ANPEI	Brasil, Argentina, Chile, Uruguai	R$ 24.000,00
AC-28	Educação: Formação de Professores	Michel Michaelovitch de Mahiques	UFRGS	Mercosul	R$ 12.442,32
AC-29	Economia: Congresso WAITRO: As instituições de pesquisa tecnologia no mundo globalizado	Odilon Antônio Marcuzzo do Canto	Cientec	América do Sul	R$ 30.000,00
				TOTAL:	R$ 152.494,06

AS RELAÇÕES BRASIL – ARGENTINA: PONTOS PARA A REFLEXÃO E O DEBATE

Monica Hirst
FCEB

As relações do Brasil com a Argentina constituem um elemento essencial da política externa brasileira desde sua etapa de formação nacional. Ao longo de sua história, o relacionamento com a nação argentina esteve nutrido por questões e episódios que por vezes estimulavam sentimentos amistosos, e outras reacendiam rivalidades. De um lado, a fraternidade republicana; os interesses comuns frente às potências mundiais e o zelo compartilhado pela paz – e mais tarde pela democracia – no espaço sul-americano. Do outro, a memória da disputa territorial dos primeiras primeiras décadas do século XIX ; os riscos de desequilíbrio de poder na Bacia do Prata e finalmente a competição entre ambas experiências de desenvolvimento econômico.

Um breve balanço

Desde o período que precede a criação do Mercosul nas décadas finais do século XX, as razões que levaram o Brasil a decidir-se por uma (a)ventura associativa com a Argentina estiveram mais relacionadas a ponderações políticas do que econômicas. Foi neste contexto que o relacionamento com Buenos Aires tornou-se o componente essencial da política regional do Brasil. A motivação brasileira de aproximação ao vizinho meridional vinculava-se às premissas de sua política externa de viés autonomista. Acreditava-se que uma intensa e abrangente cooperação com a Argentina, no marco das simultâneas redemocratizações dos anos 80, ampliariam as condições de resistência às pressões ideoló-

gicas da contenção, às imposições de atrofiamento provenientes das políticas de não-proliferação de tecnologias sensíveis e às condicionalidades econômicas externas impostas pela crise da dívida.

A partir de 1990, a vinculação argentino-brasileira sofreu modificações. O fértil território de convergências políticas desertificou-se a partir da alteração de curso da política externa argentina iniciado com o Governo Menem. Para o Brasil, o contundente alinhamento aos Estados Unidos no qual embarcava a Argentina tornara impossível a identificação de uma plataforma compartilhada de inserção no mundo da pós-guerra fria. O custo maior do desencontro foi pago com a falta de apoio argentino à candidatura virtual do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na hipótese de sua ampliação.

O impacto dos desencontros foi amenizado com o rápido êxito do novo empreendimento econômico comum que, se bem continha alguma carga genética da experiência associativa anterior, destacava-se pelo sentido inovador de sua proposta integracionista. Com o Mercosul iniciou-se uma fase de sucessivos "entusiasmos"; primeiro pelo notável aumento das trocas bilaterais e logo pelas convergências de políticas macroeconômicas à medida que o Brasil abria mão de sua "relutância" ao receituário neoliberal da estabilização.

Durante o qüinqüênio dourado do Mercosul (1994-98), o Brasil e a Argentina avançaram timidamente em seus compromissos integracionistas. O aumento do intercâmbio, a expansão de vinculações inter-empresariais e a mobilização de um leque difersificado de campos de políticas públicas em torno da criação de um espaço comum de interesses foram insuficientes para outorgar um textura institucional ao processo. Tornou-se moeda corrente nesse período apontar o governo brasileiro – e particularmente o seu Ministério das Relações Exteriores – como o principal responsável por esta limitação. Não obstante, sinais recorrentes foram emitidos por parte do governo e de segmentos poderosos na Argentina favoráveis a que o Mercosul se restringisse à sua condição de área de livre comércio. De fato, as autoridades argentinas pareciam preferir aguardar a oportunidade de uma negociação comercial hemisférica que percebiam estar sobre a mesa desde a implementação do Nafta em 1994. Ao mesmo tempo, ambos os governos coincidiam na avaliação de que em vista das condições assimétricas de associação, qualquer institucionalização enfrentaria uma negociação especialmente difícil com os demais sócios do

Mercosul. Ironicamente, os principais beneficiários do atraso institucional do Mercosul não foram os governos mas sim os interesses setoriais que puderam mais livremente, e ao alvedrio de seus respectivos governos, resistir a abrir mão de proteções que lhe haviam sido assegurados por exceções contemplados nos regimes de desgravação automática do Tratado de Assunção. Estas resistências somadas ao prolongado contexto recessivo argentino e ao peso crescente da agenda doméstica brasileira passou a comprometer a consolidação do Mercosul como uma união aduaneira. Assim, o reduzido alcance do "espírito" da integração em nível governamental pôs-se em evidência na Argentina e no Brasil levando a uma crescente sobreposição dos interesses internos frente aos compromissos associativos.

Desde fins de 2001 os novos desenlaces políticos internos no país vizinho geraram uma situação emergencial na qual tanto o Mercosul como o relacionamento com o Brasil foram necessariamente atingidos. A resposta solidária emitida por parte do governo brasileiro somada a gravidade da situação na Argentina levaram a que os temas bilaterais e\ou da agenda de negociações regionais passassem a merecer um tratamento "especial", à espera da superação da conjuntura de debacle enfrentada por este país. Este compasso de espera poderá converter-se numa oportunidade de revisão dos termos futuros do vínculo entre os dois países para o qual alguns pontos de reflexão poderiam contribuir.

Os pontos em questão

O primeiro diz respeito à própria natureza do vínculo. As relações Brasil-Argentina compreendem três dimensões interligadas: os laços econômico-comerciais, aquela vinculada à segurança e política internacional e o espelhismo entre os processos políticos de ambos os países. Para o Brasil a sobreposição entre estas três realidades constitui um aspecto absolutamente original no amplo espectro de seus relacionamentos externos, que outorga especificidade ao vínculo com a nação argentina. Vale mencionar que se trata do único caso no qual se registra este tipo de sobreposição, que se bem já era observado ao longo de grande parte do século XX, foi ainda mais aprofundado na última década como consequência da simultaneidade entre os processos de integração sub-regional e de democratização.

A constatação mencionada conduz ao segundo ponto; o descompasso recente entre democratização e convergência de política externa. Foi mais expres-

sivo o campo de coincidências de política externa e políticas de segurança entre os dois países durante as etapas de transição do que no período de consolidação de ambas as democracias. Se bem não se deva ignorar os condicionantes domésticos, as motivações deste descompasso parecem estar mais subordinadas a fatores internacionais. O contexto da bipolaridade, em particular nos seus desdobramentos finais, foi mais propício para a identificação de interesses comuns frente ao sistema político internacional do que o da pós-guerra fria marcado pelo fortalecimento da liderança mundial dos Estados Unidos.

Como terceiro ponto, deve-se reconhecer o baixo nível de interdependência que ainda prevalece no relacionamento econômico entre os dois países. Este é um problema de larga data posto em evidência a partir da decisão comum de levar adiante um processo de integração sub-regional. Num primeiro momento, em grande parte devido à resistência da Argentina, procurou-se evitar que o aprofundamento dos laços econômicos bilaterais viessem a acentuar um padrão assimétrico de vinculação no qual este país se convertesse num vendedor de bens primários e o Brasil consolidasse sua posição de exportador de produtos industriais.

Quando se observa a experiência histórica da formação de blocos regionais um ponto crucial constitui o nível de interdependência previamente existente entre as economias em questão. No caso da Comunidade Européia o nível de intercâmbio entre os seus seis sócios fundadores superava 25% do total do comércio exterior de todos. Mais recentemente quando se analisa a criação do Nafta constata-se que quando o acordo foi assinado os Estados Unidos absorviam 65,7% das exportações do Canadá e 70,5% do México, enquanto 26,4% das exportações norte-americanas já eram absorvidas por seu dois novos sócios. Estes percentuais são notavelmente menores para as trocas entre o Brasil e a Argentina, tanto quando foi assinado o Pice em 1985 como a Ata de Assunção (que precede o Tratado de Assunção) em 1990.[1] Sem dúvida o aumento registrado durante os anos 90 se bem não reverteram a situação anterior significaram uma mudança importante, observando-se pela primeira vez um novo tipo de vinculação entre ambas as economias,

1 As importações provenientes do Brasil em 1985 representavam 6% e em 1990 12% do total das compras externas argentinas; as venda para o Brasil em 1985 representavam 6% e em 1990 18% do total das exportações argentinas. Do lado brasileiro até a criação do Mercosul a Argentina não absorveu mais que 3% do total das exportações do país e 7% de suas importações

destacando-se a expansão do comércio intra-firma.[2] Não obstante, a dramática redução do comércio sub-regional, ocasionado majormente pela debàcle da economia argentina, levou a que o comércio Brasil-Argentina no primeiro semestre de 2002 retrocedesse dramaticamente. Para o Brasil esta retração correspondeu a uma diminuição de 68% de suas vendas para o país vizinho levando a que estas de 11% passassem a representar apenas 3,5% do total das exportações do país. Atualmente a recuperação das condições anteriores não depende apenas da superação dos problemas econômicos internos argentinos mas também que se destravem negociações bilaterais relevantes em torno da aplicação de medidas protecionistas do lado argentino e da concessão de acesso a mercado do lado brasileiro.[3]

O quarto ponto a ser mencionado diz respeito à convivência política interdemocrática argentino-brasileira. O contato e conhecimento recíprocos entre as dirigências partidárias, as entidades de classe e as lideranças sindicais são notavelmente limitados entre ambos os países. A ausência de parentescos partidários constitui neste caso um obstáculo ao diálogo entre os dois sistemas políticos. Somam-se os contrastes observados na evolução dos respectivos processos de democratização. Apesar de seu desgaste o sistema partidário argentino – marcado por histórica bipolaridade – revela uma baixa capacidade de renovação, enquanto o sistema de representação brasileira se caracteriza por sua estruturação recente e volátil. Da mesma forma, a trajetória pós-democrática dos movimentos sindicais na Argentina e no Brasil encontram poucos pontos em comum seja em função do própria evolução econômica – particularmente no que diz respeito aos respectivos processos produtivos como das premissas ideológicas que permeiam as organizações trabalhistas em um e outro caso.[4] Enquanto no caso argentino o ideário peronista ainda constitui o principal marco norteador, no Brasil observa-se um processo de fragmentação de lealdades e identidades que se distribuem sem hegemonismos.

Paradoxalmente, a escassez de pontes políticas entre as democracias argentina e brasileira não tem implicado a menor importância relativa de uma para outra. Muito pelo contrário, percebe-se nos tempos atuais uma

---

2 Ver Chudnovsky, Daniel e Lopes, Andres "Expectativas empresariales ante el proceso de integración" in Campbell, Jorge (ed.) *Mercosur entre la Realidad y da Utopía*, GEL, Buenos Aires, 1999.

3 INTAL, *Informe Mercosul n. 7 2001*, BID, Buenos Aires, 2001.

4 Heymann, Daniel y Kosacoff, Bernardo "La Argentina de los noventa: desempeno económico en un contexto de reformas, Eudeba-Cepaal, Buenos Aires, 2000.

"interdependência democrática" entre os dois países motivado tanto pelo paralelismos de suas experiências políticas como pela semelhança do processo de exposição externa destas mesmas.

O ponto cinco refere-se ao terreno das políticas de segurança internacional e de defesa de ambos os países. Estas, se bem não envolvem elemento antagônicos compreendem prioridades diversas. Cabe mencionar o curioso caminho enveredado neste campo nos últimos 30 anos, no qual podem ser identificadas três etapas diferenciadas. A primeira de superação de um relacionamento de rivalidade duradoura que perdurara com breves interrupções desde a etapa da formação de ambas as nações e que havia alcançado seu ápice nos anos 70 em função da controvérsia Itaipu-Corpus[5]. A partir de 1979 inicia-se uma segunda fase de relacionamento coroada pelas convergências estabelecidas entre políticas externas e de defesa durante os anos finais do conflito leste-oeste. A terceira etapa tem começo nos anos 90, no contexto da pós-guerra fria, quando os dois países se bem preservam uma agenda cooperativa no espaço sub-regional, já não compartilham as mesmas visões de mundo no âmbito da segurança internacional, particularmente no que se referia à construção de uma agenda alinhada aos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Foram especialmente dissonantes as reações frente às ações norte-americanas nos anos 90, que buscaram a criação de um regime hemisférico de segurança, que pretendiam substituir a primazia do conceito de segurança coletiva pelo de segurança cooperativa. De fato, a reação do Brasil, endossada por outros países da região, obstaculizou este tipo de iniciativa nas Conferências de Ministros de Defesa e na Comissão de Segurança Hemisférica do seio da OEA.

Torna-se crucial destacar a estreita vinculação estabelecida entre as opções de políticas de segurança internacional e o padrão de relações civil-militares observado nos dois países durante os seus respectivos processos de consolidação democrática. No caso da Argentina a revisão desta política e as supostas vantagens do alinhamento pleno aos Estados Unidos – entre as quais destaca-se a negociação para converter-se num membro extra-Otan – correspondeu a uma contrapartida à plena subordinação das Forças Armadas ao

5 É mais abundante a bibliografia sobre o conflito brasileiro-argentino em torno da exploração dos recursos hidroelétricos do rio Paraná do que a que analisa o processo negociador que conduziu a sua superação. Entre os trabalhos mais recentes que se dedic~ ao tema vale mencionar Miller, Carine *Influencia sin Poder,* Buenos Aires, GEL, p. 47-134.

poder civil. A partir de então os militares argentinos implementam mas já não formulam a política de defesa do país. No Brasil, as FFAA mais do que uma subordinação experimentaram uma gradual adesão às premissas do convívio democrático que culmina com a criação do Ministério de Defesa. Em nenhum momento entretanto os militares brasileiros abriram mão da prerrogativa de participarem ativamente da formulação e da implementação da política de defesa nacional.

Deve-se sublinhar que as diferenças mencionadas não impediram avanços relevantes na construção de uma agenda positiva de cooperação militar do Brasil com a Argentina. A motivação política deste esforço se localiza mais do lado das autoridades brasileiras crescentemente interessadas na montagem de uma política de segurança regional que melhore as condições de contenção das forças narco-guerrilheiras colombianas e evite uma escalada militar no espaço andino apoiada pelos Estados Unidos. O sucesso deste tipo de política, além de supor a ampliação de entendimentos bilaterais com outros países sul-americanos – especialmente Peru, Bolívia, Venezuela e Equador compreende a consolidação definitiva do vínculo com a Argentina[6]. Além do arquivamento público da hipótese de conflito com o vizinho meridional , avanços concretos vêm sendo buscados a partir da proposta do Ministério de Defesa do Brasil a sua contraparte Argentina para a elaboração de um plano de defesa comum para a América do Sul, fundamentado na percepção de que se compartilha um espaço geopolítico comum, o qual geraria idênticas preocupações quanto a estabilidade regional. O espaço de cooperação militar argentino-brasileiro permitiu deixar entreaberta a porta para uma política de segurança internacional convergente entre os dois países, que poderia materializar-se a partir de seus respectivos novos governos.

O sexto ponto refere-se à faceta mais recente do relacionamento brasileiro-argentino, constituída a partir do crescente protagonismo dos atores não-governamentais e dos movimentos sociais organizados nas agendas domésticas e externas de ambos os países.

---

6 Este tipo de percepção fo transmitida pelo próprio Ministro da Defesa do Brasil na reunião organizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa, Brasília, agosto de 2002.

Tanto no Brasil como na Argentina esta presença corresponde a um novo desenvolvimento político observado a partir de uma peculiar combinação entre o processo de democratização e a formação de redes transnacionais entre as sociedades civis. Se bem que este processo esteve motivado inicialmente por questões de agenda interna – particularmente proteção ambiental e direitos humanos – ele ganhou uma coloração regional desde a mobilização de forças sociais produzida em torno das negociações da Alca. A sobreposição da bandeira anti-globalização ao questionamento dos acordos de livre comércio produziu um novo tipo de aproximação entre ONGs e movimentos sociais brasileiras e latino-americanas. Percebida como o caso da "a aluna mais bem aplicada do Consenso de Washington que não deu certo", a experiência Argentina adquiriu um sentido paradigmático nas avaliações críticas aos impactos da globalização e das políticas neoliberais. De acordo com destacados representantes do terceiro setor no Brasil, trata-se de uma situação sem precedentes na qual se soma uma população altamente politizada com a falência da estrutura partidária formal e das lideranças locais.

De fato, a recente proliferação de organizações sociais na Argentina estimulada pela própria crise econômica e política que o país atravessa gerou um novo terreno de diálogo e interação com o Brasil. Ademais, a sonora onda de protestos neste país despertou sentimentos de simpatia e solidariedade nos âmbitos formais e informais de representação da sociedade civil. Surge neste contexto a idéia de que o espaço da integração regional propicie também uma nova identidade coletiva a partir da ação de movimentos sociais que venham a defender a inclusão de suas problemáticas na agenda formal do Mercosul.

A simultaneidade entre a expansão das redes transnacionais de movimentos sociais e os processos de integração econômica colocam novas questões relativas a uma virtual regionalização das sociedades civis. Ganha impulso a idéia de que as organizações por detrás desta expansão se transformem em agentes de socialização política estimulando o surgimento de uma solidariedade intracidadã. Em conseqüência, poder-se-ia vislumbrar a formação de um espaço público regional sempre e quando se fizessem disponíveis os instrumentos institucionais adequados. Entretanto, a experiência européia nos ensina que mesmo em contextos avançados de integração, este caminho é lento e dificultoso constatando-se certa cronicidade ao problema do "déficit democrático"[7].

---

7 Walreigh, Alex "Europeanizing' Civil Society: NOGs as Agents of Political Socialization", Journal of Common Market Studies. Vol. 39, n. 4 Nov. 2001

No caso do Mercosul, bandeiras compartilhadas de contestações e reivindicações não serão necessariamente propícias ao aprofundamento da integração entre os países da região uma vez que ao déficit democrático devemos somar o déficit institucional do processo. No caso do Brasil, merecem destaque os novos entrelaçamentos que acompanham o processo de aprofundamento da democracia no qual as agendas "próprias" e "do outro" se articulam no contexto de opções inovadoras de internacionalismo. Estes movimentos poderão constituir uma contraface à consolidação do Mercosul, tornando-se uma fonte permanente de politização do bloco.

O sétimo ponto diz respeito ao sentido estratégico do relacionamento Brasil-Argentina no contexto da construção de um espaço sul-americano sob a liderança brasileira. Na América do Sul esta posição não poderia prescindir da plena aceitação da Argentina, o seu principal fator político legitimador. O primeiro passo nesta direção deverá ser um esforço de conscientização junto à sociedade política argentina de que o sentido desta liderança se vincula à responsabilidade da iniciativa e da condução e não do exercício de uma hegemonia.

Na literatura acadêmica dedicada ao tema do regionalismo nas Américas tem sido freqüentemente levantada a questão da liderança brasileira. Quando tratada em sua dimensão política são suscitadas as condições de constituição de uma Comunidade Pluralística de Segurança indicando-se a função do Brasil como fator de estabilidade e equilíbrio no espaço sul-americano[8]. Já o enfoque que privilegia os fatores econômicos envolvidos na formação de um novo espaço regional chama a atenção para as responsabilidades do Brasil derivadas não apenas do tamanho de sua economia – e naturalmente de seu mercado – mas principalmente do peso de suas crenças e realizações industrialistas[9]. O tema também tem merecido atenção, e mesmo alguma preocu-

8 A análise desenvolvida por Arie Kacowicz sobre a América do Sul como uma Zona de Paz representa um interessante exercício neste sentido. Ver Kacowicz, *Arie Zones of Peace in the Third World*, State Univ. N.Y. Press, 1998.

9 Vários autores têm abordado esta questão, destacando-se Joseph Grieco, Walter Mattli, Roberto Bouzas e Ver Grieco, Joseph "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas", in Mansfield E. &Milner, H *The Political Economy of Regionalism*, Columbia Univ. Press, NY, 1997; Mattli, Walter *The Logic of Regional Integration*, Cambridge Univ. Press, 1999; Bouzas, Roberto e R.Korzeniewics and "El Mercosur Diez Anõs Después: Processo de Aprendizaje o Déjà Vú?", *Desarrollo Económico* Núm 162, Julio-septiembre 2001.

pação política nos Estados Unidos, provocando reações variadas no meio acadêmico e político[10]. Inegavelmente a preeminência econômica do Brasil abre um espaço natural para o exercício de sua liderança, o que se torna um tema sensível no contexto de uma aliança estratégica com a Argentina. Como já foi aludido o ponto de equilíbrio entre a negação de um papel hegemônico e a aceitação da responsabilidade pela liderança constitui o aspecto político mais sensível deste relacionamento bilateral. A posição líder do Brasil compreende ônus e benefícios e sua aceitação só poderia se desenvolver em termos não coercitivos. Para tanto, a reciprocidade e a plena convicção do interesse comum tornam-se as forças motrizes do processo associativo. Uma aliança desta natureza implica não apenas a identificação de incentivos prévios, mas a capacidade de seu gerenciamento, entendida como a condução de processos conjuntos e unilaterais que permitem simultaneamente manter a aliança viva e avançar na defesa de seus próprios interesses.

O oitavo e último ponto refere-se ao relacionamento estabelecido no âmbito educativo e cultural entre ambos os países. Poderia-se identificar este como o dos bastidores das relações Brasil-Argentina, no qual são nutridas as percepções de longo prazo de uma sociedade em relação à outra.Os canais de transmissão que mais se destacam neste caso são: os sistemas educacionais, os diferentes campos da cultura e os meios formadores de opinião pública.

No que tange ao espaço formal da educação, observa-se ainda um lento avanço na disseminação lingüística dos dois lados; seja pela limitação de recursos humanos e materiais, pela ausência de instrumentos legais, ou pela presença de outros idiomas – que não o português ou espanhol – nos respectivos currículos escolares[11]. Também tem sido morosa a revisão dos textos didáticos utilizados no ensino dos estudos sociais – destacando-se a geografia e a história – tanto no sentido de rever interpretações históricas que estimulam uma visão conflitiva do outro como de ampliar o conhecimento sobre a realidade do país

10 Ver Hakin, Peter "Dos formas de ser Global", *Foreign Affairs (en Espanol)*, Primavera 2001, vol.2, n.1. e Kissinger, Henry "EE. UU y Brasil: las potencias sean unidas". http\\ar clarín. Com\diário\2001-05-21.

11 Entre as experiências que fogem à regra deve-se mencionar o projeto iniciado pela Secretaria de Educação da cidade de Buenos Aires em 2001 de criação de uma rede de escolas pública bilíngües que incluiu o português entre os idiomas selecionados.

vizinho. Na área da cultura existe uma certa inconstância na evolução dos vínculos entre ambas as partes. Em momentos do passado, particularmente entre os anos 30 e 70 do século XX, os contatos no campo da música, das artes plásticas e da literatura foram significativos gerandos um circuito de interações de forte impacto nas duas direções[12]. Apesar de posteriormente este tipo de contato tornar-se mais escasso, manteve-se o interesse por parte das sociedades brasileira e argentina pela cultura vizinha. Já nos espaços acadêmicos, a interação bilateral esteve fortemente motivada pelas circunstâncias políticas geradas pelos regimes autoritários nas décadas de 70 e 80. Foi particularmente significativo o fluxo de cérebros argentinos para o Brasil nos campos das ciências exatas e sociais, e da Psicanálise. Atualmente, ambos os Estados vêm buscando criar canais institucionalizados de cooperação tanto no âmbito universitário como nos centros de produção científica especializados. Do lado do Brasil, observa-se um forte interesse por estimular a presença de estudantes argentinos nos programas de pós-graduação do País[13]. Alguns trabalhos pioneiros analisam comparativamente a produção acadêmica no Brasil e na Argentina e abordam a diversidade de contatos culturais e intelectuais entre os dois países[14]. Entretanto, um levantamento acompanhado por uma análise crítica sobre o impacto deste tipo de troca ainda está por realizar-se.

Últimas considerações

O futuro das relações Brasil-Argentina estará fortemente influenciado pelos próximos resultados eleitorais nos dois países. A importância relativa do vínculo bilateral no âmbito das ênfases e preferências de política exterior dos novos governos brasileiro e argentino poderão ou não se aprofundar nas convergências entre ambos. Estas deverão encarar uma agenda de negociações inevitável que indicará o padrão deste relacionamento nos próximos

12 Do lado brasileiro vale mencionar a marca deixada pela presença na Argentina de figuras como Monteiro Lobato, Gilberto Freyre, Portinari, João Gilberto e Vinicius de Morais. Do lado argentino pode-se mencionar as presenças no Brasil do artista plástico Caribe, do músico Astor Piazzola, do escritor Manuel Puig e do cineasta Hector Babenco.

13 Convém mencionar os Programas criados pela CAPES e pelo CNPq no Brasil de oferecimento de bolsas de estudo a estudantes argentinos e de apoio a projetos de pesquisa binacionais.

14 Uma interessante análise sobre as diferenças entre as políticas científicas e universitárias nos dois países por Hugo Lovisolo em *Vecinos Distante,* Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2000. Para o tema dos cruzamentos culturais ver Alejando Frigerio e Gustavo Lins Ribeiro (orgs) *Argentinos e Brasileiros*, Editora Vozes, Rio de Janeiro, 2002.

anos. Destacam-se neste caso uns conjuntos de prioritários tanto para as políticas internacionais de ambos como para as relações bilaterais. Deve-se no caso mencionar: 1) a redefinição dos compromissos recíprocos e as condições institucionais do processo de integração sub-regional; 2) o nível de convergência a ser estabelecido na etapa final de negociações da Alca ; 3) o conteúdo operativo da agenda de cooperação no campo das políticas de defesa e de segurança internacional – sublinhando-se as dificuldades criadas pela guerra na Colômbia e pela presença de organizações terroristas no espaço da Tríplice Fronteira; 4) a criação de mecanismos e rotinas políticas que aprofundem a interdependência democrática Brasil-Argentina.

SEXTA PARTE

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM A UNIÃO EUROPÉIA E OS PAÍSES DA EUROPA

Franklin Trein
Francisco Carlos Teixeira da Silva

A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E SUAS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPÉIA

Franklin Trein
UFRJ

Congratulo-me com a iniciativa de promover o seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI nesta Casa. Falo isso pensando no Brasil e na comunidade internacional. O Brasil é um dos seus atores.

Se analisarmos o Brasil considerando a percepção que a sociedade brasileira tem sobre a comunidade internacional, veremos que somos jurássicos, não porque atrasados, mas porque somos enormes, comparecemos em grande volume na comunidade internacional, e, no entanto, temos a concepção inteligente sobre a comunidade internacional extremamente diminuta.

Não obstante o extraordinário trabalho realizado pela nossa diplomacia, por meio do Ministério das Relações Exteriores, cuja competência e qualidade são reconhecidas nos quatro cantos do mundo, a verdade é que a sociedade brasileira não despertou ainda para a importância de que se forme, no seu interior, uma massa crítica de conhecimento, de percepção, de capacidade e de formulação de estratégias de inserção internacional, condizentes com o nosso potencial.

Sabemos que está ocorrendo neste País uma verdadeira explosão de cursos de relações internacionais, infelizmente assim falsamente chamados, pois, na sua quase totalidade, são voltados para o comércio internacional. Não há nisso nenhum detrimento, problema ou mal. Não se trata de algo inferior ou de menor qualidade, mas simplesmente de que o comércio internacional não é toda agenda internacional de um país soberano.

Tenho por objetivo bater fortemente numa tecla, ou seja, a de que devemos politizar nossas relações internacionais, temos que ampliar nossa capacidade de negociação internacional, fugindo dos constrangimentos permanentes, das limitações freqüentes que sofremos quando reduzimos nossas relações bilaterais e multilaterais quase que exclusivamente ao plano econômico e, mais ainda, ao plano do comércio internacional.

Qualquer um dos senhores que tenha tido a oportunidade de fazer uma experiência, diretamente como negociador ou acompanhando uma negociação, saberá que negociar em comércio, mesmo quando vamos a um estabelecimento comercial para adquirir uma mercadoria simples, nos submete à lógica de uma equação de soma zero. O que quero dizer com isso? Que, se um lado ganha, o outro perde necessariamente. Esta é a lógica que preside as relações de comércio e, muitas vezes, também as mais amplas relações econômicas internacionais. Ela é a mesma lógica que preside nossas relações de compra e venda no cotidiano.

Ora, minha tese é de que as relações internacionais de um país soberano e, portanto, a política externa de um país como o Brasil, devem ser muito mais amplas. E creio que tenho bons parceiros que me acompanham nesta compreensão de nossa inserção na comunidade internacional.

Começo por citar como meu parceiro, nessa perspectiva de que as relações internacionais envolvem dimensões políticas, a Romano Prodi, eminente e destacado político italiano, que neste momento preside a Comissão Européia. Recentemente, em manifestação para as sociedades européias, ele foi extremamente enfático ao dizer que as relações internas da União Européia devem ser politizadas. Após cinqüenta anos do processo de integração, que começou com a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, no início da década de 50, essa fase está fechada, deve abrir-se uma nova, afirmou Prodi. Ele observou ainda que a União Européia está numa fase de ampliação, a qual tem de ser conduzida politicamente.

Com relação à Política Agrícola Comum, é insustentável para a União Européia manter subsídios, como os mantém agora na Europa dos 15, quando essa Europa passar a ser dos 25 ou talvez dos 27 países. Por quê? Porque ela integrará mais outro tanto de população dependente do setor agrícola e incorporará à União Européia mais 50% de terras agrícolas.

Ora, se os europeus pagam subsídios apoiando-se no número de pessoas que se ocupam nesses setores do campo ou então na superfície cultivada, não é possível ampliar os subsídios distribuídos hoje, por meio da sua Política Agrícola Comum, também para essas regiões novas, que passarão a fazer parte da UE.

Por isso houve uma grande reação polonesa quando se pretendeu dizer que a Polônia poderia ingressar na União Européia na próxima conferência de cúpula, que vai ocorrer em dezembro em Copenhague; porém, sem o direito de receber vantagens iguais aos demais países já integrantes da UE. E a Polônia reagiu dizendo: "Não seremos sócios de segunda classe nesse clube tão especial".

Volto a dizer que, na minha percepção, temos de ampliar nossa agenda. E onde vejo um segundo elemento de apoio à minha tese? Apóio-me nas palavras de Pascal Lamy, que esteve recentemente entre nós aqui em Brasília e mais demoradamente no Rio de Janeiro. Na qualidade de representante máximo do setor dos contatos internacionais da União Européia, particularmente como comissário para as relações entre a União Européia e o Mercosul, em entrevista dada ao canal Futura, também apresentada pela Globo News, desvia-se das perguntas dos repórteres ele chamou a atenção de seus ouvintes e telespectadores para o fato de que as negociações entre a União Européia e o Mercosul necessitam ser ampliadas para o campo político. Pascal Lamy é um negociador, um ex-banqueiro, e em sua entrevista observou que não vinha negociar conosco questões eminentemente econômicas, e menos ainda aquelas só de comércio.

Com isso, quero avançar na minha temática. Se olharmos com atenção a maneira como a Alemanha formula sua política externa, vamos perceber que o Ministério de Relações Exteriores, evidentemente, é a instância oficial e tem a responsabilidade de Estado de representar e de apresentar para a sociedade a política externa do Estado e, mais particularmente, do Governo que naquele momento tem a responsabilidade de conduzir as políticas interna e externa da Nação.

Porém, não se limita a isso. A Alemanha estruturou algo extremamente complexo, que passa não só por diferentes organismos de Estado, na Federação, nos Estados, ou seja, nos *Länders*, como eles chamam, nos Estados que compõem a Federação, nas instituições de pesquisa, nas instituições universitárias e na sociedade civil, por intermédio das organizações corporativas e

das organizações de interesse, que hoje comumente chamamos de organizações não-governamentais. É o complexo de todos esses agentes de formulação de política, que permite, então, à República Federal da Alemanha, mais particularmente ao Executivo, ao seu Primeiro-Ministro, ao seu Chancelar e ao seu Ministro de Relações Exteriores desenvolverem sua política.

No entanto, no âmbito dos Ministérios Federais há mais de um Ministério, não só o Ministério das Relações Exteriores. Há um Ministério para a Cooperação Econômica Internacional – se formos traduzir ao pé da letra – que se dedica exclusivamente à cooperação, como diz o próprio nome, internacional, que é parte constituinte da política externa da República Federal da Alemanha.

Não diria que estes são exatamente exemplos, diria que são experiências, que me parece, devam ser conhecidas por nós em todos os seus detalhes, em toda a profundidade possível, para que delas consigamos tirar ensinamentos da história para a nossa própria capacidade de atuação no plano internacional.

Foi a partir de experiências como esta que tentamos fazer uma análise, ainda que incipiente, sem nenhuma falsa modéstia, superficial, apoiando-nos nos trabalhos que esses agentes de formulação de política externa da Alemanha vêm fazendo com relação aos países da Europa do Leste, em todas as dimensões e aspectos relevantes para o processo de integração à União Européia.

Procuramos detectar condições favoráveis para a relação entre o Brasil e a União Européia. Evidentemente, não ficamos apenas na análise de documentos. Fizemos o esforço de visitar a região, *in loco*, de conversar com personalidades e de buscar informações complementares.

Hoje estamos plenamente convencidos de que os países da Europa Central não são – e não como talvez sejamos levados a pensar em um primeiro momento – concorrentes dos nossos produtos no mercado interno europeu, pelo menos em alguns setores. São muito mais economias complementares, demandadoras de produtos que nós estamos em condições de fornecer a eles.

Darei apenas um exemplo: uma economia periférica, que está à margem do centro dinâmico do capitalismo internacional, evidentemente, não tem características de qualidade para concorrer de igual para igual com mercados de ponta, cuja exigência se nivela pelos planos mais altos. Mas ela tem condições de fornecer mercadorias de tecnologia intermediária. E isso sabemos muito bem.

O Brasil é uma economia com essas características: oferece mercadorias em um plano de tecnologias intermediárias a preços concorrenciais. Lembro aos senhores que nosso País detém a maior indústria de máquinas agrícolas ao Sul do Equador. Essa indústria era genuinamente brasileira, hoje está sob o controle de capital estrangeiro, mas instalada ainda em território brasileiro.

Temos a maior indústria de motores, de transformadores e de geradores do setor eletromecânico. Não vou aqui fazer propaganda e citar o nome da indústria. É nossa, criou-se aqui dentro, é maior do que a General Electric, em unidades produzidas, não em volume de negócio, porque a GE produz unidades com maior valor agregado. Repito: em volume de produção, a nossa indústria é maior. Ela ainda é nossa e já está representada em vários países do mundo. Essas indústrias são concorrentes das européias e podem vender para a Europa Central.

Eu poderia mencionar uma série de outros exemplos, mas apenas direi aos senhores que a ampliação da União Européia não deve nos amedrontar ou provocar qualquer sentimento de retração. Creio que é um desafio conhecermos melhor a realidade daquelas sociedades em seu desenvolvimento científico e tecnológico, em sua infra-estrutura, suas características socioculturais e assim por diante, negociando com elas. Não nos esqueçamos de que podemos chegar lá de cabeça erguida, muito altaneiros, porque nosso País, no passado, quando elas enfrentaram dificuldades econômicas sérias, em virtude da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, recebeu de braços abertos milhares, para não dizer milhões, de europeus que hoje estão completamente integrados ou, pelo menos, muito bem integrados à sociedade brasileira e que poderão perfeitamente nos acompanhar nessa reaproximação com os países de origem de seus pais, talvez até de alguns deles mesmos, que aqui chegaram crianças, mas ainda não atingiram os 70 anos.

Pudemos experimentar o calor com que os brasileiros são recebidos naquele continente, exatamente porque nosso País acolheu os europeus, segundo suas próprias palavras, "no momento em que estavam em crise, quando não tinham mais nenhuma perspectiva". E eles, então, ganharam esperança de vida e perspectiva de futuro em terras brasileiras.

Estou, com isso, querendo simplesmente dizer aos senhores que talvez tenhamos grandes trunfos a serem utilizados, se soubermos ampliar nossa agenda de negociações internacionais.

Para evoluir rapidamente em direção aos dois últimos pontos desta apresentação, quero chamar a atenção para a política da Espanha com relação à América Latina. A Espanha ingressou na União Européia na metade dos anos 80, junto com Portugal, exatamente no momento em que estava consolidando, por assim dizer, uma nova etapa de sua vida democrática, depois de um longo período de ditadura, comandada pelo Generalíssimo Franco.

Essa Espanha democrática, que soube fazer sua transição mediante o Pacto de Moncloa, despertou imediatamente para o fato de que a América Latina está sempre em crise, o que ouvimos e repetimos interminavelmente. Mas a América Latina conseguiu despertar os interesses dos espanhóis de tal forma que hoje se tornaram o segundo investidor da economia brasileira. Passaram, de longe, os alemães, que durante muito tempo ocuparam essa posição, atrás dos Estados Unidos.

E não apenas no Brasil, a Espanha investiu na Argentina, no Chile, a rigor, em toda a América Latina, pelo menos nas economias mais expressivas. É claro que está passando agora por dificuldade muito grande em suas relações com a Argentina, uma vez que a crise econômica naquele país fez com que os capitais espanhóis não tivessem o desempenho esperado.

No entanto, os bancos espanhóis que investiram no Brasil, que compraram bancos brasileiros, nos últimos dois anos anunciaram rendimentos de até 200% superiores ao que obtiveram em outras regiões do mundo e na própria Espanha.

Não é novidade. Há 30 anos, a Volkswagen pôde honrar acordo feito com a Federação dos Sindicatos da Indústria Metal-Mecânica da Alemanha, a mais forte e mais estruturada. A Volkswagen de São Paulo havia obtido lucro que, transferido, naturalmente para a Alemanha, permitiu à matriz alemã honrar o incremento de salário para milhares de operários e funcionários. Os ganhos do capital estrangeiro na economia brasileira são sempre extremamente expressivos.

Lanço um desafio: que alguém cite uma retirada expressiva de capital da economia brasileira, nos últimos trinta anos. A saída de alguém que se deu mal porque não soube trabalhar é outra coisa. Pergunto sobre capital efetivamente estruturado e de expressão. Não existe.

O que fez a Espanha? Lançou projeto de construção da comunidade ibero-americana, que, naturalmente, supunha abranger os 17 países latino-americanos de língua espanhola, o Brasil, além da própria Espanha e de Portugal, na condição de representantes da Península Ibérica. A partir de 1991, realiza-

ram-se anualmente reuniões da chamada comunidade ibero-americana. O Brasil já realizou uma reunião dessa comunidade em Salvador, em 1993.

Lendo e estudando sua agenda e os relatórios resultantes desses encontros, convencemo-nos de que, de fato, a comunidade ibero-americana é a espinha dorsal da política externa da Espanha para região latino-americana. Trata-se de uma política muito significativa uma vez que se confunde com o conjunto de relações bilaterais e multilaterais da comunidade.

Nessa mescla de relações internas em todas as direções, significativamente Portugal desaparece. Fizemos o levantamento, por intermédio da equipe do Programa de Estudos Europeus, de quantas vezes o nome de Portugal aparece nos documentos. É surpreendente, mas isso ocorre muito pouco. E é igualmente surpreendente a habilidade dos espanhóis de negociar bilateralmente com o Brasil, que não faz parte da cultura hispânica no sentido estrito – nós não falamos espanhol, não somos ex-colônia da Espanha e, sim, de Portugal: pois os espanhóis conseguiram evitar constrangimentos – ciúmes – nas suas relações com Argentina, México e outros países, o que mostra a sua extrema habilidade.

Preocupados em identificar essa extrema habilidade, fomos pesquisar junto aos espanhóis, nos principais centros de formulação de política externa da Espanha. Verificamos que aquele país se esforça, há mais de quinze anos, talvez dezoito, para estudar o Brasil, e hoje nos conhece bastante bem. Os formuladores, ou atores diretos da política externa da Espanha, do Ministério de Relações Exteriores e de outros órgãos que a ele se agregam, conhecem o Brasil em muitas de suas dimensões.

Pergunto: quem, na sociedade brasileira, com exceção sempre honrosa de nossos diplomatas, conhece a Espanha, para negociar em pé de igualdade no âmbito da comunidade ibero-americana?

Sabemos por que os espanhóis nos elegeram parceiros privilegiados em seus investimentos nos últimos cinco ou seis anos? É outro desafio que lanço sempre que possível. Não sei por que os espanhóis nos escolheram. Tudo o que investi em pesquisa sobre a Espanha não foi suficiente para me dar resposta a essa pergunta.

Evidentemente, a resposta a essa questão é composta de uma série de perguntas com relação à política da Espanha. É um conjunto de perguntas a que ainda não consegui responder. Se pudessem ser respondidas, eu poderia entender melhor por que fomos escolhidos como parceiros.

Concluindo, volto a sublinhar a questão que apresentei inicialmente: creio que a politização, a expansão da dimensão política de nossas relações internacionais, de nossa política externa, de nossa capacidade de negociação é urgente e absolutamente necessária; é caminho que abre enorme potencial para nossa afirmação e melhor inserção internacional. Também estou absolutamente convencido de que a sociedade brasileira, por intermédio do Parlamento, tem uma contribuição muito importante a dar.

Tomemos o exemplo do Chile. O Parlamento chileno, que mantém relações privilegiadas com o Parlamento europeu, em Estrasburgo, conseguiu financiamento para a criação de um instituto permanente de estudos da União Européia em Santiago do Chile. Trinta pesquisadores chilenos ficam o tempo todo entre Bruxelas, Santiago, Estrasburgo e as quinzes Capitais dos países que integram a União Européia, colhendo informações e percepções, a fim de traduzilas para a sociedade chilena, no sentido da formulação da políticas públicas, inclusive da política externa daquele país.

Tomemos isso como experiência e não como exemplo. A Câmara dos Deputados também tem contribuição importante a dar no sentido de estimular, promover e apoiar os estudos internacionais no Brasil, porque, se não conhecemos nosso parceiro, nossa relações internacionais, ficamos na metade do caminho.

UNIÃO EUROPÉIA: EM BUSCA DE UM FUTURO

Francisco Carlos Teixeira da Silva
UFRJ

Com uma população de 375.200 habitantes e uma economia tão punjante quanto a americana, a UE trabalha desde 1992 em direção a uma unificação plena, em busca de criar uma personalidade jurídica e política própria, capaz de desempenhar um papel político condizente com a grandeza econômica do conjunto dos países envolvidos. Neste sentido, o Tratado de Maastricht, de 1992, constitui-se no passo central de redirecionamento da União, entrando em vigor em 1993, com dois vetores básicos: a consolidação da União Política e o estreitamento da união econômica através da União Monetária e Econômica, ensejada com a criação do euro[1]. Tais vetores implicam um grande remanejamento de alianças no interior mesmo da UE, quase sempre sob impacto das mudanças eleitorais havidas entre 2000 e 2002, em particular do fracasso do processo de constituição de um eixo político Londres-Berlim, acalentado por Gerhard Schröder, e a reafirmação da liderança francesa *vis à vis* com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a realidade pós-soviética da Europa impõe a necessidade de se proceder a incorporação de novos membros na União, agudizando algumas das contradições mais importantes existentes no seio da União, em especial em relação à PAC (Política Agrícola Comum),

1 NYE, Joseph. O Paradoxo do Poder Americano. São Paulo, UNESP, 2002, p. 67 e ss.

como ainda com a Política de Desenvolvimento para as áreas mais pobres e, mesmo, com a PESC/ Política Externa e de Segurança Comum. De qualquer forma, uma Europa Política, que emergisse da UE, deveria minimamente recobrir o mapa europeu até a fronteira ucraniana, garantindo um espaço econômico para a expansão dos seus interesses.

A emergência da administração Bush, praticando um vigoroso unilateralismo – ou multilateralismo *à la carte*, como afirma Condoleeza Rice – criou mais alguns problemas suplementares para a Europa, obrigada a conviver com uma política comercial agressiva, capaz produzir estragos em setores exportadores importantes da UE, em especial na área da siderurgia e de produtos agrícolas[2]. Deve-se somar a tais dificuldades a tentativa americana de abrir o mercado europeu a produtos geneticamente manipulados, o que encontra forte resistência européia, em especial dos diversos partidos verdes.

Assim, a agenda da UE encontra-se hoje sobrecarregada, num momento de importantes decisões, exatamente quando a pressão torna-se mais duro no plano interno dos países-chaves do projeto europeísta, tais como Alemanha, Inglaterra e França. Trata-se não só de contornar os eternos eurocéticos, como no caso da Inglaterra – tarefa complexa, porém já enfrentada várias vezes com sucesso. Na verdade, em países importantes o crescimento da extrema-direita, muitas vezes de cunho neofascista, tem promovido uma violenta crítica ao abandono da "soberania nacional" em favor dos burocratas de Bruxelas, como é o caso da França e da Holanda. Em outros, como na Alemanha, exausta economicamente após os esforços da reunificação nacional, não se toleraria mais aumentos de impostos para continuar a pagar uma agricultura que apresenta sinais evidentes de uma superexploração da natureza, tais como o mal da vaca louca ou o frango com dioxina. Assim, antes de resolver as questões referentes à ampliação da UE, ter-se-ia de solucionar as questões pendentes internamente, desde a reforma institucional até a extensão da PAC. Ora, boa parte dos novos candidatos irrecusáveis – Polônia, República Tcheca, por exemplo – contam com pelo menos dois dos mecanismos de fomento praticados no interior da União: a PAC, fundamental para um país de camponeses, como a Polônia, e a ajuda ao desenvolvimento, fundamental para todos os países pós-comunistas.

---

2 ADLER, Alexandre. J'ai vu finir lê monde ancien. Paris, Grasset, 2002, p. 57.

A extensão, contudo, da PAC para os novos governos eleitos implicaria um aumento do orçamento agrícola comunitário de forma insuportável quem explorou eleitoralmente o tema da redução de impostos, tais como a Tony Blair ou Gehrard Schröder, além do próprio Jacques Chirac. Assim, se a PAC já é um ônus orçamentário hoje, sua extensão em direção ao leste é um ponto de crise insuperável. Além disso, desde o Rodada de Doha, da OMC, em 2001, ficou claro que os subsídios agrícolas da União são um fator de desequilíbrio, e mesmo um estorvo, ao comércio mundial, prejudicando principalmente aos grandes países emergentes exportadores de bens agrícolas.

Além disso, uma Europa Política deveria contar com uma cabeça política mais firme e robusta do que o atual papel desempenhado pelo Secretário Político da União, Javier Solana. Assim, a necessidade de um executivo europeu impõe-se com muita clareza, obrigando a uma reengenharia de toda a União, conforme os atuais trabalhos da comissão presidida pelo ex-Presidente Giscard D´Estaing. Ora, todas esta agenda implica tempo, tempo que é exatamente o elemento mais escasso no momento.

A UE é hoje fortemente pressionada pelos Estados Unidos no sentido de operar a inclusão de países que emergem para uma nova ordem, mas ainda não conseguiram alcançar a almejada estabilidade interna – seja econômica, seja política – exigida pela União. Assim, os americanos pressionam particularmente pela inclusão dos países bálticos, além dos ex-satélites soviéticos e da Turquia. Tais pressões atendem claramente a dois grupos de interesses: de um lado, evitar que uma recuperação russa, cada vez mais provável, acabe por englobar a área já denominada de "exterior próximo" pelos russos, e, de outro lado, incluir os turcos como forma de freiar o avanço dos fundamentalistas islâmicos naquele país.

Ora, tais exigências são acompanhadas pela inclusão rápida de tais países pós-comunistas na Otan, deixando para os europeus o papel de mesquinhos e burocratas cínicos. Assim, o sonho americano é uma Europa onde haja uma coincidência de mapas: a UE coincidindo com a Otan, o que daria aos americanos segurança de manter sua presença e sua influência numa futura Europa unificada. Ocorre que a coincidência dos mapas implicaria uma Europa confederada – velha proposta inglesa, apoiada pelos Estados Unidos – e não uma Europa federada, sonho da hegemonia francesa e de uma recolocação no mundo da nova Alemanha unificada.

Assim, dá-se hoje uma corrida no mesmo sentido, porém com velocidades diferentes e pontos de chegada diferenciados, na construção da nova Europa: Europa confederada, com um eixo de ligação militar, político e econômico com os Estados Unidos e fortalecida pela aliança histórica entre as duas potências anglo-saxônicas; ou, uma Europa federada, mais reduzida do que no mapa anterior, mais autônoma e representada por um executivo único no tocante a sua política externa, e centrada no eixo original de poder, Paris-Berlim.[3]

A União Européia como exemplo de nova entidade internacional

Para uma análise, mesmo que sumária, do percurso histórica da União Européia, objetivo maior deste texto, principalmente tendo em mente outros processos de união, tais como o Mercosul e a Alca, nos obrigamos a um recuo histórico ao clima político e social da Europa em 1945, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Boa parte do continente estava devastado por anos seguidos de guerra, com solos destruídos, campos abandonados e a infra-estrutura produtiva seriamente comprometida. Milhares e milhares de homens e mulheres tinham deixado de ser produtivos, e os impérios coloniais, boa fonte de recursos, estavam em grande agitação, prestes a romper as amarras com suas metrópoles. O medo, real ou imaginário, de uma nova ocupação, para os países que haviam sofrido a derrota e ocupação frente às tropas alemães, obrigava as velhas elites políticas nacionais, em especial na Europa Ocidental, a buscarem proteção junto aos Estados Unidos. Desde 1945, mas muito especialmente a partir de 1947, o espectro de uma nova guerra – um transbordamento incontido da Guerra Fria – povoava as preocupações. Por outro lado, o risco de uma fratura política no interior dos velhos países europeus era, também, bastante real. Na França e na Itália, por exemplo, os partidos comunistas haviam saído da guerra com um vasto cacife político, acumulado em anos de resistência aos fascismos nacionais e frente ao nazismo alemão. Assim, pressionados pelo avanço da bipolaridade,

3 JOXE, Alain. Lês États-Unis et Lúnion eropéenne proposente deux conception três diffeérentes de ordre mondial. In: CORDELIER, Serge. Le Nouve État du Monde, Paris, Lé Découverte, 2002, p.77 e ss.

que fazia a Europa recuar em todos os campos enquanto voz decisiva no cenário mundial, e pelas pressões políticas, sociais e econômicas no plano interno, as elites dirigentes entenderam, desde logo, a imperiosidade de superar os acanhados quadros do Estado-Nação europeu, com suas intensas rivalidades, que já haviam levado a duas catástrofes mundiais.[4]

É em torno de tais eixos centrais de debate que os chamados pais fundadores – os políticos que na França, Itália e República Federal Alemã lançaram-se na construção européia – romperam com séculos de defesa da prioridade nacional e saíram em busca de uma nova arquitetura européia.

1. As etapas da construção européia:

i. surgimento da idéia de construção européia: 1946-1954. Dadas as condições anteriores alinhavadas, não é de espantar que as primeiras declarações em prol da construção de uma entidade de personalidade européia se desse em torno de uma preocupação política. Churchill, René Pleven entre outros mostraram-se interessados em promover formas de colaboração política e militar que permitissem um nuançamento da bipolaridade que se desenhava rapidamente no cenário mundial. O Tratado de Dunquerque, de 1947, entre a França e o Reino Unido apontava claramente neste sentido. O impacto, entretanto, do Plano Marshall, no mesmo ano e a exigência norte-americana para que a Europa se organizasse para uma melhor gestão dos recursos, acaba pesando em outra direção. Sobre impacto direto do Plano Marshall os europeus criam, em 1948, Oece/Organização Européia de Cooperação Econômica, que passa a ser responsável pela gestão dos recursos do Plano Marshall. No mesmo ano, Bélgica, Holanda e Luxemburgo organizam uma união aduaneira, o Benelux. Foi nesse clima de busca de cooperação para além das fronteiras nacionais que Robert Schuman, em 1950, faz a proposição de exploração e desenvolvimento em comum dos recursos de carvão e aço da França e Alemanha, criando-se uma associação que estaria aberta aos demais países europeus. Um ano depois, por meio do Tratado de Paris, é criada a Ceca/Comunidade Européia do Carvão e do Aço, composta pela França e Alemanha, conforme a sugestão de Schuman, mais os países do Benelux e a Itália. A persistência da idéia do Estado-Nação, contudo, é

4 MAGNETT, Paul. L Únion Européene apparait comme une tentive inédit de construction

extremamente forte, e todos as propostas de criação de um força militar européia ou de um organismo político supranacional são seguidamente rejeitadas, especialmente pelo parlamento francês.

ii. a elaboração do Mercado Comum Europeu: 1955-1957. A permanente rejeição de qualquer entidade política supranacional acaba por produzir o desenho definitivo da cooperação européia. Esta deveria ser, necessariamente, econômica, respeitar os atributos básicos da soberania do Estado-Nação e reconhecer os interesses geoestratégicos dos membros associados. Assim, a França e a Holanda mantinham-se aferradas a suas estratégias de manutenção dos impérios coloniais, que deveriam suprir algumas das necessidades básicas da metrópole e, por outro lado, exigiam, em meio a verdadeiras guerras na Indonésia e no Vietnam, a manutenção de exércitos nacionais autônomos. As áreas de colaboração previstas pelos "seis"da Ceca restringem-se, assim, ao setor aduaneiro e a energia nuclear. Desde logo duas propostas são oferecidas ao debate, marcando bem as diferenças de abordagens acerca da construção européia: de um lado a proposta britânica de uma zona de livre-troca no âmbito da Oece; de outro, a proposta apresentada na Conferência de Veneza, em 1956, da criação de um mercado comum. Reino Unido e França representarão perfeitamente as respectivas proposições, marcando as vocações mercantis do Reino Unido, detentor do maior sistema de fianciamento (bolsa/bancos), e da França, voltada para um estreitamento da cooperação industrial no âmbito do continente. Tais diferenças marcarão, até hoje, as linhas de tensão no interior da UE. Com o afastamento dos britânicos, as negociações avançam em direção a um Mercado Comum Europeu, proposto no Tratado de Roma de 1957, ao lado de uma agência de energia atômica, a Eurotom.

iii. a nova arquitetura européia: 1958-1971. Nesta primeira fase, necessariamente difícil e conflituosa, a atuação da CEE/Comunidade Econômica Européia deu-se em direção a dois vetores principais: a redução das tarifas aduaneiras intra-Estados-Membros e a criação de uma Tarifa Externa Comum/TEC. Embora centrada desde o início na cooperação industrial, a CEE vê-se obrigada a discutir as condições de implantação de uma política

---

multinationale orgnisé par des États. In: CORDELLIERR, Serge. Op.Cit. p.83 e ss.

agrícola comum, que receberá a denominação de PAC e tornar-se-ia a principal atividade de desenvolvimento no interior da entidade. Da mesma forma, a insistência colonial da França produzirá outra marca determinate da CEE: o sistema de preferências. Pela Convenção de Yaundé, de 1963, dezessete países da África e Madagascar recebem tratamento preferencial na importação de gêneros de terceiros países, abrindo-se o caminho para que as colônias e ex-colônias francesas e belgas na África assumam um quase monopólio do fornecimento de matérias-primas e gêneros agrícolas para a CEE. No mesmo ano, completa-se o processo de reconciliação franco-alemão , com a assinatura do Tratado de Cooperação Mútua, por De Gaulle e K. Adenauer. A cooperação franco-alemã tornar-se-ia o pilar de toda a construção européia, centrando as decisões fundamentais da CEE. Neste período a construção da PAC tornar-se-ia tema central das discussões da CEE, em especial pelas dificuldades de coordenar as necessidades de importação de gêneros com os interesses franceses e holandeses em manter e apoiar uma população rural empobrecida e uma produção rotineira e deficitária. Após inúmeras crises o modelo francês de financiamento da produção agrícola tornar-se-á o núcleo da PAC.

iv. a expansão e consolidação da CEE: 1972-1980. O sucesso da nova arquitetura européia e a pressão crescente dos trabalhistas ingleses temerosos do isolamento do Reino Unido em face da nova Europa acabam por levar à canditatura inglesa. A entrada do Reino Unido na CEE implica a aceitação de países tradicionalmente na área de influencia da libra, como a Irlanda, a Noruega e a Dinamarca. Malgrado um certo mal humor dos franceses a proposição inglesa é irrecusável, trazendo para o interior da CEE um forte acirramento da concorrência. O eixo financeiro Paris-Frankfurt é enfraquecido pela competência da City, carreando para Londres grande volume das atividades de financiamento, seguros e investimentos. O potencial industrial inglês acentua a concorrência, enquanto a existência da Comunidade Britânica das Nações coloca problemas novos para a CEE. Evidentemente, as ex-colônias britânicas na África acabam exigindo o mesmo tratamento da Convenção de Yaundé, o que fere o quase monopólio francês na importação de gêneros tropicais para a CEE. Por outro lado, a condição da Austrália, Nova Zelândia e Canadá – aos quais a Convenção de Yaundé não cabia – e possuidores de um forte potencial industrial, como no caso do Canadá, ou de uma vigorosa agricultura e pecuária,

como é a Nova Zelândia e a Austrália, implicam aplicação plena dos chamados acordos preferenciais. O alargamento, verdadeiramente europeu, da CEE, sua projeção mundial sobre o comércio e financiamento dos países da África, Caribe e Ásia, implica, desde então, a busca de uma fórmula de cooperação financeira e monetária, capaz de ajustar os mecanismos de compensação no comércio intra-CEE. Assim, em 1972, em importante passo em direção a comunitarização econômica, com a criação da Serpente Monetária, um sistema de compensações recíprocas das diversas moedas circulantes no interior da CEE. O sistema será aprofundado em 1979 com o Sistema Monetário Europeu, baseado no *ECU – European Currency Unit*, como unidade monetária européia. No mesmo ano dá-se a primeira eleição, por sufrágio universal, do Parlamento Europeu de Estrasburgo.

v. do mercado comum à União Européia: 1981-1985. A partir de 1981 a CEE assume claramente o papel de um pólo de poder europeu, aceitando a demanda de associação de diversos países europeus, mesmo sem qualquer tradição de cooperação anterior. Esse é o caso da Grécia, aceita em 1981 e que abre as portas da CEE para o mundo mediterrâneo. Em 1984 a CEE aprova a transformação das estruturas comunitárias visando a constituição de uma verdadeira união, consumando tal transição por meio do Acordo de Schengen, que estabelece a livre circulação de pessoas e a plena vigência do passaporte comum. Num momento de relance violento da Guerra Fria, a chamada Segunda Guerra Fria, com Ronald Reagan, e o lançamento da Iniciativa de Defesa Estratégica, ou Guerra nas Estrelas, a Europa teme um abandono por parte dos Estados Unidos e assume uma estratégia de relance da União Européia.

vi. a grande União Européia: 1986-1995. Com a adesão da Espanha e Portugal, em 1986, ao lado da Itália e Grécia, a União Européia perde seu caráter norte-europeu e assume claramente as novas realidades econômicas da Europa, onde um eixo de prosperidade se instala no Mediterrâneo, em especial com o fantástico crescimento da Espanha e da Itália. Desde 1986 os países-membros aceitam a Ata Única Européia, que prevê a finalização de todos os mecanismos visando à constituição de um mercado plenamente unificado, que acaba por ser realizado no Tratado de Maastricht, de 1992. O fim da RDA e a reunificação alemã, com seu impacto econômico e político, acabam por acelerar os mecamnismos de integração no interior da UE. O

fim do socialismo soviético, com a abertura da Europa central e oriental, a reconstrução alemã, os temores da França – tudo isso obriga a um acelerado relance da idéia de uma comunidade européia para além de uma entidade econômica. O abandono de algumas das prerrogativas clássicas do Estado-Nação são previstas como caução de um entendimento em um mundo pós-bipolariade. Se a bipolaridade havia dado o primeiro impulso no surgimento da UE, o fim de um poder constrangente na fronteira de prosperidade européia coloca outras questões. Em primeiro lugar, a definição do papel da nova Alemanha no contexto europeu e comunitário – preocupação central da França, da Itália e da Polônia. O *Acordo 4+2+1* acaba por garantir a segurança coletiva na nova Europa, enquanto a retomada dos testes atômicos de superfície pela França, serve para acalmar os setores franceses, e europeus em geral, sobre um eventual ressurgimento do chauvinismo alemão. No âmbito comunitário a proposta aceita dá-se em torno do estreitamento dos mecanismos comunitários, com o lançamento da moeda comum, o banco central europeu, e os mecanismos comunitários de controle orçamentário. Tais medidas, claramente limitadores dos atributos de soberania do Estado-Nação, atrelam de forma complexa as economias dos Estados-Membros, impossibilitando qualquer tipo de recrudescimento da concorrência (esta, mesmo elevada entre as empresas, não deveria, de forma alguma, transbordar em direção a políticas econômicas nacionais). Ao mesmo tempo, o anúncio da unificação monetária lance um amplo movimento de fusões entre grandes empresas industriais e financeiras. O processo de estreitamento das instituições comunitárias é acompanhado por graves crises monetárias, violentas flutuações cambiais e forte pressão orçamentária. A postura dos Estados Unidos, pós-Guerra Fria, muda radicalmente em relação à União Européia, passando a ser um crítico feroz da PAC e da TEC. O Governo Clinton procurará, de todas as formas, ultrapassar a UE, promovendo o descrédito público dos europeus enquanto força política autônoma. A ação americana dirigir-se-á para o alargamento da Otan, com velocidade superior ao alargamento interno e externo da UE, procurando impor o conceito de que a Europa política se realiza na Otan e não na União Européia. A ação americana na Bósnia, e, principalmente, em Kosovo demonstra claramente o interesse americano de paralisar uma Europa política. O Governo Bush, lastraeado em arrogante unilateralismo,

aprofundará a marginalização européia, expressa, por exemplo, na parceria estratégica com Moscou.

vii. a União Européia enquanto Europa: 1995 - Desde 1995, com a Áustria, Finlândia e Suécia, a União Européia muda profundamente de caráter. Mais do que o peso econômico dos três novos sócios, a admissão destes três países possui um caráter nitidamente político. Os três são países neutros, não associados aos antigos blocos militares da Guerra Fria – Otan e Pacto de Varsóvia – e, ao menos dois, a Áustria e a Finlândia, tiveram seu estatuto de neutralidade imposto pela presença soviética pós-1945. A admissão de tais Estados representa o reconhecimento do novo mapa político europeu, o fim dos constrangimentos oriundos da Segunda Guerra Mundial, bem como a vocação da União Européia de assumir um desenho geoestratégico cada vez mais europeu. O novo objetivo da União passa a ser o PECO, os países da Europa Central e Oriental, em transição da economia planificada para uma economia de mercado. Particularmente a nova Alemanha, passa a ter interesses crescentes na Europa Central, tornando-se rapidamente o principal investidor nos países bálticos, Polônia, Hungria e com fortíssimos interesses, assoaciados a Áustria, nos Estados da ex-Iugoslávia. A grande questão nova colocada para a União serão as condições de aceitação de um bloco novo de países, candidatos desde algum tempo, a saber:

– 1997, na Conferência de Luxemburgo: Chipre, Estônia, Hungria, Polônia, República Checa e Eslovênia;

– 1999, na Conferência de Helsinki: Bulgária, Letônia, Lituânia, Malta, Romênia e Eslováquia.

As condições de aceitação de tais canditaduras são, evidentemente, diferenciadas, como veremos mais à frente. Contudo, desde logo, devemos destacar dois pontos centrais de questionamentos gerados pela mega ampliação da União Européia: de um lado, o impacto sobre a PAC e as políticas estruturais, em especial a política para as regiões; por outro lado, o próprio desenho das instituições comunitárias, o grau de controle popular sobre a burocracia de Bruxelas (expresso na difícil equação Parlamento Europeu *versus* Conselho Europeu) e de preeminência do Estado-Nação sobre as instituiçoes comunitárias.

Voltaremos, mais à frente, a tais pontos.

De qualquer forma a mega-ampliação da União altera profundamente as percepções geoestratégicas em vigor na Europa, lançando a fronteira da prosperidade européia até os Cárpatos, e excluindo a Federação Russa.

2. A crise da mega-ampliação

Pelo Tratado de Amsterdã, de 1992, assinado pelos países europeus na atmosfera então otimista do fim do socialismo soviético, todo país europeu pode depositar junto ao Conselho Europeu, em Bruxelas, uma demanda de associação a União Européia. Para isso deve contemplar algumas condições estabelecidas pela UE, a saber: pertença geográfica ao Velho Mundo; defesa dos direitos do homem, inclusive abolição da pena de morte; economia de mercado, aberta e concorrencial; aceitação plena, sem restrições, das regras da União Européia.

Só aparentemente fácil e automático, o processo de exame dos *dossiers* de entrada são extremamente demorados, complexos e conformados a uma rotina burocrática muitas vezes exasperantes. São cerca de 80 mil páginas de regulamentos, estendendo-se desde a definição de profissões, até a composição de determinado gênero alimentício. Os impedimentos burocráticos são contudo, uma espécie de escudo protetor da União visando restringir determinadas candidaturas, desagradáveis para algum país-membro, ou indesejada por vários outros. Talvez o caso mais típico seja da Turquia. Evidentemente um país com profundo déficit na observação dos direitos humanos, como no caso do tratamento da minoria curda, e com frágeis instituições democráticas. Entretanto, os sucessivos governos turcos vêm-se esforçando para cumprir plenamente as metas estabelecidas para a adesão. Ocorre que a Grécia, com eternas disputas com os turcos, exaltadas pela situação de Chipre, sistematicamente bloqueia a presença de Ancara em Bruxelas. Neste caso, a Grécia exerce o pepel de obstáculo, quando na verdade Alemanha, Portugal e Espanha possuem imensas reservas contra os turcos. Os alemães, em virtude dos problemas decorrentes da livre circulação de pessoas e dos direitos sociais comunitários; Portugal e Espanha, em virtude de uma potencial concorrência no setor agrícola.

Assim, a mega-adesão em curso – a ser decidida até dezembro, na Conferência de Copenhague – impõe uma série de condições bastante complexas. A decisão implica consolidação do segundo poder econômico do planeta, com gastos da ordem de 40 billhões de euros até 2006. Contudo, os países-mem-

bros possuem interesses claramente diversos, como no caso da Alemanha: interesse pela incorporação da República Tcheca (10 milhões de habitantes); Hungria (10 milhões de habitantes); Eslovênia (1.990 mil habitantes) e interesse genérico na adesão dos Países Bálticos (cerca de 9 milhões de habitantes); e a França: interesse na adesão da Polônia, Romênia e Turquia. Da mesma forma, a França teme a incorporação exclusiva da chamada *Mitteleuropa* dos alemães (Tcheca/Hungria/Eslovênia), o que aumentaria o peso alemão na UE. Enquanto isso os alemães temem que a adesão da Polônia e Romênia represente uma invasão de imigrantes, aumentando de forma insuportável o peso sobre os serviços sociais e incentivando o crescimento da xenofobia de extrema-direita. Por outro lado, portugueses e espanhóis temem profundamente a adesão da Polônia, Hungria e Romênia. Tais países possuem condições de vida medianamente abaixo das condições de vida das regiões deprimidas dos países ibéricos, o que implica um desvio dos recursos de projetos especiais de desenvolvimento da área do Mediterrâneo para a Europa central. Da mesma forma, França, Holanda, Itália e Dinamarca temem a chegada de um bloco de países de forte contingente demográfico camponês, acusados de *dumping* social, capaz de promover uma forte concorrência com a agricultura ocidental. Da mesma forma, Inglaterra e Alemanha recusam-se a manter uma PAC que cubra os custos atuais do orçamento agrícola e incorpore, nas mesmas condições, o novo bloco de países.

Assim, em um momento de pausa no crescimento econômico, crise nas relações internacionais, a posição de UE nunca esteve tão longe da almejada Europa Política. Enquanto o eixo Paris/Berlim funciona em direção a uma maior contenção do unilateralismo americano e um maior respeito com as normas da OMC, a Inglaterra, Espanha e Itália aliam-se resolutamente aos americanos, assumindo uma ampla fratura no projeto de futuro da Europa.

SÉTIMA PARTE

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM AS POTÊNCIAS REGIONAIS

Lenina Pomeranz
Amaury Porto de Oliveira
Armando Castelar

AS PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM A RÚSSIA

Lenina Pomeranz
USP

Houve nítido incremento das relações entre a Rússia e o Brasil, nos últimos dois a três anos. Depois da visita do Vice-Presidente da República, Marco Maciel, a Moscou em junho de 2000, realizou-se, nessa cidade, em setembro de 2001, uma segunda reunião da Comissão Intergovernamental de Cooperação, com a participação de uma delegação brasileira expressiva, de 62 integrantes, e em dezembro do mesmo ano, uma reunião de Comissão de Alto Nível Bilateral em Brasília, no quadro da visita do Primeiro Ministro da Rússia, Mikhail Kassianov.

Em janeiro de 2002 foi a vez de o Presidente Fernando Henrique Cardoso visitar a Rússia. Durante a sua permanência nesse país, foi assinada Declaração Conjunta dos presidentes dos dois países, sobre os resultados das conversações mantidas, entre os quais se destacam o desejo mútuo de desenvolvimento das relações entre Brasil e Rússia, no nível da parceria estratégica e a afirmação de uma atuação conjunta para fortalecimento do papel central da ONU e seu Conselho de Segurança, dando a este um caráter de maior representatividade, por meio da inclusão de países em desenvolvimento entre os seus componentes. Neste particular, a Rússia, vendo no Brasil um membro influente da comunidade internacional, declara considerar nosso País um digno candidato à posição de membro permanente do Conselho. No processo da discussão entre os dois presidentes, sobre a cooperação no plano tecnológico-militar, foi proposta a assinatura de um Memorando de Entendimento específico, que foi objeto, por sua vez, da visita do Ministro da Defesa do Brasil, Geraldo Quintão, à Rússia.

Cabe ainda assinalar o Convênio de Cooperação Científica assinado entre o CNPq e a Academia de Ciências da Rússia e as realizações no plano cultural, com exibições da dramaturgia e da música popular brasileiras na Rússia, por um lado, e com grande retrospectiva de arte russa no Brasil. No plano comercial, também é notável o incremento do intercâmbio comercial, que alcançou valor superior a 1,5 bilhões de dólares em 2001, graças particularmente ao incremento de nossas exportações àquele país.

Cabe, portanto, examinar as perspectivas de continuidade e de eventual desenvolvimento desse processo. O que se propõe fazer, nesta apresentação, é examinar : *a)* o desenvolvimento das relações comerciais entre os dois países, na última década, e a potencialidade que apresentam para futuro incremento; *b)* examinar os interesses políticos e geoestratégicos dos dois países e verificar se, no quadro de suas referências, os interesses específicos de cada um deles poderão conduzir a uma atuação de mútuo apoio no cenário internacional, para além dos objetivos comuns de luta contra o terrorismo internacional e de defesa do multilateralismo, do desarmamento e da solução politicamente acordada dos conflitos locais. Conquanto importantes no plano das oportunidades que oferecem a cooperação tecnológica e o intercâmbio cultural, estes aspectos das relações com a Rússia não serão objeto de exame, pois demandariam pesquisa específica junto a estudiosos das respectivas áreas, fugindo assim ao escopo proposto para este texto.

As relações comerciais entre o Brasil e a Rússia

Com o colapso da União Soviética, tanto o volume das transações comerciais da Rússia como o seu modo de operação foram consideravelmente afetados, não obstante ter sido a Rússia a república central e a mais importante da União. Vários fatores contribuíram para isso: i) a própria perda territorial, com a supressão do volume de transações com origem e destino nas antigas repúblicas soviéticas; ii) as condições em que se realizou o processo de transformação sistêmica, da passagem da economia centralmente planificada para a economia de mercado, que levaram a uma queda brutal no âmbito da atividade econômica, da qual o país só começou a sair nos últimos anos da década; essas condições refletiram a desorganização econômica decorrente da destruição do sistema centralizado de planejamento, sem a devida e necessária maturação dos mecanismos institucionais para o funcionamento do mercado, e a instabilidade política resultante das transformações na esfera política; essa queda do nível de atividade não podia deixar de

afetar, seriamente, o volume de suas transações com o exterior; iii) por outro lado, aumentou a importância de suas transações com o Ocidente, mesmo conservando-se importantíssimas as transações com os países da CEI – Comunidade dos Estados Independentes, ex-repúblicas da antiga URSS; e, iv) por força das transformações sistêmicas, mudou substantivamente o modo de operação do seu comércio com o exterior, substituindo-se o sistema centralizado de intermediação governamental e os mecanismos de *countertrade* utilizados, pelas livres e diretas negociações entre empresários da Rússia e os dos demais países com os quais efetua as transações.

Estas mudanças formam o referencial, dentro do qual devem ser examinadas as relações comerciais do Brasil com a Rússia e as suas potencialidades.

Na tabela 1 são indicadas as exportações brasileiras para a Rússia e as importações brasileiras, com origem na Rússia, desde a constituição desta como país independente, isto é, desde que foi dissolvida a URSS.

Tabela 1
Comércio Exterior Brasil – Rússia

ANOS	EXPORTAÇÃO US$ FOB	% s/ano ant.	IMPORTAÇÃO US$ FOB	% s/ano ant.	SALDO
1992	22.197.427	-	-	-	22.197.427
1993	220.409.412	-	213.615.946	-	6.793.466
1994	173.340.967	-21,36	436.242.962	104,22	-262.901.995
1995	569.266.036	226,41	409.500.728	-6,13	159.765.308
1996	465.740.570	-18,19	403.956.396	-1,35	61.784.174
1997	760.599.677	63,31	322.983.020	-20,05	437.616.657
1998	647.331.208	-14,89	295.333.186	-8,56	351.998.022
1999	746.291.353	15,29	315.091.110	6,69	431.200.243
2000	422.961.570	-43,32	570.693.860	81,12	-147.732.290
2001	1102.581.989	160,68	464.290.920	-18,64	638.291.069
2002*	276.341.344	-5,33	68.839.986	-48,84	207.501.358

Fonte : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. SECEX.Janeiro-Abril. As variações percentuais referem-se a comparações com o mesmo período de 2001 (exportações = US$ 291.898.518; importações = US$ 134.557.268).

O nível das transações entre os dois países, indicado na tabela, ainda é insignificante, frente às potencialidades que ambos os mercados represen-

tam um para o outro: em média para a década, as exportações brasileiras para a Rússia representaram em torno de 1-1,5% das importações russas, enquanto as importações brasileiras não ultrapassaram 0,5% das exportações da Rússia; em relação ao total das exportações brasileiras, aquelas destinadas à Rússia, no mesmo período, também não representaram mais de 1–1,5%, enquanto as importações daquele país tiveram uma participação média inferior a 1% do total de nossas importações.

Observa-se ainda, na referida tabela, que o valor dessas transações passou a outro patamar a partir de 1994, no caso das importações, e a partir de 1995, no caso das exportações, o que de certa forma se explicaria pelo início de alguma recuperação da economia russa, com níveis menores de queda do nível de atividade a partir de 1995, em relação à grande queda da transformação verificada nos primeiros anos da década[5], e com grande recuperação nos últimos três anos. O patamar das exportações aumentou novamente a partir de 1997 e, com exceção do ano de 2000, quando se verificou uma queda de 43,32% das mesmas, em relação ao ano anterior, parece seguir uma tendência crescente. Essa queda está associada à redução das nossas exportações de açúcar em bruto, devida fundamentalmente a mudanças introduzidas nas condições de importação desse produto, pelas autoridades russas: retirada do açúcar de sua lista de produtos beneficiados pelo SGP – Sistema Geral de Preferências, em 1999; imposição de tarifas sazonais sobre as importações de açúcar em bruto, em 2000; e introdução do sistema de cotas para as importações do produto, em 2000/2001. Essas mudanças, porém, não impediram uma forte recuperação das nossas exportações do produto em 2001, as quais, dada a importância que ele ocupa na pauta delas, contribuiu para o grande salto observado no volume das exportações para a Rússia registrado em 2001. Quanto ao patamar das importações, observa-se tendência inversa, ou seja, de queda continuada, com exceção dos anos de 1999 e 2000, nos quais apresenta recuperação que o coloca, em 2001, em nível aproximado ao que tinha em 1994, mesmo com nova queda registrada nesse ano.

---

5 O PIB real da Rússia entre 1992 e 2001 apresenta o seguinte comportamento, em cada ano em relação ao ano anterior: -14,5% em 1991, - 8,7% em 1993, - 12,6% em 1994, em 1995, -3,45 em 1996, 095 em 1997, -4,95 em 1998, 5,4% em 199, em 2000 em 2001. O Produto Industrial seguiu a seguinte trajetória, também em cada ano, em relação ao ano anterior: - 18,2% em 1992,, - 14,2% em 1993, -20,9% em 1994, -3,0% em 1995, -4,5% em 1996, 2,0% em 1997, -5,2% em 1998, 11,0% em 1999, 11,9% em 2000 e 4,9% em 2001. Fonte: BOFIT, *The Russian Economy. The month in Review*, 6/2002.

Uma análise mais detalhada dos números, para tentar explicar o comportamento descrito, revela que as pautas de exportação e de importação nesse intercâmbio concentram-se em alguns poucos produtos. Segundo os dados indicados na Tabela 2, relativos ao período janeiro-abril de 2001 e 2002, as exportações brasileiras concentraram-se fundamentalmente em cinco produtos – açúcar, carnes de suínos e aves, fumo e café solúvel –, os quais representaram 94,52% do total de nossas exportações para a Rússia em 2001 e 86,78% das mesmas em 2002; a redução dessa participação se deve à brutal queda nas exportações de açúcar (menos 63,35%), resultante do aumento da tarifa extra-cota do produto, dos 30% cobrados em 2001 para 40% de 1º de janeiro a 1º de julho de 2002[6]; e só não foi maior, devido ao grande incremento das exportações de carnes de suíno e de aves: 140% e 165,7% respectivamente. A pauta de importações (Tabela 3) é ainda mais concentrada, respondendo as matérias-primas para adubos e fertilizantes por cerca de 2/3 do valor total delas em 2001 e por 77,25% delas em 2002; o segundo item da pauta, por ordem de importância, são os produtos da indústria metalúrgica e siderúrgicos, que somaram 8,76% do valor total importado em 2001 e 7,11% em 2002. Embora crescendo em participação relativa, o valor das importações das matérias primas para adubos e fertilizantes sofreu uma queda considerável entre 2001 e 2002 (37,1%), o mesmo acontecendo com os produtos metalúrgicos e siderúrgicos (58,4%). Essa queda, dada a importância relativa dos mesmos na pauta dos produtos mencionados, explica, assim, a queda do valor total das importações registrado no mesmo período.

A relação entre o comportamento do valor total de exportações e importações, por um lado, e o comportamento do valor dos principais produtos de exportação e importação, por outro lado, permite verificar a instabilidade que a dependência de alguns poucos produtos pode acarretar em todo o intercâmbio comercial entre o Brasil e a Rússia. Se isso indica, no caso particular do açúcar, a necessidade de contrapor-se, por meio de negociações, ao protecionismo russo, indica também a importância de diversificar a nossa pauta de exportações. No primeiro caso, a ocasião parece favorável, pois a Rússia intensificou recentemente os esforços que vem desenvolvendo, desde

---

6 Está previsto novo aumento das tarifas extracota, para 50% entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2002. A tarifa para o produto comprado dentro da cota continua a ser tributado em 5%. Conforme SECOM, Embaixada do Brasil em Moscou.

Tabela 2
Intercâmbio Comercial Brasil-Rússia. Exportação
Principais Produtos Janeiro-Abril 2001-2002

Produtos	2002		2001	
	US$ FOB	% s/ total	US$ FOB	% s/ total
Açúcar em bruto	72.065.412	26,08	196.630.458	67,36
Carnes de Suíno	110.312.940	39,92	45.967.047	15,74
Carnes de Aves	37.628.680	13,61	14.163.935	4,73
Fumo	12.832.996	4,64	7.233.828	2,48
Café Solúvel	6.982.156	2,53	12.299.614	4,21
Subtotal	239.822.184	86,78	276.294.882	94,52
Carnes de Bovino	3.738.540	1,35	-	-
Alumina Calcinada	7.723.976	2,80	-	-
Total	251.284.700	90,93	-	-

Fonte : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. SECEX.

Tabela 3
Intercâmbio Comercial Brasil-Rússia. Importação
Principais Produtos Janeiro-Abril 2001-2002

Produtos	2002		2001	
	US$ FOB	% s/total	US$ FOB	% s/ total
Matérias-primas para adubos e fertilizantes	53.183.078	77,25	84.567.979	62,83
Sardinhas e produtos afins	1.253.866	1,82	10.427.174	7,75
Borracha de isobuteno -isopreno	1.245.448	1,81	1.223.725	0,91
Produtos metalúrgicos e siderúrgicos diversos	4.897.484	7,11	11.771.948	8,76
Subtotal	60.579.876	87,99	107.990.826	80,25
Óleo Diesel	2.105.537	3,06	-	-
Partes e acessórios para aparelhos automáticos de regulação	1.174.403	1,71	-	-
Total	63.859.816	92,76	-	-

Fonte dos dados brutos: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. SECEX.

meados da década, para ser admitida na OMC e, conseqüentemente, deve caminhar para a redução do protecionismo, de um modo geral. Quanto à diversificação de nossas exportações, segundo o Setor Comercial da Embaixada do Brasil em Moscou, vislumbram-se reais possibilidades de aumento das exportações brasileiras de carnes, assim como de recuperação das vendas de café solúvel e para a retomada das exportações de soja, além de que parece haver mercado para a exportação de produtos manufaturados mais tradicionais, como sucos concentrados, têxteis e calçados, e para produtos de alto conteúdo tecnológico, como aeronaves civis para vôos regionais. No que diz respeito às importações da Rússia, existem possibilidades a serem exploradas nos setores em que a tecnologia russa pode complementar a brasileira, cabendo ressaltar o interesse assinalado na Declaração Conjunta pelos presidentes do Brasil e da Rússia, anteriormente referida, a propósito de cooperação no desenvolvimento de projetos conjuntos em setores de alta tecnologia, como a indústria de aviação e espacial, e energia, inclusive nuclear.

Existem, naturalmente, obstáculos a serem vencidos. Numa sondagem sumária junto a empresários que negociam com a Rússia, um dos grandes problemas que existem, em relação às exportações, é o fato da maior parte das transações serem realizadas por meio de intermediários internacionais, *tradings* multinacionais, particularmente no que se refere às *commodities*. Assim, por exemplo, o açucar é transacionado por duas grandes multinacionais européias, o café é transacionado por empresas alemãs, o concentrado de suco, por meio da Finlândia e até a pimenta do reino, por meio da Holanda. O domínio do comércio por essas empresas decorreria não só de sua grande capacidade comercial e financeira, como ainda da insegurança e das desconfianças geradas pelo fato de ambos os mercados serem desconhecidos pelos empresários dos dois países. A desconfiança é particularmente sentida em relação à importação da tecnologia russa, como se pôde constatar no processo de montagem de uma missão empresarial à Rússia, em 1996, financiada pela Finep – Financiadora de Estudos e Projetos, depois de um trabalho conjunto de divulgação das ofertas específicas da mesma, feitas por meio da Embaixada do Brasil em Moscou, pelo CEPSt – Centro de Estudos dos Países Socialistas em Transformação e pelo IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo: a receptividade foi muito pequena, senão insignificante. Há que considerar ainda, nesse particular, as heranças do passado, que se expressam na crença de que os empresários russos não detêm capacidade de gerenciamento

e de promoção adequada de negócios, e por conseguinte, na expectativa de ineficácia na prestação de assistência técnica; e nas dificuldades interpostas pelos problemas de ajustamento estrutural a que está sendo submetida a Rússia, no seu processo de transformação sistêmica. É o caso, por exemplo, do setor bancário, de cuja reforma se vem falando no país, mas que é ainda frágil o suficiente para que as suas transações externas deixem de ser realizadas, quando as cartas de crédito emitidas pelos bancos russos não são confirmadas por bancos europeus de primeira linha. Não será por acaso que a busca conjunta de mecanismos financeiros para o desenvolvimento da cooperação comercial, tecnológica e de investimentos foi ressaltada na Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Rússia, várias vezes referida neste texto.

Esses obstáculos podem, porém, ser enfrentados. Há uma série de fatores que favorecem, e que já permitem vislumbrar atitudes de maior agressividade na conquista dos mercados, tanto da parte brasileira quanto da parte russa. Em primeiro lugar, estão os interesses de ambos na busca de novos mercados, como forma de reação ao crescente protecionismo nos países desenvolvidos, particularmente nos EUA e na Europa, contra os produtos dos países emergentes, entre os quais se situam Rússia e Brasil. Em segundo lugar, está a necessidade estratégica que tem o Brasil de expandir significativamente as suas exportações e o empenho que se está cobrando do Governo brasileiro nesse sentido. Em terceiro lugar, mas não por ordem de importância, estão situações conjunturais específicas de cada mercado, que podem e devem ser aproveitadas. No que concerne ao Brasil, isto pode ser exemplificado pela conjuntura favorável à exportação de carnes de aves, frente ao boicote ao consumo do frango americano no mercado russo, em retaliação às restrições à importação do aço da Rússia pelos EUA; e pelo aproveitamento dessa oportunidade pelos empresários brasileiros do setor de carnes, através de acordos e pools estabelecidos diretamente entre si ou entre as entidades que os representam. As potencialidades, nesse sentido, são bastante grandes, conforme sugerem os volumes de carnes de aves importadas pela Rússia e a posição do Brasil entre os seus maiores fornecedores[7]. No que concerne à

7 Segundo estatística aduaneira russa, levantada pelo Secom, da Embaixada do Brasil em Moscou, o nosso País ocupava a 7ª posição entre os maiores exportadores de carnes de aves para a Rússia no ano de 2000, ainda que em volume bastante inferior à dos EUA, primeiro colocado. A conjuntura referida no texto é, porém, mais recente, tendo o Brasil, como se viu na tabela 2, quase triplicado o valor de suas exportações desse produto entre 2001 e 2002.

Rússia, pode-se mencionar a recente participação do país na concorrência internacional para a venda de aviões de caça à Aeronáutica brasileira, com proposta que incluiu transferência de tecnologia.

O que permite concluir que as perspectivas das relações comerciais do Brasil com a Rússia são otimistas, desde que se mantenham os esforços que estão sendo encetados pelas autoridades e que aos mesmos se agreguem, por meio de ações adequadas ao desenvolvimento dos negócios, os setores empresariais brasileiros e russos.

As relações políticas entre o Brasil e a Rússia

Conforme foi dito no preâmbulo deste texto, as relações entre o Brasil e a Rússia intensificaram-se bastante nos anos mais recentes, e o que deve ser objeto de avaliação são as possibilidades e condições de sua continuidade e evolução.

Dois elementos são necessários para isso: a percepção da relativa importância mútua de cada parceiro no quadro das prioridades de sua política externa e da influência que cada um deles pode exercer no cenário internacional, em apoio às respectivas pretensões de inserção nesse cenário; e as possibilidades de alteração no quadro político em cada país, capazes de alterar o rumo traçado nessas relações mais recentemente.

Como tese construída a partir da concepção da política externa da Rússia[8] e do acompanhamento posterior das manifestações e atuação de suas autoridades, por um lado, e das manifestações[9] e atuação das autoridades e da diplomacia brasileira, por outro lado, pode-se afirmar que Rússia e Brasil não constituem prioridades da política externa de cada um deles. Há, certamente, interesses e objetivos comuns, na atuação internacional de ambos, que constituem a base para a condução da sua cooperação em nível, assim definido, de parceria estratégica. Expressos na Declaração Conjunta dos dois Presidentes, já referida anteriormente. são eles, basicamente: fortalecimento do papel central da ONU e de seu Conselho de Segurança, dando-lhe maior representatividade com a inclusão de representantes influentes dos países

---

8 Ivanov, Igor S. *Rússia's Foreign Policy Today*. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Moscow, 2.000.Annex.

9 Ver especialmente pronunciamento do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, na posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, em 29/01/ 01.

em desenvolvimento; aperfeiçoamento dos mecanismos internacionais de solução de crises, sob a égide da ONU; luta contra o terrorismo internacional; apoio à continuação do processo de desarmamento, principalmente o nuclear; defesa da necessidade de dar à globalização um caráter mais justo e solidário, de forma a assegurar uma nova ordem internacional menos assimétrica; aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação e controle dos fluxos financeiros internacionais, coordenando ações que evitem crises financeiras mundiais; defesa e fortalecimento dos direitos humanos; defesa do meio ambiente.

Contudo, em termos de uma definição das prioridades regionais da sua política externa, a Rússia nitidamente não inclui o Brasil entre as primeiras; da mesma forma, a Rússia não se inclui entre as prioridades regionais da política externa brasileira.[10]

No caso da Rússia, as prioridades são assim definidas, na concepção de sua política externa, divulgada em 2000: em primeiro lugar, a Comunidade dos Estados Independentes, constituída pelos países que compunham a URSS, tendo em vista aprofundar e agilizar o processo de integração regional; o que se pode entender, por razões de ordem histórica e econômica e pelas questões estratégicas e de segurança envolvidas, especialmente na Ásia Central. Em seguida, coloca-se a Europa, definida como prioridade tradicional da política externa russa; neste continente, são duas as tarefas que se põe o país: a construção de um sistema europeu de segurança estável e democrático, que seria impossível, na visão russa, sem a sua participação; e o aprofundamento de intensa e firme cooperação com a União Européia. Como terceira prioridade, coloca-se a superação das dificuldades do relacionamento com os EUA, com a manutenção continuada dos contatos bilaterais em todos os níveis, em torno das questões políticas, econômicas e militares; esta prioridade, como se sabe, depois do 11 de setembro de 2001 e da adesão da Rússia à guerra liderada pelos EUA contra o terrorismo, passou a primeiro plano, provocando uma guinada muito marcada na direção da sua política externa, não obstante as resistências internas e sem prejuízo das prioridades referidas acima; no que diz respeito à Europa, acrescente-se, ganharam nova dimen-

---

10 Ver: Pomeranz, L. *A vez da Rússia*. São Paulo ,PANORAMA, Ano 3, nº12, dez 1º/abril 02,e Quintella, T.M.M. *A Rússia e o Ocidente no Pós Guerra Fria*. São Paulo, PANORAMA, Ano 4, nº14, jul/set 2002.

são e postura as relações com a Otan e com a própria UE. Em quinto lugar, comparece a Ásia, que é justificada pela direta inclusão territorial da Rússia nessa região e a necessidade de desenvolvimento na Sibéria e o Extremo Leste do país; essa prioridade se expressa na participação da Rússia nos vários fóruns regionais, como o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia – Pacífico, na Associação das Nações do Sudeste da Ásia e no Grupo de Xangai, este formado por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguízia e Tadjiquistão, por iniciativa da própria Rússia; na região asiática, as maiores prioridades são a China e a Índia, mencionando-se também o Japão, com o qual existem disputas territoriais. Segue-se a busca da estabilização da situação no Oriente Médio, incluindo o Golfo Pérsico e o Norte da África, onde as intenções são de restaurar e fortalecer suas posições, particularmente as econômicas. Seguem-se ainda a área do Mediterrâneo ampliada, que inclui as regiões do Oriente Médio, do Mar Negro, do Cáucaso e do Mar Cáspio, por razões vinculadas aos fluxos de energia, e a África. Finalmente, comparecem a América do Sul e Central, com as quais a Rússia busca um nível mais elevado de diálogo político e cooperação econômica, especialmente no sentido de encorajar a exportação de produtos intensivos em ciência e tecnologia e a cooperação militar. O Brasil não é sequer mencionado, não obstante sua condição de líder regional e suas potencialidades econômicas.

No caso do Brasil, os aspectos que sobressaem na agenda atual da diplomacia brasileira, no dizer do Presidente Fernando Henrique Cardoso, são: a democracia na América do Sul e a sua integração física e de infra-estrutura, o aprofundamento do Mercosul e a integração hemisférica – a construção da "Comunidade das Américas". Segue-se, num espectro mais amplo, a construção de uma globalização que não seja assimétrica, mas solidária, os direitos humanos, o meio ambiente e o desarmamento. Destaca-se ainda como tarefa necessária a promoção comercial, com a participação cada vez mais engajada do setor empresarial. Assim, em termos regionais, sobressaem os interesses vinculados à América do Sul e ao hemisfério como um todo. Naturalmente, no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, não seria possível abordar de forma mais ampla e aprofundada as diretrizes da política exterior do país. Entretanto, elas refletem as diretrizes dessa política e, juntamente com a atuação de nossa diplomacia, permitem que se confirmem, as prioridades brasileiras no Mercosul e na integração hemisférica, ao mesmo tempo que a defesa dos interesses econômicos e comerciais

do Brasil no âmbito global. Elas se revelam tanto mais prioritárias quanto mais difíceis se apresentam a situação econômico-financeira dos países integrantes do Mercosul, as instabilidades políticas em vários países da América do Sul, nossos vizinhos, e a unilateralidade e o protecionismo dos EUA, e não só no âmbito regional, mas no âmbito global. É aqui que se situam, no plano concreto da ação diplomática, as negociações para a formação da Alca, a "Comunidade das Américas" , sem reprodução de assimetrias, e a atuação em defesa dos interesses nacionais nas rodadas de negociações da OMC. Dada a importância do nosso intercâmbio comercial com a Comunidade Européia, ganham destaque também na nossa agenda, os entendimentos e acordos Mercosul-União Européia, em andamento. A Rússia, neste quadro, figura como parceiro implícito nas questões de interesse comum, no âmbito global, não se apresentando, portanto, como objetivo prioritário da política externa brasileira.

O fato de não constituírem prioridades não significa, porém, que as relações entre o Brasil e a Rússia são de somenos importância. Em termos comerciais, o Brasil está envidando esforços para buscar novos mercados, diversificando mais as direções das suas exportações; e a Rússia oferece amplas perspectivas como potencial candidato a uma delas; em termos políticos, como aliás já foi demonstrado nas conversações entre os dois Presidentes em janeiro deste ano, o Brasil pode contar com o apoio da Rússia, às suas pretensões de participar, como membro permanente, do Conselho de Segurança da ONU e de nele representar os países emergentes. Para a Rússia, por sua vez, o Brasil, como líder regional, pode significar um parceiro interessante nas questões de segurança nos organismos internacionais e na defesa dos interesses econômico-financeiros comuns, nas organizações multilaterais, OMC inclusive, quando se concretizar a sua entrada nesta organização.

Dada a evolução mais recente das relações entre os dois países, referida anteriormente, pode-se afirmar que a percepção das suas potenciais vantagens existe e há interesse, sim, em mantê-las e desenvolvê-las.

O quadro político interno da Rússia não oferece indicações de eventuais mudanças de rumo; o país atravessa um período de consolidação do processo de transformação, tanto no plano econômico, quanto no plano político, dispondo o Presidente Putin de amplo apoio, a despeito da subsistência de graves problemas econômico-sociais, das críticas à condução da guerra na Tchechênia e da resistência, especialmente dos círculos militares, à sua política de

aproximação com o Ocidente. A menos de imprevistos, Putin deve reeleger-se em 2004 e nada indica também, que nas eleições para o Parlamento, que devem realizar-se no mesmo ano, Putin perca o domínio que mantém sobre o Legislativo; não só porque criou mecanismos que eliminaram o poder dos líderes regionais, como ainda porque detém o controle da mídia.

No Brasil, as eleições de outubro deste ano, com as incertezas relacionadas à mudança de comando do país, estão criando alguma instabilidade – embora atenuada com o recente acordo assinado com o FMI – contribuindo para exacerbar as dificuldades econômico-financeiras que se está atravessando; mas, há que considerar, em primeiro lugar, que a despeito das poucas indicações sobre a condução da política externa – o foco da campanha centra-se nas questões econômicas – não há, na retórica dos candidatos à presidência, indicações de mudanças de rumo nas suas posições em defesa dos interesses nacionais e nas suas prioridades; mesmo as restrições que são postas à Alca, dizem mais respeito às condições de sua criação – o que, nas diretrizes vigentes consta como " integração sem assimetria" – que propriamente à própria Alca. Em segundo lugar, cabe reiterar o consenso dos candidatos em torno da necessidade dramática de incrementar as exportações para fazer frente à difícil situação econômica e financeira do País, o que só vem reforçar o interesse na diversificação dos mercados e, conseqüentemente, nas relações com a Rússia.

Conclusões

Pode-se concluir, a partir dos elementos alinhados, que é interessante para o País manter e desenvolver as relações com a Rússia, em bases que permitam ampliá-las crescentemente.

As perspectivas nesse sentido dependem de que, no plano comercial, se estimule uma atuação mais ativa do empresariado brasileiro; no caso das exportações, procurando mostrar as potencialidades do mercado russo; e no caso das importações, como reciprocidade, buscando os produtos russos que ofereçam vantagens comparativas em relação a outros mercados. E de que, no plano político, prossigam os entendimentos para a concretização dos desejos de mútua atuação no cenário internacional, em torno dos princípios e objetivos que norteiam os interesses comuns ao Brasil e à Rússia.

OS ASIÁTICOS SE PREPARAM PARA A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

Amaury Porto de Oliveira
IEA-USP

Quando recebi o honroso convite para participar deste seminário, foi-me proposto falar sobre as relações do Brasil com uns quantos países de importância regional. Para dissertar sobre as perspectivas das relações do Brasil com tal ou qual país, seria possível simplesmente descrever o nível da convivência diplomática entre os dois lados; pôr em destaque os pontos de convergência dos respectivos interesses; chamar a atenção para os inevitáveis percalços na boa promoção desses diversos interesses, e finalmente, formular prognósticos. Entretanto, como se trata de países da Ásia – Japão, China e Índia –, no momento em que se finca naquele continente um dos pilares da Sociedade do Conhecimento, vou optar por uma abordagem mais dinâmica, tentando precisamente compreender a realidade maior em que estão tais países mergulhados, na esperança de podermos nós, brasileiros, retirar ensinamentos da experiência deles.

Tomarei como ponto de partida o *Livro Branco* sobre comércio internacional (edição de 2002), publicado pelo governo japonês em junho último. O documento focaliza a aceleração por que vêm passando os movimentos transfronteiriços de pessoas, produtos/serviços e dinheiro entre Japão, Coréia do Sul e o conúbio China/Taiwan. Já é possível antever o gradual desaparecimento das diferenças ainda existentes no estágio de desenvolvimento das economias desses países, que são designadas em conjunto, no *Livro Branco*, como "o clube da convergência econômica do Nordeste Asiático".

É de notar o aparecimento, entre os membros do "clube", da Coréia do Sul. A mim me parece ser a Coréia do Sul o país asiático com melhores perspectivas de cooperação com o Brasil, e eu vou, inclusive, tomar a liberdade de substituir o Japão pela Coréia do Sul, na minha análise.

Nos anos 70 do século passado, o Banco Mundial e outras instituições multilaterais criaram e difundiram o conceito de "novo país industrial". Conforme os critérios utilizados, elaboravam-se listas menores ou maiores de NPI, mas nelas apareciam sempre o Brasil, o México, a Coréia do Sul e Taiwan. A idéia era que os quatro países estavam arrancando para a industrialização, graças à aquisição de umas quantas indústrias pesadas. Eram indústrias já maduras nos países desenvolvidos, cujas tecnologias tinham passado a estar disponíveis no mercado internacional. Vieram os anos 80, porém, e enquanto os NPI asiáticos puderam seguir aprofundando sua industrialização tardia, os latino-americanos mergulharam na assim dita "década perdida".

A explicação mais completa para essa bifurcação de caminhos enfatiza a consolidação – na Coréia do Sul e Taiwan, mas não no Brasil ou México – de Estados desenvolvimentistas do tipo japonês, isto é, entidades surgidas da coligação da elite governamental com setores empresariais determinados a emparelhar a economia nacional com o mundo industrializado. O Estado desenvolvimentista sul-coreano foi particularmente bem sucedido em promover a acumulação primitiva de capitais e a elevação do nível tecnológico das empresas locais, possibilitando a edificação de um efetivo capitalismo nacional. No Brasil, enquanto isso, um Estado tradicionalmente permeável e segmentado, timorato na formulação de políticas industriais, unia-se em tríplice aliança com grupos domésticos pouco capitalizados e sem tradição de aperfeiçoamento tecnológico, e empresas multinacionais. Mostrou-se o Brasil capaz de produzir manufaturas exportáveis, internacionalmente competitivas, mas não se constituiram no País empresas financeiramente fortes, de alcance global, e fomos ficando distanciados da fronteira tecnológica.

Brasil e Coréia do Sul concluíram, em 1991, um Acordo-Quadro de Cooperação Científica e Tecnológica. Ficou o mesmo esquecido, até 1996, quando o Presidente sul-coreano da época, Kim Young-Sam, tomou a iniciativa de sacudir as relações entre os dois países. Estava ele empenhado em instalar a Coréia do Sul no jogo da globalização, e a América Latina parecia-lhe terreno ideal para o trabalho das firmas sul coreanas. O Brasil mostrava-se particularmente atraente, com seu mercado interno de grande potencial,

onde já atuavam com êxito vários conglomerados sul-coreanos; sua substancial colônia de coreanos étnicos; sua sofisticada infra-estrutura de transportes e comunicações; seu importante parque industrial. Em setembro de 1996, à frente de quatro dezenas de empresários, Kim Young-Sam efetuou um circuito por cinco países da América Latina, e na passagem por Brasília propôs ao Presidente Fernando Henrique Cardoso a constituição de um grupo de personalidades da sociedade civil dos dois países, com a missão de retirar as relações bilaterais entre eles do nível rotineiro das comissões mistas. Nasceu assim a Comissão Brasil-Coréia para o Século XXI, que se reuniu quatro vezes, entre 1996 e 1999, alternadamente no Brasil e na Coréia.

A Comissão deixou um legado de mútuas descobertas, por meio dos contactos com departamentos e instituições do país alternadamente visitado. Conseguiu-se um acúmulo de conhecimentos sobre as realizações de cada um dos lados, nos terrenos da tecnologia da informação, telecomunicações, eletro-eletrônica, biotecnologia aplicada à agricultura e à saúde. Missões exploradoras realizaram-se nos dois sentidos, após o término dos trabalhos da Comissão, e em janeiro de 2001 foi o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso que visitou Seul, onde já governava um novo Presidente, Kim Dae-Jung. Valorizando explicitamente o trabalho desbravador da velha Comissão, os dois Chefes de Estado proclamaram o lançamento de uma "parceria especial entre o Brasil e a Coréia do Sul para o Século XXI".

A essa altura, cooperar com o Brasil tornara-se ainda mais atraente para a Coréia do Sul. A crise financeira asiática a atingira com violência em novembro de 1997, quando se realizava em Seul a segunda reunião da Comissão Brasil-Coréia. O ano de 1998 foi trágico para os sul-coreanos: pela primeira vez desde os anos 60 o PIB teve crescimento negativo; a renda per capita despencou de mais de 10 mil dólares para 7 mil; as reservas cambiais caíram a 4 bilhões de dólares; e o desemprego subiu assustadoramente. A recuperação veio logo, porém, de forma surpreendente. Em 1999, a Coréia do Sul já exportava 144 bilhões de dólares; tomara novo impulso o afluxo de capitais estrangeiros e as reservas cambiais atingiriam, em setembro de 2000, a casa dos 93 bilhões de dólares; o desemprego começara a voltar para o nível antigo. O grande orquestrador dessa reviravolta estava sendo Kim Dae-Jung, que tomara posse em janeiro de 1998, no momento em que Seul se vira obrigada a recorrer ao FMI. O novo presidente soube aproveitar o atordoamento das forças domésticas com esse golpe para o orgulho nacional, e fez da pres-

são do FMI a alavanca para aprofundar a liberalização da economia sul-coreana e cortar o vínculo pernicioso entre os *chaebols* e o sistema bancário. Dos 30 maiores chaebols, 16 foram liquidados ou muito enxugados. Sobreviventes como o Samsung ou o grupo LG tiveram de reestruturar-se e adaptar-se ao novo jogo da economia global.

Apesar do seu notável soerguimento, a Coréia do Sul é um país frágil. Metade do corpo nacional coreano vive segregado, sujeito a um regime obsoleto e esterilizante e sob pressão contínua dos EUA. Toda a prosperidade econômica se concentra na metade meridional da península, comprimida entre os dois colossos Japão e China. A Coréia do Sul está em vias de efetuar um verdadeiro salto quântico, de país que dependia exclusivamente de exportações para sólida economia doméstica. Novas indústrias inovadoras estão florescendo, fazendo da Coréia do Sul um líder mundial na utilização, por exemplo, da banda larga. Com tudo isso, os sul-coreanos têm grande interesse em fortalecer parcerias fora do Nordeste Asiático, como é o caso do Brasil. Para nós, a parceria, além de abrir oportunidades de avanços tecnológicos na medida em que o empresariado brasileiro despertar para as mesmas, dará ao Brasil um canal de acesso ao "clube da convergência econômica" citado.

Conforme já acentuei, a China é hoje o sustentáculo dessa crescente convergência entre as economias do Nordeste Asiático. Até o começo dos anos 90 do século passado, no entanto, era o Japão que dinamizava a Ásia Oriental, projetando o seu modelo por toda a região. No pós-Segunda Guerra Mundial, o Japão ascendera à segunda maior economia e era o país que mais perto havia chegado da fronteira tecnológica, área em que imperavam os EUA. Em alguns setores, a indústria civil japonesa chegou a superar realizações da indústria militar americana, e não é descabido ver certas reações dos EUA como figurando entre as causas do marasmo em que iria entrar a economia japonesa. Como quer que tenha sido, em maio de 2001, um *Livro Branco* do próprio Governo japonês registrou a emergência da China como o novo centro de crescimento do Leste Asiático. A parte da China no PIB da região, que em 1980 era de 25%, já alcançara 37% em 1999. No intervalo havia crescido a concorrência entre os países da área pelos investimentos estrangeiros, que estavam em vias de quadruplicar. Simultaneamente, e à medida que se quebravam as barreiras ao fluxo inter-regional de investimentos e ao intercâmbio comercial, transformava-se a estrutura de comércio das maiores

economias do Nordeste Asiático, inclusive Taiwan. Tornavam-se elas cada vez mais dependentes das trocas intrarregionais, sobretudo no tocante aos bens intermediários.

A centralidade da economia chinesa foi consagrada com aparato na VIII Conferência Internacional sobre o Futuro da Ásia, que se reuniu em Tóquio, no mês de maio. Pela primeira vez na história dessas conferências, a de 2002 focalizou um único país do continente, dando-se por tema: "A Emergência da China e o Quadro Regional em Transformação". Doze países da Ásia-Pacífico estavam representados, alguns por seus Chefes de Estados ou de Governo. Houve algumas manifestações de temor com o impacto que o crescimento econômico da China possa ter sobre as economias mais frágeis da região, mas prevaleceu entre os participantes a convicção de que o progresso chinês, sobretudo depois do ingresso da China na OMC, será benéfico para os demais países asiáticos. O ex-Primeiro Ministro de Cingapura Lee Kuan Yew, que hoje é ouvido como um oráculo na Ásia, fez interessante colocação, numa teleentrevista, durante a Conferência. Para Lee, a China vai ser tanto um parceiro quanto um competidor, conforme seu estágio de desenvolvimento. Numa primeira fase, competirá com as exportações de baixa tecnologia do Sudeste Asiático e tenderá a absorver boa parte dos investimentos estrangeiros antes dirigidos para essa sub-região. Será, porém, um parceiro para o Nordeste Asiático, fornecendo aos industriais do Japão, Coréia do Sul e Taiwan uma base barata para onde deslocarem produção, reduzindo custos, melhorando a competitividade e aumentando os lucros, sem falar do acesso a um enorme mercado. Daqui a vinte ou trinta anos virá a segunda fase: a China terá aprendido técnicas de produção, assimilado tecnologia e aperfeiçoado sua P&D; passará a competir com os países do Nordeste Asiático, mas se tornará um parceiro do Sudeste Asiático, sedento de produtos tropicais que não dão no solo chinês e de manufaturas semielaboradas. Um jornalista japonês sintetizou a principal lição a tirar dessa VIII Conferência, ao observar que a emergência da China está forçando o Nordeste e o Sudeste Asiáticos a darem mais atenção um ao outro.

O comentário do jornalista pôs em foco uma posição que observadores alertas estão antecipando para a China: a de fator de equilibragem da economia mundial. Ao ingressar na OMC, por exemplo, a China poderá apoiar-se no seu colossal mercado doméstico para arrancar, dos países industrializados, concessões que beneficiarão países em desenvolvimento e que estes não

têm podido obter sozinhos. É significativo, também, que a Agência Internacional de Energia, instituição da OCDE da qual a China não faz parte, tenha pedido ao governo de Pequim que eleve a 17 milhões de toneladas suas reservas de petróleo cru, atualmente de 7 milhões de toneladas, como maneira de ajudar na estabilização do preço internacional do petróleo, se houver uma súbita interrupção dos suprimentos a partir do Golfo Pérsico. Há outras organizações internacionais que estão atraindo a China para o seu âmbito, na expectativa de que ela possa contribuir para a regulamentação das atividades correspondentes. É o caso do Acordo Internacional de Tecnologia (AIT), ao qual a China aderiu em novembro de 2001. Ou da União Internacional de Telecomunicações (UTI), que tem como objetivo fixar as normas e padrões para as telecomunicações internacionais e mantém um cidadão chinês, desde 1999, como o chefe do departamento de estandardização.

O cume de realizações a que vai chegando a China é resultado de vinte anos de construção do "socialismo de mercado", movimento encetado em 1979 sob a liderança de Deng Xiaoping. São duas linhas correlatas de ação – o abandono da economia centralmente planificada da era maoista em favor de urna economia de mercado e a abertura da economia chinesa ao mercado internacional –, impulsionadas ambas de forma gradual pelo Partido Comunista Chinês. Não há incongruência nesse projeto, quando se toma em conta o ensinamento de Fernand Braudel de que economia de mercado e capitalismo são duas coisas distintas. A esfera dos capitalistas pode inclusive ser vista como a zona do antimercado, a partir da qual indivíduos ou grupos se apropriam de recursos da economia de mercado para utilizá-los em proveito próprio. Nada impede que a captação e administração de tais recursos possa ser feita por instituição de vocação socializante, como é o caso do PCC. Capitalistas domésticos e estrangeiros são deixados atuar nesse meio, mas é a cúpula política que fixa as normas e as implementa.

Situação histórica que vem facilitando a construção do socialismo de mercado é o fato de que, ao contrário do acontecido com o Japão e países do Leste Asiático com exceção do Vietnã, a China não dependeu de esquemas estratégicos dos EUA para promover sua reconstrução no pós-Segunda Guerra Mundial. A China tem podido determinar soberanamente suas opções, mesmo quando adota aspectos do modelo econômico americano. A equipe reformista em torno de Deng Xiaoping estudou profundamente o modelo japonês do pós-guerra, e inspirou-se nas adaptações do mesmo fei-

tas em países como a Coréia do Sul. A partir de 1991, no entanto, com o colapso da União Soviética e a Guerra do Golfo, os chineses concluíram que o mundo ia viver período de ascendência monopolar dos EUA e que se impunha à China desenvolver rapidamente capacitações nas novas tecnologias, as da informação em particular. Tal foi a mensagem central levada por Deng Xiaoping no seu famoso circuito por cidades do Sul da China e Xangai, em 1992.

Sem abandonar o objetivo central da construção do socialismo de mercado e o papel do PCC como administrador supremo, os chineses passaram a adotar soluções de tipo americano nos terrenos da tecnologia da informação, das finanças, gestão de fundos e governança de firmas. Em 1993, o PCC decidiu implementar sua própria versão das Superestradas da Informação. Criou-se uma rede oficial de informação econômica ligando entre si o Governo central, governos estaduais e principais universidades; também um sistema de âmbito nacional para a cobrança eletrônica do imposto sobre o valor agregado. Em 1998, as áreas geográficas supervisionadas pelo Banco Central foram reorganizadas segundo o modelo americano; a categorização das dívidas pelos padrões americanos foi adotada, assim também como os métodos usados pelo *Federal Reserve* nas inspeções de instituições financeiras. Outras medidas se seguiram, tendentes todas ao aperfeiçoamento dos mercados de capitais chineses em linha com o modelo americano. Em consequência, tomaram grande impulso os investimentos diretos de firmas dos EUA, na China, os quais desde 1996 vêm sistematicamente superando os do Japão.

Analistas abalizados vêem a consolidação na China, em torno da moderna malha de transportes e telecomunicações do país e da criação em curso de um sistema financeiro nacional, de uma economia continental equiparável à dos EUA de meados do século XIX. Cabe acrescentar que isso estará acontecendo no século XXI, nas condições de um mundo globalizado. Já não estará em causa apenas a economia nacional chinesa, e sim a economia do Círculo Chinês: o amálgama da velha China com Hong Kong e Macau, em rápido entrosamento com Taiwan num todo alimentado pelos capitais da diáspora chinesa. Hong Kong é a praça capitalista mantida extramuros por decisão política de Pequim, onde são reciclados os fundos da diáspora para investimento na China continental (dos 40 bilhões absorvidos anualmente, mais da metade procedem do "capitalismo internacional chinês"). Mas é no amadurecimento das relações econômicas entre os dois lados do Estreito de

Taiwan que mais se evidencia a natureza de fenômeno da globalização do Círculo Chinês.

Nos anos 80 do século passado, pequenos e médios empresários de Taiwan aproveitaram as primeiras medidas liberalizadoras de Deng Xiaoping para instalar no continente, sem que eles próprios tivessem de para lá mudar, indústrias apoiadas em baixa tecnologia e mão-de-obra não qualificada, a serviço da exportação. À medida, porém, que a China foi abrindo seu mercado doméstico a investimentos estrangeiros e que se fortaleceram empresas nacionais, os empresários taiwaneses foram sendo compelidos a acompanhar suas implantações, a fim de resistirem à acirrada concorrência das empresas locais. Começaram a mudar-se com suas famílias para o continente e a convergir para áreas urbanas, em particular no delta do Iang Tse, em torno de Xangai. Centenas de milhares de taiwaneses vivem hoje na China, em comunidades adaptadas aos hábitos culturais que distinguem Taiwan do continente. O conteúdo de capital e tecnologia das suas empresas aumenta sem cessar, e o intercâmbio de capital humano – forma de comércio internacional que pode alcançar alto grau de sofisticação – intensifica-se entre os dois lados do Estreito, em um desenvolvimento a contrapelo das tensões político-militares fomentadas a partir dos EUA. O motor desse intercâmbio são engenheiros taiwaneses formados nos EUA e em geral com anos de trabalho em firmas americanas. Tanto o capital de risco quanto o capital humano envolvidos nas operações apóiam-se em redes produtivas com raízes em centros de alta tecnologia dos EUA. Aspectos do modelo de Silicon Valley começam a florescer na China.

É intensa e extensa a interação hoje existente entre a economia chinesa e as redes produtivas globais, situação que explica a centralidade da China no processo de convergência econômica do Nordeste Asiático, assim como a transformação daquele país na maior base produtiva de manufaturas do mundo. A preocupação das multinacionais com a redução dos seus custos de produção tem levado a que elas transfiram para países que se especializaram na produção em massa o máximo possível das suas atividades. Há projeções que vêem as multinacionais produzindo em terceiros países, na altura de 2010, 50% de seus produtos, e a China recebendo a parte do leão dessas transferências. Alguns analistas já começam a especular sobre os perigos de a indústria manufatureira global tornar-se tão dependente da China quanto veio a estar o mundo industrializado do petróleo da Arábia Saudita.

Dois processos têm principalmente concorrido para a situação acima. De um lado, a ação coordenada do Governo e empresários chineses, que desde 1980 vem montando na China um ambiente manufatureiro de primeira linha, graças à melhoria do clima legal, estímulos de vários tipos e investimentos sistemáticos na educação e treinamento da mão-de-obra. Já está sendo esta capaz de apresentar produtos de qualidade comparável à do Japão e até dos EUA, em troca de salários equivalentes, por exemplo, a um terço dos pagos no México ou na Hungria. De outro lado, as mudanças tecnológicas que vêm permitindo às grandes firmas distenderem suas cadeias produtivas – da P&D até a distribuição dos produtos e o atendimento ao consumidor – por cima das fronteiras nacionais. Nos últimos dois anos, tomou vulto a tendência de grandes firmas elevarem suas implantações na China em nível de centros de elaboração dos respectivos produtos, tanto para a exportação quanto para o mercado doméstico em explosão. Em começos do corrente ano, a Dell Computer Corporation transferiu de Kuala Lumpur para Xiamen sua gigantesca fábrica de computadores pessoais. E a Intel anunciou um investimento de 100 milhões de dólares, em Xangai, para montar microprocessadores Pentium 4.

País que acompanha com grande atenção esses desenvolvimentos chineses é a Índia, justamente aquele com peso específico comparável ao da China, em matéria de população, território e cultura milenar. Alguns as chamam "países baleias" e houve tempo em que se especulou em torno de um "bloco das baleias": China, Índia e outros países de porte promovendo em conjunto soluções econômicas alternativas às que o Norte costuma impor ao Sul. No Brasil ainda aparecem menções a essa hipótese, totalmente ilusória hoje. China e Índia optaram por sua própria ascensão à Sociedade do Conhecimento. A China encetou a marcha com o lançamento por Deng Xiaoping, em 1979, do movimento reformista das Quatro Modernizações. A Índia voltou-se em 1991, sob pressão de uma crise no seu balanço de pagamentos, para programas de estabilização e de ajustamentos estruturais ortodoxos.

Além de ter começado mais cedo sua marcha, a China apresenta outras vantagens sobre a Índia. Seu Governo central exerce maior autoridade sobre o conjunto do país, enquanto o regime multipartidário indiano não consegue impor o mesmo ritmo reformista a todos os Estados da União. Na verdade, a modernização avança, sobretudo, nos quatros Estados do Sul, com

24% da população total. O Norte, superpovoado e empobrecido, marca passo sob o peso do sistema de castas e as tensões religiosas geradoras de violência étnica. A China vem recebendo dez vezes mais investimentos estrangeiros do que a Índia, para isso contribuindo a maior participação das respectivas diásporas na construção de uma economia moderna: a diáspora chinesa entra com 70% dos investimentos diretos anuais no país-mãe, e a diáspora indiana apenas com 30%.

Não poderei seguir levantando diferenças estruturais e de abordagem no esforço modernizador de China e Índia. Parece relevante, contudo, trazer à baila o peso do nacionalismo no comportamento atual dos dois países. Nacionalismo é um conceito relativamente recente, fruto da vitória do Estado-Nação sobre as antigas organizações políticas de tipo imperial. Na China, o sentimento de Estado-Nação nasceu na segunda metade do século XIX, em reação à derrota diante da Inglaterra, na Guerra do Ópio. Os sucessivos governantes do século XX, de Sun Yat-sen a Jiang Zemin, comungaram todos do anseio de sacudir a humilhação nacional e reafirmar a grandeza da China, mas foram fazendo isso sob diferentes roupagens nacionalistas. Na era pós-Deng, o nacionalismo chinês tornou-se pragmático, despojado de idéias abstratas, tendo inclusive rompido com a doutrina leninista do combate de classes ao Imperialismo. A nação se identifica de perto com o Estado, que é liderado pelo PCC como o campeão da reunificação do território nacional e da edificação de um país moderno e forte. Fala-se de preferência em patriotismo, e menos em nacionalismo.

Já o nacionalismo hoje preponderante na Índia, surgido ainda sob o domínio britânico, é do tipo que os especialistas rotulam nativista. Prega a afirmação nacional com apoio apenas nas virtudes e concepções nativas. As correntes extremadas vêem os 130 milhões de muçulmanos existentes no país como um corpo estranho, fundamentalmente desleal para com a Índia, a nação dos hindus. O BJP, partido no poder, conquistou a posição no começo dos anos 90 do século passado, na crista de uma onda de exacerbação religiosa, simbolizada pela destruição de famosa mesquita, construída no século X em terreno alegadamente sagrado para os hindus. Nos últimos meses, a disputa em torno dessa questão tem servido de estopim para sangrentos massacres étnicos. Evidentemente, há forças políticas na Índia que não adotam esse nacionalismo sectário, mas mesmo sob o Partido do Congresso, que foi a face "progressista" da Índia na maior parte da sua vida independen-

te, sempre esteve visível uma preocupação de auto-suficiência econômica e afirmação hegemônica regional, esta última simbolizada pela busca persistente do armamento nuclear.

Essa digressão pelo terreno dos diferentes nacionalismos nos dá uma visão, por assim dizer geométrica, do relacionamento China-Índia. Boa parte do comportamento político-estratégico da Índia se norteia por uma linha de confrontação regional com a China. A China, no entanto, não contempla a Índia por essa linha regional. A visão político-estratégica de Pequim abre-se em leque para o globo, e a Índia aparece, com importância por certo, num dos raios do leque. A preocupação com barrar a afirmação da China como potência dominante na Ásia é constante nos pronunciamentos indianos, pondo ênfase no componente anti-chinês das explosões atômicas naquele então efetuadas pela Índia. Já os chineses nunca descrevem a Índia como potência regional com peso próprio, e na questão nuclear, por exemplo, só admitem discutir questões relacionadas com o seu próprio poderio, num contexto global. Enquanto a Índia se associa a iniciativas americanas que visam, em última análise, à contenção estratégica da China, esta responde em nível da economia, procurando estimular a Índia a integrar-se no processo de convergência tecnológica do Nordeste Asiático.

A Índia não aproveitou a onda de terceirizações da indústria manufatureira global, nos anos 70 e 80, e está agora sujeita a uma avalanche de produtos baratos da China, desde brinquedos e quinquilharias até televisores. Empresários indianos mais alertas têm respondido indo eles próprios produzir na China para exportar para a Índia. Passaram também a pressionar o governo de Nova Délhi a que aprofunde as medidas de liberalização econômica e acelere a modernização de estradas, portos e aeroportos. Particularmente preocupantes são as deficiências nas redes de telecomunicações rápidas e no suprimento de eletricidade. Há cálculos que dizem ser imprescindível dobrar, nos próximos dez anos, os 100.000 Mw de geração elétrica existentes na Índia, sem o que não haverá futuro para o sonho indiano de tornar-se uma potência da Informática.

Apóia-se tal sonho, essencialmente, nas posições que a Índia vem conquistando no setor do logicial *(software)* na atividade global da computação. O governo indiano ocupou-se desde cedo com a formação de engenheiros e cientistas, em duas áreas de alta tecnologia que se anunciavam cruciais no

pós-Segunda Guerra Mundial: a informática e a energia atômica. Os estímulos governamentais privilegiaram, no entanto, os especialistas nucleares, em função dos programas de armamento atômico. O pessoal da Informática só iria ganhar relevo nos anos 80, mobilizado pela iniciativa privada local em aliança com grandes firmas de alcance mundial. Bancos e companhias de aviação civil, por exemplo, descobriram a vantagem financeira de efetuar on line, na Índia, tarefas rotineiras e cansativas do seu funcionamento diário. As universidades indianas supriam anualmente algumas dezenas de milhares de engenheiros e cientistas, fluentes em inglês e com tradicional aptidão matemática, que ou emigravam em massa ou permaneciam mal aproveitados no país. Em 1991, a Texas Instruments elevou o grau de utilização da força-de-trabalho qualificada da Índia, encarregando-a da parte mais complexa e repetitiva dos seus programas para computador. Várias firmas americanas seguiram esse exemplo, e muitos dos mais populares sistemas operacionais e aplicativos da atualidade tiveram seu desenvolvimento básico feito quase artesanalmente na Índia, a custo muito mais baixo do que teriam custado nos EUA.

Nos últimos anos, vem-se tornando visível uma nova elevação de qualidade na utilização das tecnologias de informação, na Índia. Uma segunda leva de transnacionais, firmas como as americanas Oracle e Sun Microsystem ou a coreana Samsung, começaram a transferir unidades produtivas e centros de P&D para a Índia. A diáspora indiana também passou a demonstrar maior disposição de investir ou trabalhar na mãe-pátria e surgiram firmas domésticas competitivas como a Infosys e a Wipro. A visão da China a se transformar em estrela de primeira grandeza da Informática mundial espicaça os indianos, tanto mais que os chineses, depois de conquistarem posições sólidas na aparelhagem da computação, estão agora se voltando para o logicial. Há um desfile de delegações chinesas por Bangalore e Hyderabad, os principais centros do *software* indiano, procurando aprender os segredos desse setor. No mês de janeiro de 2002, o próprio Primeiro Ministro Zhu Rongji, em visita oficial à Índia, foi a Bangalore para um circuito de empresas e laboratórios da cidade.

Falando em evento público, Zhu pôs ênfase em que os dois países não devem preocupar-se tanto com competição, e sim explorar as complementaridades que existem entre eles, a fim de aprender um com o outro. Anunciou que ao voltar a Pequim iria autorizar a Infosys a abrir um escritório em

Xangai. Tanto a Infosys quanto outras firmas indianas já se instalaram naquela cidade chinesa, inclusive com a promessa de abrirem centros de P&D até o fim do corrente ano. A NIIT Ltd., maior companhia de treinamento em logicial da Índia, já criou mais de quarenta centros de treinamento na China e prevê dispor de quinhentos até 2005. A NIIT estabeleceu parcerias com universidades chinesas como a de Qinghua, em Pequim, e Jiaotong, em Xangai.

Cumpre agora procurar alguns ensinamentos para o Brasil, nos desenvolvimentos acima descritos. Infelizmente, a premência de tempo só permitiu aflorá-los. Seria preciso aprofundar a análise dos contextos domésticos da Coréia do Sul, China e Índia, e situá-los no contexto internacional em evolução, para compreendê-los em toda a extensão. Vou limitar-me a focalizar duas situações. No período posterior às respectivas liberalizações, que datam de 1979 para a China e 1991 para a Índia, a taxa de crescimento da economia chinesa distanciou-se significantemente da taxa indiana. Uma primeira explicação é que a China tem conseguido melhor equilíbrio entre a intervenção estatal e a ação das forças de mercado. A determinação política de superar o atraso tem sido muito mais coerente e informada na China do que na Índia, onde o governo se mostra competente no papel de produtor, mas não tem sabido prover a imprescindível infra-estrutura física e social. A China supera nitidamente a Índia nos investimentos básicos em matéria de educação e ganha de longe na redução do índice de pobreza da população, graças a um programa específico lançado em 1994 e que, mesmo se não venha alcançando os ambiciosos objetivos colimados, não encontra paralelo no mundo. Outras explicações residem na elevada taxa de poupança doméstica da China, que cresceu de 35% do PIB, em 1979, para 44% em 1994; na já assinalada maior contribuição da diáspora chinesa para a obra de reconstrução nacional; e no aumento da parte da China no comércio internacional: de 1% em 1980 para cerca de 2,5% em 1994, enquanto a parte da Índia oscilou de 0,4% para 0,6%.

Quanto ao contexto internacional, o fator decisivo é a ação hegemônica dos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial. Nas primeiras décadas pós-conflito, quando estava sendo levantada a Pax Americana, a Coréia do Sul e Taiwan foram muito beneficiadas por sua situação de baluartes do dispositivo de contenção do comunismo, na orla asiática do Pacífico. Os EUA ajudaram técnica e financeiramente reformas agrárias radicais nos dois países, e contri-

buiram largamente, a fundo perdido, para a edificação neles de economias industriais modernas. A benemerência americana extinguiu-se muito antes do fim da Guerra Fria, e no novo período, de montagem da Pax Americana-II, a ação americana tem-se concentrado na defesa intransigente e exclusiva do interesse nacional dos EUA, conforme explicitado sem reservas nos pronunciamentos da equipe de George W. Bush. A China tem ganho relevo, como o único país apto a reunir, no prazo médio, capacitações de vários tipos que lhe permitam oferecer soluções alternativas às dos EUA. Essa aptidão da China encerra todo um mundo de possibilidades de trabalho, merecedoras de estudo por países como o Brasil.

A moldura dentro da qual trabalhar pode ser encontrada em trabalhos recentes de Joseph Nye, um conhecido acadêmico e estrategista americano. Nye descreve o poder mundial, nesta abertura de século, distribuído em três tabuleiros de xadrez superpostos. No tabuleiro superior, os EUA jogam sozinhos, montados em um poderio militar sem precedente histórico e sem contestação previsível. Mas o tabuleiro do meio, onde o jogo é econômico, permanece multipolar: os EUA respondem por um terço do produto mundial e mesmo em aliança com a UE e o Japão só chegam a dois terços. O tabuleiro inferior é o das relações transnacionais, conceito que inclui a ação das ONGs, de fenômenos como o crime organizado ou as operações das firmas globais; neste tabuleiro diluem-se noções de uni ou multipolaridade. A concorrência estratégica da China aos EUA, reconhecida pelo próprio presidente americano, ampara-se no bom aproveitamento das possibilidades oferecidas pelos dois tabuleiros de baixo, inclusive utilizando ao máximo a atração sem limites das transnacionais americanas pelo mercado doméstico chinês.

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM AS POTÊNCIAS REGIONAIS JAPÃO, CHINA, RÚSSIA, ÍNDIA E ÁFRICA DO SUL

Armando Castelar
BNDES

Japão, China, Rússia, Índia e África do Sul têm uma característica em comum, além de serem potências regionais. São países com os quais o Brasil está, em diferentes estágios, negociando acordos bilaterais de comércio, para ampliar suas exportações num contexto em que as barreiras às exportações dos países em desenvolvimento, seja nos Estados Unidos, seja na Europa, são muito fortes.

Neste sentido, quero começar abordando questões relacionadas às exportações e ao papel que os acordos bilaterais entre o Brasil e esses países podem desempenhar. Depois discutirei esses cinco países caso a caso, mencionando pontos relevantes no contexto das nossas relações comerciais.

Com relação à necessidade de expandir as exportações, creio que hoje esta é uma constatação razoavelmente consensual, ainda que eu tenha algumas reservas sobre o grau desse consenso, em particular a respeito do apoio a certas medidas práticas. Às vezes, titubeamos um pouco na hora de implantar a política de promoção de exportações.

São três as razões principais por que é preciso expandir as exportações no Brasil hoje em dia. A primeira é porque o Brasil vai precisar gerar um superávit comercial durante um período longo, de pelo menos dez anos, para compensar o resultado negativo da conta de serviços e manter sob controle os déficits na conta corrente do balanço de pagamento. Este ano conseguimos um superávit à custa de uma queda muito forte nas importações, de quase 20%. Com a economia e o investimento voltando a crescer, essas im-

portações devem se recuperar. Necessitaremos de um aumento muito grande de exportações para conseguir crescer, investir e gerar uma conta corrente razoavelmente equilibrada ou pelo menos com um déficit não muito grande. Esse não é um desafio pequeno. Cito os casos do Chile e do México, por exemplo, cuja relação entre exportações e PIB passou de 10 para cerca de 35% do PIB, o que dá uma idéia do desafio envolvido.

A segunda razão é porque o *spread* de risco-país, e indiretamente a taxa de juros que vigora no Brasil, dependem muito da razão dívida externa/exportações, o que dá o grau de flexibilidade que um país dispõe para, em uma situação difícil, honrar sua dívida externa, que é o que os *ratings* de países, vale dizer, de risco soberano, tentam refletir.

Por último, mas não menos importante, com efeitos mais a longo prazo, as exportações são uma oportunidade importante de ganho de escala, aumento de produtividade, absorção tecnológica, ou seja, um fator que ajuda o País a crescer.

Ao pensarmos em expandir exportações, a questão da negociação internacional tem-se tornado importante nos últimos anos, mas não é normalmente aquela que pensamos em primeiro lugar. As políticas que vêm primeiro à mente são a reforma tributária, o engajamento de micro e pequenas empresas, o aumento de produtividade e, só um pouco mais à frente, a abertura dos mercados de outros países. Mesmo assim, como também já foi falado aqui, nossas prioridades são no contexto da Alca, de negociações da OMC, ou seja, multilateralismo ou regionalismo, mas muito pouco o bilateralismo, que é algo razoavelmente novo na nossa realidade.

No BNDES fizemos um estudo grande no final do ano passado e início deste, buscando outras iniciativas que poderiam ser buscadas para expandir as exportações no Brasil. Desse estudo resultou um conjunto interessante de proposições, algumas das quais trago aqui para os senhores. A primeira delas é a tentativa de reduzir a mortalidade das empresas exportadoras. Todo ano agregam-se ao universo de exportadores no Brasil cerca de 3.400 empresas, mas, ao mesmo tempo, 2.600 abandonam a atividade exportadora. Seria interessante, mas não chegamos a fazer isso, avaliar em que medida existe um corte regional, em termos de mercados para as exportações, nesse abandono da atividade exportadora pelas empresas. Ou seja, nos mercados específicos que desejamos desenvolver, a primeira questão interessante a se analisar é a instabilidade do engajamento exportador das empresas que neles atuam.

A segunda conclusão importante do nosso estudo é de que a institucionalidade da política comercial brasileira ainda é muito fraca no que concerne à questão da promoção das exportações. Seria fundamental o fortalecimento da Camex, tanto do ponto de vista político quanto operacional, e o estabelecimento de um plano estratégico para as exportações. Esse é um contexto no qual uma estratégia de expansão desses cinco mercados elencados aqui poderia estar incluída. De maneira geral, a prioridade para esses mercados existe, mas está descoordenada da política mais ampla de promoção de exportações no Brasil.

A terceira conclusão é de que nossas políticas tecnológica e de promoção de exportação estão muito separadas. Existe uma percepção de que aumentar o conteúdo tecnológico das exportações é importante. A base para essa conclusão é a idéia de que os produtos mais intensivos em tecnologia têm um comportamento mais dinâmico no mercado internacional. Nossa análise foi de que existe uma política tecnológica no Brasil satisfatoriamente reformulada nos últimos doze meses e uma política de promoção a exportações, mas elas interagem pouco, com exceção de um único programa que identificamos, o Progex, levado a termo pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, que fortalece a capacidade tecnológica de pequenas empresas exportadoras.

Essa questão tecnológica é uma abordagem interessante quando olhamos para o potencial de mercados de exportação, não do Japão, que é um país mais sofisticado, mas da China, Rússia, Índia e África do Sul. Uma das peculiaridades desses mercados é o grau de exigência quanto à qualidade de produto e ao seu conteúdo tecnológico, bem parecidos com os nossos, seja por conta do nível de renda e das características da demanda dos consumidores, seja por características geográficas que demandam produtos com certas especificidades. É o caso, muito bem-sucedido, da Embraer, que conseguiu desenvolver um nicho de mercado com o Bandeirante, porque precisava desenvolver um avião resistente a pistas de terra e condições bastante adversas. Outros produtos poderiam ter essas características, explorando-se essa similaridade dos mercados brasileiros e desses quatros países: China, Rússia, Índia e África do Sul.

Outra área importante é a exportação de serviços. Vimos possibilidades interessantes, por exemplo, em programas de televisão, *softwares*, música, serviços profissionais, além de turismo. Já temos alguma experiência em ter-

mos de programas de televisão, como telenovelas, não no Japão, mas nos outros quatro países, que são mercados importantes. Pela mesma razão de adaptação em termos de mercados e nível de renda, China, Rússia, Índia e África do Sul são candidatos a que desempenhemos uma política de promoção de exportações de serviços.

Uma outra questão foi o financiamento da exportação. Uma das surpresas importantes para nós, constatada por meio de uma pesquisa de campo com os exportadores, e em função da qual já fizemos reformulações, é que os instrumentos de financiamento são pouco conhecidos pelos exportadores, mesmo o Adiantamento sobre Contrato de Câmbio, que é o mais popular de todos. Os produtos do BNDES também são pouco conhecidos, e utilizados por uma proporção ainda menor de empresas exportadoras.

A penúltima conclusão a que chegamos é de que há um espaço importante para combinar promoção de exportações com investimento de empresas brasileiras no exterior, essencialmente em termos de suporte para as exportações brasileiras nesses mercados. No caso desses países, farei um comentário específico.

A última proposta de aumento de exportações tem a ver com a diversificação regional das nossas exportações. Um de nossos estudos mostrou que a Ásia é um dos mercados mais dinâmicos do mundo, mas no qual temos uma participação muito pequena. Com esse espírito de diversificação regional é que esses acordos bilaterais estão sendo procurados pelo Brasil. Se um exportador que manda seu produto para o Mercosul, tendo aprendido a lidar com a burocracia no Brasil, que não é pequena e constitui uma grande barreira, por que não incentivá-lo a buscar outros mercados em que não está presente? Aí a Ásia aparece como um candidato primordial.

Não obstante as possibilidades de exportação para esses cinco países, não devemos ignorar algumas limitações importantes. A primeira é que China, Rússia, Índia e África do Sul são pouco relevantes para nosso comércio exterior. Na realidade, estamos partindo de uma base muito pequena. Esse canal pode ser mais interessante do ponto de vista do estreitamento de relações do que da expansão da pauta.

O reverso da medalha é que podemos ser bastante ousados ao negociar acordos com esses países, pois por termos pouco comércio com eles, as conseqüências de uma liberalização mútua de mercados tendem a ser pequenas, com alguma exceção pontual, que pode ser facilmente evitada.

A terceira conclusão é que se trata de países distantes. Não é por acaso que temos pouco comércio com o Japão, a China, a Rússia, a Índia e a África do Sul. No comércio internacional, é usual o que chamamos de modelos gravitacionais, cujo fluxo varia proporcionalmente ao tamanho das economias e inversamente à distância ou ao custo de transporte.

Nesse contexto, o investimento do exportador no mercado de destino pode desempenhar papel importante. O exportador tem de estabelecer suas próprias marcas e sua própria rede de distribuição. Os armazéns são essenciais se o tempo que decorre entre a saída do produto e a chegada ao seu destino for muito longo, e a capacidade de atender rapidamente o consumidor estrangeiro for um determinante importante de nossa competitividade.

Em pesquisa feita junto aos exportadores, constatamos que pouquíssimas empresas investem nesses países, enquanto Estados Unidos e Argentina detêm, respectivamente, 40,0% e 32,7% dos investimentos. O único dos cinco países que aparece na lista é a China, com 1,8%.

Esses países têm participação ligeiramente maior nas intenções de investimento dos exportadores. Mesmo assim, ela não é significativa. Em primeiro lugar, estão China e Índia, com 2%. A África do Sul e a Rússia não constam da lista – no caso da segunda, creio que por ser complicado lá investir.

Quero fazer rápidas considerações sobre as possibilidades de investimento nesses cinco mercados. Entre eles, o Japão é, pelo tamanho de sua economia, o país para o qual poderíamos aumentar nossas exportações. Porém, ele tem uma economia extremamente fechada. Temos provavelmente maior possibilidade de negociar a redução das políticas de proteção e subsídio para produtos agrícolas no contexto da OMC do que diretamente em uma barganha bilateral.

Na área de investimento, há muito a fazer. O Japão costumava ser um grande investidor no Brasil. Hoje, ele deu lugar a Espanha e Portugal. Além do comércio, essa pode ser uma área interessante de aproximação entre Brasil e Japão.

A China é também um grande mercado. Tem extensa população, mas sua renda é menor que a do Brasil. Apesar de tudo o que ouvimos sobre as exportações, o tamanho e as características da atividade econômica chinesa, trata-se de sistema extremamente fechado. É um caso típico em que a expansão do mercado vai requerer investimentos de empresas brasileiras. A Embraer, por exemplo, está começando a exportar aviões para a China. O

Governo daquele país exigiu que parte deles fosse montada lá mesmo, o que mostra uma tendência de nacionalização progressiva. A Sadia, por exemplo, tem de investir muito para vender carne e abrir churrascarias em Pequim, devido à distância, às características fechadas do mercado e às dificuldades de lidar com empresas chinesas.

Ao entrar na OMC, a China comprometeu-se a seguir um conjunto de regras que facilitam as negociações. Nosso investimento no comércio bilateral é menor. Várias empresas brasileiras investem na China para lá produzir, o que também lhes abre acesso àquele mercado. No Brasil, há regras de proteção ao investimento, e assim por diante.

China e Índia têm renda bem mais baixa que a brasileira. Rússia e África do Sul, por sua vez, têm características geográficas semelhantes às nossas. Provavelmente, a maioria dos senhores se lembra de que, quando abrimos nossa economia, o primeiro carro importado pelo Brasil era da marca Lada. Os motivos eram razoáveis: preço acessível, grande resistência e capacidade de rodagem em nossas estradas, semelhantes às russas. Obviamente, é uma via de mão dupla. É importante concentrarmo-nos nos produtos para os quais desenvolvemos tecnologia própria e com as características adaptadas ao nosso próprio mercado.

A Índia é um grande país, mas sua população tem baixa renda. O tamanho do mercado não está definido, pois ele ainda é fechado, apesar do recente boom. Existe possibilidade de relacionamento na área tecnológica, assim como com a China e a Rússia. Os genéricos são exemplo disso.

A África do Sul exemplifica os pontos que já citei. Desde 1997, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso visitou aquele país, vem-se negociando intensamente um acordo de livre comércio diretamente entre os dois interessados ou por intermédio do Mercosul e da Sadec. Pouco avançamos nas negociações, mas estas são um bom campo para tentarmos compreender por que o entendimento do Brasil com a África do Sul, a Índia e a Rússia tende a caminhar mais devagar do que gostaríamos, a despeito de semelhanças e dos interesses comuns.

Encerro minha participação neste seminário com uma nota de realismo. Esses países são importantes para a expansão de nossas exportações, mas não devemos superestimar o seu potencial enquanto mercados de destino de nossos produtos. Nossos parceiros preferenciais continuarão sendo os geograficamente próximos, pelo menos no curto prazo.

OITAVA PARTE

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM O MUNDO LUSÓFONO

José Flávio S. Saraiva
Irene Vida Gala

AS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: OPORTUNIDADES, ESQUECIMENTOS E RELANÇAMENTOS

José Flávio Sombra Saraiva
UnB

No ensejo do presente seminário, ante as expectativas que se criam, no seio do período eleitoral brasileiro, em torno de capítulos cruciais à inserção internacional do Brasil no nascedouro do novo século, quero felicitar a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Amplio o leque dos cumprimentos ao Ministério das Relações Exteriores, por intermédio do seu instituto de pesquisa, e à Fundação Carlos Chagas Filho, parceiros do Congresso Nacional na empreitada deste debate.

Agrada-me, em especial, a forma cooperativa com que acadêmicos, diplomatas e parlamentares foram convocados a opinar sobre matéria que, embora de interesse societário, ainda se circunscreve, neste País, ao viés prejudicial no trato da política exterior como assunto burocrático, de especialistas ou de profissionais da diplomacia. Aprecio a idéia de que os parlamentos nacionais – que têm tido tradicionalmente pouca participação na formulação de políticas externas – venham a retirar o assunto do trono do príncipe e devolvê-lo ao povo. As razões de complexidade das relações intergovernamentais e os aspectos específicos que as caracterizam, associadas ao jurisdicismo obsoleto que vê o tema internacional como competência privada do Poder Executivo, não podem obliterar o debate público da política externa brasileira.

O experimento da democratização e da socialização do debate acerca das possibilidades do meio internacional, e do comportamento da política

externa do País, é dever da sociedade, a ser mediado por seus múltiplos agentes, entre os quais o Parlamento. A transformação das relações internacionais nas últimas décadas, a torná-la mais difusa e a interpenetrar nações, estados e culturas, gerou demanda entre os atores sociais e agentes econômicos por uma maior transparência na formulação das políticas externas nacionais, antes cercadas pela aura do segrego. Felizmente longe está esse tempo, bem como aquele no qual a política internacional era tratada apenas pelos punhos de renda. Nutro, portanto, expectativa alvissareira no que tange aos resultados conceituais e práticos do seminário.

O tema das perspectivas das relações do Brasil com o mundo lusófono nos leva ao coração da proposição que lancei como título da minha contribuição. Oportunidades, esquecimentos e relançamentos fazem parte da linha histórica de tratamento das relações externas do Brasil com os países de língua oficial portuguesa. O triângulo se move de forma ciclotímica, no compasso nervoso do tempo, a modular momentos múltiplos. O Brasil oscilou historicamente entre o amor incontido nas suas relações com Lisboa, em detrimento das possibilidades de um diálogo direto com outras partes do mundo de língua oficial portuguesa, a posições ativas de reconhecimento rebelde, contra os interesses da potência hegemônica, de independências lideradas por processos revolucionários na África.

Continuamos a imaginar que uma política africana do Brasil possa ser posta em marcha, apesar dos constrangimentos que enfrentamos, diante dos meios escassos e do afastamento político e intelectual em relação ao outro lado do Atlântico. A oportunidade para debater sobre as relações do Brasil com esses países é ímpar necessária, urgente. Estamos deixando morrer um cabedal interno de conhecimento sobre a África. Encantados pelos novos pólos de poder, abandonamos uma de nossas matrizes. Mas ainda recuperar o tempo perdido.

Organizo minha contribuição em torno dos temas propostos. Em primeiro lugar, valerá a pena fazer o balanço das ações do Brasil no contexto da afirmação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP, para depois, em segundo lugar, passar em revista nossas relações com alguns dos países africanos de língua oficial portuguesa. Finalmente, enumeram-se algumas razões que justificam o relançamento de uma política africana do Brasil para o século XXI, como sugere o título deste seminário.

CPLP: relançamentos e esquecimentos

A realização em Brasília da Quarta Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, no final de agosto e início de setembro de 2002, foi ocasião alvissareira para passar em revista o breve percurso histórico dessa infanta instituição, dotada de personalidade jurídica internacional, e para ivestigar acerca das suas potencilidades em futur próximo. As novidades da Conferência de Brasília foram muitas, com grande destaque para a inclusão do seu oitavo membro, o Timor Leste, abrindo um franja asiática para uma instituição internacional tingida pala baixíssima visibilidade interna nos Estados-Membros e por quase imperceptibilidade perante a comunidade internacioal.

Destaca-se o relançamento da estratégia conjunta dos chefes de Estado e de governo no sentido da redução das barreiras internas impostas pelas legislações nacionais, ciosas da abertura dos seus portos e aeroportos à livre circulação dos 200 milhões de cidadãos do clube da língua portuguesa. Reforça-se a cooperação técnica na área da saúde, com os acordos voltaso para ações conjuntas de prevenção, diagnóstico e assitência aos doentes contaminados pelo HIV. A idéia da transferência de tecnologia entre os países-membros, bem como a formulação de políticas de acesso aos medicamentos é altamente positiva. Os seis acordos de Brasília sinalizam, assim, o possível ou o *minimo minimorum* que permite ir dando vida a CPLP.

A CPLP vem, no entanto, trilhando um caminho tortuoso desde sua criação em 1996, no Palácio de Belém, em Lisboa. A instituição parece não haver tido tempo ainda para se libertar das ambigüidades criadas pela convivência histórica de sete países, agora oito, com projetos e interesses distintos no projeto comunitário. Brasil e Portugal nem sempre coincidiram nas suas intenções de convergir política em favor da valorização da CPLP. Os países africanos, por sua vez, mais esperam do que podem ofrecer aos esquemas de funcionamento e de financiamento da instituição.

O Brasil expõe uma dificuldade de origem, transporta para o momento atual, em suas escolhas políticas no mundo da lusofonia. O surgimento e o desenvolvimento da CPLP coincide com um ciclo de retraimento das relações comerciais, diplomáticas e estratégias com os países africanos, basta ver a evolução do quadro de diplomatas brasileiros no exterior para verificar a diminuição gradativa da importância de ampliação do número de diploma-

tas acreditados junto aos Estados amigos, a África está na contramão desta tendência. As três dezenas de diplomatas profissionais que atuavam naquele continente, nas diferentes missões diplomáticas no início da década de 1980, foram reduzidas em cerca de um terço. Foram deslocados diplomatas brasileiros da África para outros continentes e áreas de maior prioridade, como a própria Europa, a América do Sul e os Estados Unidos.

As relações do Brasil com a África nos anos 1990 e no início do novo século vem sendo de ajustamento a um contexto atlântico menos relevante à inserção internacional do Brasil. Para trás ficaram os anos de ativa cooperação mútua e de empreendimentos comuns sustentados na determinação do Estado brasileiro em desenvolver projetos econômicos voltados para o desenvolvimento da África, diversificando os parceiros do comércio internacional do País e subtraindo as dificuldade gerada pela vulnerabilidade energética dos anos 1970 e parte da década de 80. A própria sociedade civil brasileira perdeu, nos últimos tempos, parte do encantamento nas possibilidades contrutivas de uma forte presença brasileira na África. O silêncio sobre o que acontece na África no debate político nacional, nas universidades e na imprensa são indícios do desinteresse generalizado pelo outro lado do Atlântico. A essa perda da vocação atlântica correspondeu desmobilização diplomática voltada para a projeção da imagem do Brasil como um poder tropical e industrial, mas que um dia fora também uma colônia.

Há problemas do lado africano também. Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Ptíncipe não nutrem a mesma visão acerca do sentido político e econômico da CPLP. Uns querem valorizar apenas a língua e enquanto outros desejam fazer da CPLP uma agência de fomento ao desenvolvimento.

O fato é que a inserção de cada um desses países na instituição está plasmada pela impotência e pela frustração. Estados que derivam seus projetos de modernidade de um processo tardio de descolonização atabalhoada, algumas deles estão ainda esgarçados pelas seqüelas deixadas por guerras fratricidas ou desinteligências domésticas que comprometem a transformação positiva na direção do desenvolvimento econômico, social e da democratização das sociedades. Países que contextualizam suas políticas exteriores em meio a tragédias sociais e políticas tão graves não possuem peso relativo no cenário global. A redução dos mesmos a mera peça marginal no xadrez das

relações internacionais pós-11 de setembro faz com que a concertação diplomática, também um dos objetivos da CPLP, não encontre ambiente propício para sua realização prática.

Há um ponto nevrálgico na CPLP, que atinge Portugal e o Brasil, em especial: uma certa ausência de conteúdo político e econômico na formulações e práticas da instituição. Dessa crítica advém um rosário de reclamos com relação à dinâmica de trabalho e aos financiamentos de projetos. Os chamados projetos de pontos focais – como aqueles voltados para o combate ao HIV/Aids e o da formação dos centros regionais de excelência em desenvolvimento empresarial e de administração pública – são, ainda que relevantes, limitados em relação ao que pode ser feito, mesmo em período de vacas magras.

Em outras palavras, espera-se que o momento midiático da Conferência de Brasília não tenha apenas encapsulado a CPLP a poucos minutos de glória. Seria trágico que não se aproveitasse a oportunidade para discutir a reinserção internacional dos países do Sul no contexto global pantanoso de hoje. Seria lamentável que apenas pululassem na imprensa local e internacional, para depois desaparecerem no compasso do esquecimento gradual, os encantos das sociedades que, nas várias partes do mundo, empunham a língua portuguesa como sua forma historicamente construída de pensar e educar seus filhos e filhas. Seria desastroso, mesmo no campo da língua portuguesa, que não se chegasse a um consenso final acerca do eternamente postergado Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, um dos projetos iniciais, e mesmo anterior à CPLP.

Uma nova política africana do Brasil e o mundo da língua portuguesa: superando os limites

Há limites reais para o relançamento de uma política africana do Brasil no seio da qual se desenvolveria um gesto de atenção aos países de língua portuguesa. Os constrangimentos gerados pela adoção de um modelo econômico perverso na última década, marcado pela desidentificação da nação e pela incursão no terreno movediço das vulnerabilidades criadas pela alienação do patrimônio nacional a grandes companhias internacionais, inibiu a vontade política dos governantes, limitou investimentos materiais na economia atlântica e reduziu a criatividade diplomática para os assuntos africanos.

Do lado africano, quatro décadas depois do início das independências, o continente encontra-se em profunda crise, de contornos manifestos mas de explicação controversa. Nem as políticas de ajustamento estrutural preconizadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional nem os processos de ampliação da democratização dos sistemas políticos têm sido suficientes para enfrentar a profundidade dos problemas econômicos, políticos e sociais que o continente enfrentou na década passada e enfrenta nos primeiros anos do novo século.

Também contribuiu para o afastamento do Brasil em relação a África um certo zigue-zague na política externa brasileira, movida por parâmetros oscilantes, em uma espécie de dança de paradigmas. O país parece ter transitado entre parâmetros confusos, em política externa, nos anos 1990. Desde os equívocos de substância – como o da apresentação da abertura econômica, da estabilidade monetária e da democracia como vetores de política externa, mesmo sabendo que tais vetores nunca serviram a Estados maduros como vetores externos, passando pela aplicação acrítica de políticas importadas de rigidez fiscal, a retirar o Estado dos investimentos produtivos, a contrair salários, a privatizar empresas públicas, vendendo-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa – até os equívocos de meios – como a crença kantiana e idealista da diplomacia de Cardoso nos foros multilaterais – todos esses equívocos foram pagos com uma conta elevada no campo da ação do Estado brasileiro na África, embora não apenas naquele continente.

A África ficou fora do norte da política externa do Brasil nos anos 90. O Brasil se deixou contaminar pela interpretação ingênua das relações internacionais kantianas, em torno das quais as saídas para a modernidade estavam no multilateralismo e no esforço da construção de uma agenda global consensual e na regulação de temas globais como o liberalismo econômico, o meio ambiente, os direitos humanos, o sacrifício da segurança nacional, entre outros. Essa confusão conceitual levou ao abandono de ricos caminhos anteriores já trilhados pelo Brasil na África, emanados pelo modelo de substituição de importações e da política de promoção de exportações. Ao confundir meios com fins, a política exterior brasileira perdeu sua racionalidade anterior.

A reversão do comércio exterior, amparado no pré-conceito de que certo protecionismo do mercado interno emperrava o crescimento econô-

mico e de que o comércio exterior perdera sua função de gerar saldos, mataram as matrizes que davam materialidade à política atlântica do Brasil. Associada a essa dificuldade estava o fato de que se gerara uma extraordinária expectativa nas potências avançadas por parte de diplomatas e negociadores brasileiros acerca da vontade reformadora do sistema multilateral, a conduzir o Brasil para uma modernidade que em muito distava do padrão de relacionamento comercial externo e que embalara os anos dourados da política africana do Brasil.

Se esses cálculos externos estiveram equivocados – como se percebe em momento de escrutínio eleitoral do modelo de inserção internacional – eles reverberaram duramente na política externa do Brasil e tiveram impactos perversos e alienantes em relação à política africana do país. A reversão se fez presente em todas a áreas, da empresarial – de onde o Estado retirou sua sinalização de prioridades a projetos robustos de parcerias africano-brasileiras no campo do desenvolvimento econômico da África – àquelas de concertação política e aproximação cultural entre os povos das duas margens do Atlântico Sul.

A erosão do modelo universalista de inserção internacional do Brasil substituiu a África pelo Mercosul, quando o ideal teria sido manter a África e abrir a brecha do Mercosul. A história recente desse último processo de integração está a demonstrar, em suas dificuldades do momento, que teria sido necessária a permanência de um canal de comunicação mais vivo com os países ribeirinhos africanos, com ênfase àqueles de língua oficial portuguesa, mas não apenas junto a esses. Para tal, teriam sido necessárias visões mais largas acerca das nossas necessidades internas e das possibilidades abertas no plano externo. A retomada nos últimos anos, mesmo sem explícito estímulo governamental, de uma crescente pauta comercial com os países africanos – como o que se verifica em relação à Nigéria – demonstra o quanto teria sido necessário manter uma plataforma de operações na região. O retorno está sendo caro, do ponto de vista material, e ainda tíbio, sob o ângulo das vontades políticas envoltas no processo decisório.

Mas amparados na matemática realista de certo declínio nos intercâmbios materiais da década passada, os pessimistas ainda insistem que não temos o que fazer na África. Aproximar-se ao continente africano significaria, para os nihilistas, o abraço da morte ou o explorar das minas escassas, improdutivas, exauridas pelo tempo de exploração.

Há outros para os quais pouco importa a presença da língua portuguesa na África. Para esses, a própria estratégia da preservação da língua oficial deveria ser repensada, diante da sua baixa eficiência econômica e política. Ao ser instrumento impeditivo da própria comunicação no contexto regional de alguns desses países, a língua portuguesa lembraria um passado colonial a ser esquecido, diante da modernidade construída pelo acesso à língua inglesa, em especial. Em Moçambique, a língua de Camões traria certa desvantagem em um ambiente regional dominado pelos anglófonos. País que tem a África do Sul como seu principal parceiro econômico, recebendo atualmente cerca de 40% das suas importações e exportando cerca de 15% dos seus produtos para aquele país, Moçambique seria o exemplo da situação esdrúxula da presença cultural brasileira e da perda de prestígio da língua portuguesa. O mesmo se diria, na visão dos pessimistas, em relação à Guiné-Bissau, incrustrada em seus vizinhos francófonos. Para além da África, na Ásia estaria o paradigma da desimportância da presença da língua portuguesa, uma vez que o Timor Leste independente ainda abriga uma grande maioria da sua população não alfabetizada em língua portuguesa.

Nesse capítulo os pessimistas se confundem, de forma ridícula, com os arautos do mundo único, dominado pela ausência de antinomias e diversidade. A presença do Brasil e de Portugal na África de hoje, ao contrário do que pensam, é fator de diversidade e de construção de um olhar próprio sobre o mundo. Essa presença não pode ser apenas um fator de prestígio político e cultural, ou mesmo o redesenhar, em tempos contemporâneos, dos velhos mitos sobre a presença portuguesa do ultramar. O Brasil não pode estar nessa empreitada apenas para não perder sua influência, ou porque sua presença na região se mantém por osmose ou mesmo por que a presença retórica custa pouco para o orçamento nacional.

Ao contrário de tudo isso, o Brasil tem um lugar na África. Conquistou esse lugar de forma própria, sem a batuta de outro maestro, com seus próprios meios, em um esforço da sociedade brasileira no seu conjunto, à busca de alternativas de inserção internacional e de correções de dívidas históricas com as mulheres e homens do outro lado do Atlântico. Isso não é ser romântico ou saudosista. Ao contrário, é atuar de forma altaneira acerca dos destinos da nação e das suas possibilidades no campo da ampliação do prestígio consentido e natural no Atlântico Sul.

Razões para uma renovada política africana do Brasil

E por que razões temos de lançar uma renovada política africana do Brasil no início do novo século? Algumas pistas foram aqui fornecidas, mas vamos organizá-las em forma de apenas quatro pontos que julgo essenciais, mas sujeitos ao debate aberto entre tantos outros pontos possíveis.

Em primeiro lugar, temos uma rica tradição, que gerou frutos importantes para a inserção internacional do Brasil, na forja de parcerias múltiplas, consonantes com a tolerância da nossa sociedade, desprovida de ódios étnicos e laboratório de experiência de recepção de todos que um dia aportaram as areias da Terra de Pindorama. Dessa tradição deriva nossa vocação universalista em política exterior. Estar na África é, portanto, estar prestando contas internas, naquele aspecto que nos faz ímpar e originais no seio da comunidade internacional.

Ademais, como bem sabemos, não se pode concentrar relações externas do Brasil em pólos únicos, em detrimentos de outros, apenas pela razão do poder hegemônico, imperial ou especulativo que tais centros exercem. As relações internacionais não se realizam apenas na *realpolitik* nem no ambiente dos interesses imediatos. A dimensão africana da política externa do Brasil não pode se circunscrever, pela sua própria dinâmica interna, apenas aos fatores da materialidade.

A política africana do Brasil deve ter estatuto próprio, identidade que a torna singular, no emaranhado de interesses múltiplos do Estado e da sociedade brasileiras, no ensaiar de suas possibilidades externas. Temos de saber que em África temos mais a oferecerr que a receber, em termos materiais, para podermos receber mais que oferecer, no plano da imaterialidade. Mas tudo isso deve ser feito sem que o paternalismo entre no jogo.

Em segundo lugar, temos uma dívida histórica para com a África a demandar uma política específica, pública e legitimada pela sociedade brasileira, por intermédio de instituições como seu parlamento, suas universidades, suas empresas e a opinião pública, em geral. A África é lugar privilegiado de formação da brasilidade, curtida e urdida ao longo do compasso do tempo. Os dois lados do Atlântico Sul abraçam-se em era geológica remota, compondo um mundo uno. A África ocupou papel cêntrico na formação da sociedade e da economia do Brasil. A escravidão de africanos no Brasil, para a grande maioria dos historiadores brasileiros, foi o coração que fez pulsar a

organização social da colônia portuguesa nos trópicos e se tornou o amálgama da organização do Estado imperial no século XIX.

Apesar dos laços encerrados em certo momento e do silêncio que imperou nos escassos contatos atlânticos em grande parte do século XX – reforçados pelo sistema escolar brasileiro que ajudou a cristalizar o afastamento da África, congelando o continente ao tempo da escravidão e reduzindo a presença da África na história do Brasil, em livros afônicos de brasilidade – a África permanece como uma lavra fundadora da brasilidade, queiram ou não os críticos de Gilberto Freyre.

Em outras palavras, uma boa forma de iniciar as comemorações dos duzentos anos do Brasil independente, e que se aproximam celeremente, seria pautar uma série de iniciativas para valorizar essa vertente da nossa formação pela via da celebração de uma nova política africana, a ser também exposta, daqui a vinte anos, como uma obra de reconciliação interna e de expressão da vontade política para com o outro lado do rio chamado Atlântico.

Ao fazer esse exercício criativo, notaremos que não teremos que desenhar apenas uma política africana, mas várias, de região a região, de povo a povo, de nação a nação, na diversidade que compõe o xadrez africano, de uma forma mais sofisticada em relação à hoje praticada. Esse esforço terá efeito pedagógico interno, uma vez que estaremos a recordar o fato de termos não apenas uma África dentro do Brasil, mas múltiplas Áfricas, como nos lembra o maior africanista brasileiro de hoje, o imortal e embaixador Alberto da Costa e Silva, em seu livro que acaba de ser lançado, *A manilha e o libambo; a África e a escravidão, de 1500 a 1700:*

> "Disto, da enorme diversidade de maneiras de fazer, pensar e viver, que torna a África várias Áfricas, creio que dei boa notícia. No seu dia-a-dia, um abexim pode ser tão diferente de um ijexá, e este de um pende, e um pende de um mandinga, e um mandinga de um soto, quanto um alemão de um andaluz e um húngaro de um escocês. É bem verdade que há certos gestos, comportamentos, símbolos, crenças e valores que são comuns a grandes áreas do continente ou a todo ele. É possível que este povo tenha aprendido com aquele a ter no gonguê ou no agogô o instrumento com o qual se anuncia a presença do rei, e que venham do Egito islâmico os grandes guarda-sóis que, em boa parte da África

> subsaariana, giram sobre as cabeças dos que se têm por grandes. Mas, se a história de Lat Sukaabe guarda parecença com a do Sundiata e de outros reis fundadores, se tantos emblemas de poder e fé são semelhantes e se até mesmo certas instituições políticas se repisam a grande distância, não há esquecer que as mãos humanas, por toda a parte, repetem as mesmas formas essenciais para responder aos desafios das mesmas necessidades, como mostram os pouquíssimos contornos que pode ter a moringa. Li, faz muitos anos, já não sei se em Hegel, que não passariam de trinta e poucos os enredos que nos cabe viver: o de Ulisses, o de Penélope, o de Fedra, o de Argan, o do Quixote, o de Sancho Pança, e assim por diante. Não seriam mais numerosos os entrechos de que se fazem as histórias dos povos. A riqueza da existência não se deveria apenas à mescla dessas intrigas, mas também às diferenças de alma e de momento, e por isso Capitu e Bentinho não copiam nem negam Desdêmona e Otelo. Tampouco a história de Songai reproduz ou contradiz a do Mali ou a de Roma, ainda que as três se desenhem com os traços do império." (COSTA E SILVA, 2002, p.11)

Em terceiro lugar, o relançamento da política africana do Brasil não seria apenas um ato de fé, mas o resultado de um cálculo político e outro econômico. Politicamente, ela serve para reforçar a idéia de que o Brasil ainda tem um projeto cooperativo no Sul, a engendrar alguma liderança nas novas rodadas de negociação de temas globais, na reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na busca de parcerias estratégicas no Sul, junto a países como a África do Sul, Índia e China. Além disso, uma política africana bem concertada com seus parceiros do outro lado pode constituir instrumento de barganha na vontade de reorientação do eixo diplomático de temas como o terrorismo para outos temas, mais construtivos e de interesse mútuo do Brasil e do continente africano, como o desenvolvimento sustentável e a cooperação Sul-Sul.

Economicamente, o relançamento de uma política africana serviria de elemento ao conjunto do esforço do redesenho da inserção internacional do Brasil, em nítida crise de identidade no momento atual. Em contraste com a inserção internacional marcada pelo triunfalismo lilberal, como discutido

anteriormente, a África serviria ao esforço de aproveitamento de brechas estruturais na ordem internacional e de reforço na retomada de um modelo de inserção internacional de bases mais nacionais e voltado para o desenvolvimento interno sustentável, gerador de empregos e produtivista, mais que financista.

Para tal seria necessário que iniciativas fossem geradas nas brechas estruturais que necessitam ser urgentemente preenchidas por políticas mais inteligentes e assertivas. Refiro-me aos espaços que se abrem, no coração da crise internacional do momento, pelos foros da tecnoburocracia das próprias instituições internacionais controladoras do poder global, como o FMI, o Banco Mundial e o BIS – *Bank for International Settlements.*

Diante da vulnerabilidade dos modelos econômicos adotados na década passada por vários países do Sul, entre eles o Brasil, e à luz da pressão que se faz notar no campo interno dos Estados, particularmente no que se refere à crescente incapacidade dos governos de lidar com um conjunto de políticas sociais, econômicas e de tratamento de conflitos, há uma brecha aberta na revisão crítica acerca dos efeitos perversos de uma ordem internacional sustentada na unilateralidade dos ganhos dos setores financeiros.

Mas a construção de uma agenda positiva com a África – e com os países africanos de língua portuguesa, em especial – dependerá da capacidade de agir juntos, nos planos interno e externo dos Estados, de forma a mobilizar, de maneira nova e criativa, em favor do reconhecimento do fracasso de receitas aviadas em consensos como o de Washington. Significa também reaprender a enfrentar os fortes da ordem global, como visto naquele gesto ensaiado pelo Brasil na última Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em Doha, em novembro de 2001, no que se refere ao tema da quebra de patentes de medicamentos necessários ao combate à Aids.

Esses esforços recolocariam a África em horizonte mais próximo da política externa do Brasil, bem como de outras áreas de interesse relegadas, na perspectiva do aproveitamento de um capital político que o Brasil ainda possui do outro lado do Atlântico, apesar do desinteresse generalizado pelos assuntos africanos no Brasil. E isso se coaduna com um projeto de política exterior mais universalista e adaptado às circunstâncias nas quais vivemos.

Em quarto lugar, e finalmente, há algo particular às novas relações luso-brasileiras que deve ser utilizado na reaproximação aos países africanos de língua oficial portuguesa. O novo ambiente deriva de substrato inédito,

animador, na nítida superação, a partir de meados da década de 1990, dos tempos nos quais as relações entre Portugal e Brasil não ultrapassavam senão os limites do formalismo improdutivo. A nova engenharia da atuação bilateral entre os dois países traz impacto para o projeto de relançamento da política africana do Brasil.

Os investimentos portugueses no Brasil, o turismo crescente lado a lado, a presença portuguesa nas comemorações da viagem de Cabral, a consolidação dos tratados assinados em Porto Seguro em abril de 2000, entre outros aspectos, parecem indicar uma mudança de rumo, modificando-se a letargia do passado. À estratégia portuguesa de internacionalização da economia correspondeu crescente presença lusa no mercado brasileiro. A revalorização menos eufórica e mais pragmática do capital político alicerçado pela importante presença da comunidade portuguesa no Brasil e de uma crescente comunidade brasileira em Portugal serve para uma aproximação mais franca e direta entre as duas sociedades.

E, para concluir, a articulação luso-brasileira é elemento essencial à construção de uma plataforma atlântica, cooperativa e utilitária, na articulação dos projetos pela via da troca de experiência na África, direta, mediando negócios e interesses, valorizando tanto a língua quanto as oportunidade econômicas. Afinal, a retórica não resiste à ausência de projetos. E, seguindo o ritmo da crítica aos equívocos de substância e aos equívocos de meios, sugere-se maior prudência ao Brasil e aos seus parceiros de língua portuguesa no que concerne às interpretações do meio internacional. Ambas as linhagem de equívocos não sacrificaram, no Brasil, apenas a política africana, mas nos levaram a um certo sentimento de infantilização e precariedade, pouco condizente com o destino histórico de um país continental, cheio de opções adormecidas. Mas há tempo para refazer a história. Vale incluir o mundo de língua portuguesa nos nossos ensaios de esperança.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

CERVO, Amado L. & CALVET MAGALHÃES. *Depois das Caravelas: as relações luso-brasileiras (1822-2000).* Brasília: Editora da UnB – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2000.

FEIJÓ SOBRINHO, *Pedro da Silva. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Institucionalização e relações culturais, políticas econômicas.* Rio de Janeiro: Revan, 1997.

MOREIRA, Adriano (coord.) *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.*

LISBOA: Almedina – Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2002.

PIMENTEL, José Vicente, "As relações entre o Brasil e a África subssárica", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43 (1), 2000, pp. 5-23.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África: a dimensão política externa brasileira (de 1946 a nossos dias).* Brasília: Editora da UnB, 1996.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.) *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: solidariedade e ação política.* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM O MUNDO LUSÓFONO

Irene Vida Gala
MRE

Uma avaliação sobre as perspectivas das relações do Brasil com o mundo lusófono recomenda uma breve análise retrospectiva, seguida de comentários sobre algumas parcerias bilaterais e, por fim, convida a considerações sobre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, que se afigura como um dos principais temas da política externa brasileira, em especial das relações do Brasil com a África.

Análise retrospectiva

Nos anos 60, com o Presidente Jânio Quadros, o Brasil independente inaugura relações com o continente africano. A história do tráfico e as raízes culturais comuns sempre foram lembradas, dos dois lados do Atlântico, como fator de aproximação entre brasileiros e africanos. Ao longo dessa década e até a metade da década de 70, as relações Brasil – África não chegaram a ganhar relevo no conjunto da política externa brasileira, a despeito de contatos progressivos e evolutivos, mas ainda de baixa intensidade.

Quando se conclui o processo de descolonização, em meados dos anos 70, em período concomitante à independência das ex-colônias portuguesas, as relações do Brasil com a África ganham novo vigor, sobretudo em razão do interesse brasileiro em expandir suas exportações para o mercado africano e em garantir fontes alternativas de suprimento de petróleo. Essas duas

causas são comumente referidas nos estudos sobre as relações Brasil-África nos anos 70 e 80, mas a elas ainda se somam considerações afetas à Guerra Fria, às relações do Brasil com os Estados Unidos ou mesmo aos compromissos da diplomacia multilateral brasileira, comprometida com o apoio à independência da Namíbia e ao fim do *apartheid*.

Não caberia aqui discorrer mais sobre esse período, apenas recordar o contexto, internacional e nacional, em que, naqueles anos 70 e 80, as relações Brasil-África indicaram os números mais expressivos de comércio bilateral e mesmo de diálogo político-diplomático, tendo em conta o número de visitas de parte a parte que cruzavam o Atlântico. Nesse período, o Governo brasileiro entendeu que atenderia plenamente ao interesse nacional brasileiro buscar a aproximação político-diplomática com a África e, ao mesmo tempo, criar mecanismos financeiros que viabilizassem o aumento das exportações brasileiras e o comércio com aquele continente. Foi sobretudo graças às linhas de crédito oficiais, bem como aos mecanismos de contracomércio, por exemplo com a Nigéria, que o comércio Brasil-África chegou a ganhar alguma expressividade, quer junto aos agentes econômicos brasileiros, quer nos números da balança comercial brasileira.

O fim dos 80 e o início dos anos 90 trazem, para a cena internacional, e em particular para as relações Brasil-África, um cenário bastante distinto, marcado pela crise da dívida externa na África e no Brasil, pelo arrefecimento e depois pelo próprio fim da Guerra Fria, pelas alterações políticas na África Austral, com a independência da Namíbia e início da implosão do *apartheid*, e, sem dúvida, pela revisão dos parâmetros das relações Norte-Sul.

É nesse novo contexto dos anos 90 que caberia situar o lançamento, pelo Brasil, da CPLP e o fortalecimento das relações do Brasil com o mundo lusófono, em particular com os países africanos de língua portuguesa.

A crise do endividamento, no Brasil e nos países africanos, convém lembrar, inviabilizou a manutenção das linhas de crédito brasileiras para os países africanos, ao mesmo tempo em que trouxe, para os relacionamentos bilaterais, o contencioso de dívidas não-pagas e o ônus, para o Brasil, da não-renovação de antigas linhas. Os países africanos, por sua vez, passaram a estar comprometidos com os programas de ajuste estrutural ou de saneamento econômico, mais ou menos como o Brasil, além de passarem a estar

mais fortemente vinculados aos mecanismos de indução de comércio com os países do Norte ou com as ex-metrópoles. Exemplos desses mecanismos seriam os regimes preferenciais para exportação ou mesmo as políticas de conversibilidade de algumas moedas africanas, além, claro, de mecanismos financeiros e comerciais diversos que acabaram por converter a África em exportadora líquida de capitais para os países desenvolvidos.

Em síntese, os anos 90 testemunharam um ambiente pouco propício à promoção do comércio Sul-Sul e, conseqüentemente, à expansão ou mesmo à manutenção dos níveis do comércio Brasil-África. No domínio do diálogo político-diplomático, os primeiros anos da década de 90 parecem ter sido anos de revisão dos padrões de relacionamento bilateral, com a formação e fortalecimento de blocos regionais e também pelo abandono das clivagens ideológicas. Do ponto de vista estritamente interno, o início dos anos 90 significou, para o Brasil, o compromisso do Governo de buscar uma nova inserção internacional, essencialmente orientada para uma maior aproximação com os países desenvolvidos, que estariam, em princípio, em melhores condições de garantir ao Brasil a atualização tecnológica de seu parque industrial e, conseqüentemente, o ingresso do País nos eixos dinâmicos da economia globalizada.

Estritamente no domínio das relações Brasil-África, estas passaram a revelar uma nova e distinta orientação. A consolidação da zona de paz do Atlântico Sul, por exemplo, a desnuclearização dessa área, o estreito diálogo com a Namíbia, a rápida aproximação ao Governo de maioria negra na África do Sul, além do início dos debates, durante o Governo Itamar Franco, para a criação da CPLP, em 1993, o estreitamento do diálogo com países africanos sobre temas multilaterais, como no domínio do meio ambiente, em particular as questões de desertificação e de florestas, mostram a tentativa de construção de pontes sobre o Atlântico que não passam exclusivamente pelo comércio, embora possam a ele conduzir. Nos anos 90, findo o período do confronte Leste-Oeste, o Brasil constrói, com seus parceiros africanos, uma parceria diplomática relevante, na medida em que é com o apoio, em geral irrestrito, dos países africanos, que a diplomacia brasileira alcança as posições que almeja nas eleições multilaterais para cargos nos mais diversos foros, sobre os mais distintos temas. O Brasil está atualmente representado em praticamente todas as instâncias deliberativas da governança global, em grande medida graças ao apoio dos países do Sul, entre os quais os africanos,

a quem vem demonstrando a capacidade de compreender e advogar os interesses dos países em desenvolvimento.

Os anos 90

Ao Brasil passou a ser essencial garantir sua presença na nova arquitetura internacional, edificada tanto sobre um eixo político Norte-Sul quanto sobre um eixo econômico-comercial que concentra os fluxos financeiros e comerciais essencialmente entre os países desenvolvidos. Perante esses desafios e constrangida por falta de recursos financeiros e mesmo humanos para exercer uma diplomacia hemisférica e global, a diplomacia brasileira viu-se obrigada a optar por alguns eixos principais no conjunto de suas relações internacionais.

Entre os países do Sul, a África, da mesma forma como a América Latina, é um opção inevitável. Os grandes temas globais e interesses em geral amplamente convergentes, a segurança atlântica, a revisão dos termos do comércio internacional, a questão do narcotráfico e as possibilidades da cooperação para o desenvolvimento são apenas alguns dos temas, bastante gerais, que se impõem às Chancelarias do Brasil e dos países africanos. Mas os mesmos desafios, e sobretudo os constrangimentos antes referidos, impõem o planejamento e a execução de uma diplomacia que se oriente por distintos vetores.

Um desses vetores, sem dúvida, são os países africanos de língua portuguesa e a CPLP.

O mundo lusófono – a África de língua portuguesa.

A África de língua portuguesa oferece ao Brasil a oportunidade de instalar pontes de contato e de projeção natural sobre várias regiões da África.

Três dos países de língua portuguesa estão na África Ocidental, que é uma zona marcada por fortíssima influência sobretudo francesa. Nessa região, a presença brasileira já era marginal mesmo nos anos 70, reduzida aos valores do comércio e do contracomércio. Mais recentemente, nos anos 90, graças aos laços de diálogo e cooperação com Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, sob a égide da CPLP, o Brasil passou a projetar-se sobre essa região tanto em temas afetos à política regional quanto no tocante à exploração de novas perspectivas econômicas e comerciais.

Recorde-se que, no caso da crise que levou ao fim do Governo de Nino Vieira, da Guiné-Bissau, em 1998, o Brasil e os demais países de língua portuguesa tiveram papel muito relevante no sentido de garantir a integridade territorial guineense. Naquele momento, temia-se pela invasão de tropas senegalesas ou de outros países da Ecomog em território guineense. Graças à intermediação da CPLP, e do Brasil, em particular, foi possível preservar o território e o próprio estado guineense. Desde então, os países de língua portuguesa passaram a ser reconhecidos como um elemento a ser considerado nas equações que se delineiam naquela região. Exemplo disso é a inclusão, pelas autoridades francesas, em especial, de temas africanos no diálogo político com autoridades brasileiras.

Outro caso é o de São Tomé e Príncipe. Hoje, em virtude da prospecção de petróleo no mar de São Tomé, por grupos nigerianos, o governo de São Tomé já anunciou que conta com a parceria dos países de língua portuguesa como forma de desestimular exercícios ou eventuais tentativas de desestabilização dos governos nacionais por forças estrangeiras.

No campo das perspectivas comerciais, esses três países estão inseridos em blocos comerciais que expandem as fronteiras de seus mercados. Além disso, contam com regimes de preferências tarifárias que lhes favorecem as trocas com países desenvolvidos, em particular com a Europa e com os EUA. Por forte pressão desses próprios países desenvolvidos, os países de língua portuguesa, como seus vizinhos africanos, precisaram dotar-se de mecanismos legais para acolhimento de capitais estrangeiros, convertendo-se em oportunidades potenciais que justificariam ao menos estudos mais detidos por parte do setor empresarial brasileiro. O desenvolvimento de infra-estruturas locais em cada um desses países, em particular em São Tomé e Príncipe, cuja economia deverá ser rapidamente dinamizada graças aos recursos do petróleo, mas também na Guiné-Bissau e Cabo Verde, inclusive com o apoio de recursos financeiros de organismos internacionais não suficientemente explorados pelo Brasil, demonstram haver uma janela de oportunidade, com potencial de alargamento regional, para os interesses brasileiros nos países de língua portuguesa da África Ocidental.

O diálogo mais estreito propiciado pela CPLP, em seus múltiplos níveis, envolvendo um número francamente crescente de interlocutores, em varia-

dos campos e domínios, cria, certamente, ambiente mais acolhedor à presença do Brasil e de brasileiros nesses países.

Associados às perspectivas para uma presença mutuamente vantajosa do Brasil nesses países, estão os interesses brasileiros em acompanhar atentamente sua situação interna e internacional.

Nesse sentido, vale a pena registrar que, dentre os países de língua portuguesa, a Guiné-Bissau é aquele que apresenta situação mais crítica, tanto do ponto de vista político quanto econômico. Saído de uma guerra curta, mas traumática, em 1998, que teve, em seguida, alguns rápidos repiques, o país conta com instituições do estado e sobretudo com uma base econômica das mais frágeis. Para além da instabilidade política, há uma fortíssima dependência econômica de fontes internacionais. Assim, a Guiné-Bissau é um caso em que não se sabe ao certo se a estabilidade só se verificará mediante a garantia de níveis mínimos de desenvolvimento, ou, ao contrário, se o desenvolvimento só poderá se tornar uma realidade em um quadro de normalidade institucional e de garantia do Estado de direito.

O Governo brasileiro reconhece que a luta contra o subdesenvolvimento é, sem dúvida, um dos grandes desafios aos governantes da Guiné-Bissau, condicionando, em larga medida, a governabilidade e a estabilidade democrática. Por essa razão, uma das principais orientações para os agentes da cooperação brasileira nesse país tem sido e continuará sendo, ainda por alguns anos, no sentido de contribuir para o fortalecimento das instituições do Estado, de modo a garantir ao próprio estado o papel de principal agente do desenvolvimento.

A situação de Cabo Verde, ao contrário, é bastante mais favorável. O quadro político é estável, a organização do Estado é exemplar, as instituições democráticas dão sucessivos exemplos de maturidade. Não obstante, o país começa a ser penalizado pela boa gestão econômica, pois, ao alcançar melhores índices de desenvolvimento socioeconômico e de aplicação da ajuda internacional, corre o risco de perder esses apoios, na medida em que a comunidade doadora estaria redirecionando recursos para países que considera mais necessitados.

É interessante observar que grande parte das elites cabo-verdiano foram formadas no Brasil, tendo se beneficiado do programa de estudantes-convênio que o Governo brasileiro oferece a vários países amigos. Isso aproxima muito o Brasil e suas formas de organização de todo o conjunto da

sociedade cabo-verdiana. Não só no nível da formação universitária, mas também no nível técnico, é importante a participação brasileira e de instituições brasileiras na formação de quadros cabo-verdianos.

Mantendo, na medida do possível, o modelo do apoio privilegiado aos países africanos de língua portuguesa, o Brasil perdoou parte da dívida de Cabo Verde com o Brasil. Os montantes perdoados correspondiam a uma parte expressiva do total da dívida externa cabo-verdiana e significaram uma parte da contribuição brasileira ao desenvolvimento do país.

O Brasil renegociou, em 2001, um acordo aéreo com Cabo Verde, e os vôos diretos entre a ilha do Sal e Fortaleza já estão se convertendo na via preferencial de contato do Brasil não só com aquele país, mas com toda a costa ocidental africana. Ainda este ano esses vôos passaram a ligar também a cidade de Salvador ao arquipélago cabo-verdiana. Isso amplia o contato e deve ter impacto, por exemplo, nos fluxos comerciais.

Em São Tomé, registre-se que o país vem igualmente buscando percorrer o caminho da normalização política. A base econômica do país é muito reduzida, mas a expectativa do ingresso dos recursos com a exploração de petróleo cria grande otimismo. Com forma de bem gerir esses novos recursos, tanto a sociedade civil são-tomense quanto os grupos políticos nacionais têm insistido na necessidade de garantir o fortalecimento das estruturas de controle do Estado, buscando assim formas para resguardar o país da corrupção e da interferência espúria de interesses estrangeiros.

Angola e Moçambique, por sua vez, fazem parte do conjunto mais dinâmico do continente africano – a África Austral. Essa circunstância geográfica garante ao Brasil uma presença privilegiada nesse conjunto, tanto pelo lado do Atlântico quando pelo lado do Índico. Dessa forma, graças também às parcerias especiais com Namíbia e África do Sul, o Brasil pode dizer que mantém estreitas relações de amizade e cooperação com toda a Costa Sul da África.

Angola é o principal parceiro brasileiro na África. Os volumes do comércio bilateral não são os maiores no continente. Mas há um grande volume de petróleo que o Brasil recebe de Angola e que está contabilizado não nos fluxos comerciais e sim nos fluxos financeiros. O petróleo angolano é enviado para o Brasil a fim de saldar os pagamentos do principal e dos juros da linha de crédito que Angola mantém com o Brasil. A linha ascende a mais de US$1 bilhão de dólares, e os compromissos financeiros decorrentes dessa

linha de crédito têm sido regularmente pagos pelo Governo angolano. Graças à linha de crédito, negociada no final dos anos 80, empresas brasileiras, em particular Furnas e Odebrecht, conseguiram conquistar uma fatia expressiva do mercado angolano de construção civil em obras de infra-estrutura.

A Petrobras também está em Angola, por intermédio da Braspetro, na exploração de petróleo. A presença da petrolífera brasileira é antiga e esta tem conseguido se manter no mercado angolano de prospecção, concorrendo com as grandes irmãs que atuam naquele país.

A propósito, é pertinente observar que a produção angolana de petróleo tem crescido vertiginosamente, como também tem crescido a importância das exportações angolanas para alguns dos principais importadores de petróleo, entre os quais os Estados Unidos. Fontes oficiosas norte-americanas indicam que, em 2005, cerca de 15% do petróleo importado pelos EUA será proveniente de Angola. Por essa razão, Angola estaria ganhando relevância adicional para a diplomacia norte-americana.

Desde que se tornou o primeiro país a reconhecer o governo de Angola, a 11 de novembro de 1975, o Brasil tem prestado vital apoio político à diplomacia angolana, tanto nos foros multilaterais quanto na esfera bilateral. O Governo angolano está consciente da ajuda que recebe da diplomacia brasileira e atribui, de forma inequívoca, caráter especial às relações com o Brasil. Neste momento, de pacificação e reconciliação nacional em Angola, a fase de reconstrução do país deverá inaugurar nova etapa nas relações Brasil-Angola, com a desejada diversificação das trocas comerciais e o eventual aproveitamento das disponibilidades de crédito para novos projetos de cooperação, em todos os domínios.

No caso de Moçambique, os êxitos em seu processo de reconciliação interna, a estabilidade política e bons resultados na área econômica têm facultado ao país, e em particular às suas lideranças, maior projeção internacional, particularmente no contexto regional e no entorno. O Presidente Chissano tem exercido papel importante nos esforços para a promoção da estabilidade e cooperação na região. Ele foi, por exemplo, um dos convidados africanos a participar, no início de 2002, de encontro de líderes africanos com o presidente Bush, dos Estados Unidos.

O grande desafio do Governo moçambicano é mesmo o desenvolvimento, consolidados, como se observam, os processos de pacificação interna

e de construção da estabilidade política. Nesse contexto, a volumosa dívida externa ocupa lugar de destaque na pauta da política exterior moçambicana, na medida em que o perdão dessa dívida passa a ser vital para a viabilidade econômica do país. O perdão já obtido, em particular no quadro da Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), produz ainda diminuição expressiva dos montantes a serem pagos a título de juros, com impacto positivo sobre o orçamento moçambicano e sobre as perspectivas de desenvolvimento econômico nacional. O Brasil também perdoou, em 2000, 95% da dívida pública de Moçambique.

A propósito da cooperação brasileira com o conjunto dos países de língua portuguesa, registre-se que o Brasil não é um doador tradicional de ajuda aos países em desenvolvimento, mediante a transferência líquida de capitais. Ao contrário, o Brasil continua sendo um país que se beneficia de recursos internacionais para a promoção de seu próprio desenvolvimento interno.

Não obstante, o Brasil pode e tem vindo a prestar cooperação aos países em desenvolvimento, e no caso em particular aos países africanos de língua oficial portuguesa, mediante a transferência de tecnologias adaptadas às condições geográficas, climáticas, mas sobretudo socioeconômicas desses países. Os grandes programas que o Brasil, sobretudo via Agência Brasileira de Cooperação, vem realizando nos Palop prevêem a capacitação dos nacionais desses países para a aplicação de políticas de desenvolvimento aplicadas no Brasil. São as políticas públicas brasileiras, por exemplo no domínio da saúde, da educação etc., que mais interessam a esses governos. Por isso o Brasil orienta sua cooperação internacional para a formação de recursos humanos e para a capacitação para gerenciamento de políticas públicas.

Também é muito importante para o Brasil a cooperação governo a governo e o fortalecimento institucional dos governos de países amigos. Nestes últimos anos, em que têm sido freqüentes, inclusive na África, as políticas de saneamento e de diminuição do papel do estado, o Brasil entende, ao contrário, que, em países como os Palop, é vital o aparelhamento dos quadros do estado para atuarem como promotores do desenvolvimento e não apenas como reguladores da função privada. O programa de apoio ao governo eletrônico nos países da CPLP, conduzido com o amparo do Brasil, é um exemplo da prioridade que a cooperação técnica brasileira atribui ao fortalecimento das estruturas do estado, particularmente em países menos desenvolvidos.

A relação com a África lusófona após a criação da CPLP

A CPLP foi criada em 1996. Antes disso, o Brasil mantinha relações muito próximas com Angola e boas relações de cooperação sobretudo com Cabo Verde. Moçambique estava muito distante, e pelas condições econômicas do país (um dos mais pobres do mundo), despertava pouco interesse nos parceiros brasileiros. Com São Tomé, as relações eram formais. A situação com a Guiné-Bissau era praticamente idêntica, embora o Brasil mantivesse lá uma representação diplomática.

Nos vinte anos que separam a independência das colônias portuguesas e a criação da CPLP, as relações do Brasil com esses novos países concentravam-se sobre o eixo Brasília-Luanda.

Em 1989, o Presidente Sarney e o então Ministro José Aparecido de Oliveira propuseram a criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, concebido com o objetivo de promover a língua portuguesa. Foi uma oportunidade de reunir os países de língua portuguesa que só foi retomada, de fato, pelo mesmo José Aparecido de Oliveira, já Embaixador em Lisboa, no Governo Itamar Franco, quando se decidiu criar a CPLP.

A CPLP fez com que ganhasse expressão o conjunto das relações com os países de língua portuguesa, como brevemente se referiu acima na menção às relações bilaterais do Brasil com cada um desses países. Mais ainda, abre as perspectivas de aproveitamento de sinergias cultivadas sob os auspícios da CPLP, tanto no campo político-diplomático quanto da cooperação, inclusive a cooperação técnico-científica e econômico-comercial.

A CPLP também foi determinante na introdução da questão da língua portuguesa como instrumento de política externa, bem como no reconhecimento da língua como patrimônio nacional e produto de exportação.

O caso de Timor Leste foi emblemático. A partir da percepção de que aquele território mantinha laços com a cultura portuguesa, não só pela língua, mas também pela religião católica, por exemplo, a opinião pública brasileira passou a apoiar uma presença brasileira mais ativa no processo de independência de Timor Leste.

A língua portuguesa, como se observa, passou a ser um vetor da política externa brasileira, com legitimidade junto às populações.

Outro exemplo seria o caso do projeto de emenda constitucional na Câmara dos Deputados que prevê a extensão a todos os cidadãos dos países de língua portuguesa os mesmos privilégios ou direitos políticos que já são outorgados aos cidadãos portugueses. Isso quer dizer que, para o legislador brasileiro, tanto Portugal quanto Angola, Cabo Verde, Moçambique, entre outros, são as origens do Brasil e seus cidadãos têm, em nosso País, direitos especiais.

Assim, a CPLP aproximou o Brasil do conjunto dos países de língua portuguesa na África (mas também na Ásia, como é o caso do Timor Leste). Desde então, as relações têm um importante aspecto multilateral, ademais de estarem sendo reescritas e estimuladas também no plano bilateral.

Hoje os países africanos de língua portuguesa, aos quais se somam agora Timor Leste, são, de longe, os principais beneficiários da cooperação técnica internacional brasileira. Os países latino-americanos aparecem em um distante segundo lugar no tocante a recursos aplicados.

Esse fato revela, por um lado, a prioridade política do Governo brasileiro e, por outro, reflete a disposição dos agentes da cooperação técnica brasileira, bem como da sociedade civil e dos agentes políticos nacionais.

Em instituições brasileiras, como Senai, Sebrae, Enap e Fiocruz, entre outras, já se nota uma natural vocação para explorar as possibilidades da cooperação internacional em língua portuguesa. Essa nova modalidade de atuação internacional está ampliando a experiência dos agentes nacionais, ao mesmo tempo em que os qualifica para novas participações em projetos internacionais, não mais apenas como recebedores, mas sim como doadores ou transmissores da cooperação. Os técnicos brasileiros estão aprendendo, em português, como atuar no papel de agentes de desenvolvimento em outros contextos, levando a tecnologia e a experiência desenvolvidas no Brasil.

É interessante observar que essas mesmas instituições ainda não são capazes de desenvolver, com igual êxito, projetos de cooperação em outros países. Nesses casos, é comum o problema da língua, por exemplo, ou mesmo as diferenças culturais e tecnológicas. Nesse sentido, a cooperação com os países de língua portuguesa está servindo, de fato, como experiência relevante para a internacionalização de instituições brasileiras.

Isso já não ocorre com as ONGs brasileiras. Ainda são praticamente inexistentes as ONGs brasileiras com vocação internacional. As primeiras ONGs nacionais em processo de internacionalização parecem deliberada-

mente escolher atuar nos países de língua portuguesa. Há, por exemplo, a Missão Criança e o Alfabetização Solidária, na área de educação, e agora, também a Pastoral da Criança. Mas são muito poucas se comparados aos números de ONG, por exemplo, portuguesas trabalhando nesses mesmos países. As Igrejas, sobretudo as Igrejas Evangélicas, têm sido mais atuantes em projetos sociais na África de língua portuguesa.

A Conferência de Brasília e os rumos da CPLP

A IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, que se realizou em Brasília nos últimos dias 31 de julho e 1º de agosto, ensejou o encontro, que ocorre apenas de dois em dois anos, entre as mais altas lideranças dos Estados-Membros da comunidade. O registro desse encontro está consubstanciado nos documentos assinados ao final da Conferência, bem como nos documentos firmados pelos Chanceleres da CPLP, as Declarações. Uma sobre Paz, Desenvolvimento e o Futuro da CPLP traduz uma nova disposição dos Estados-Membros no sentido de incluir entre os temas da CPLP os principais debates da economia internacional, por exemplo no domínio do comércio internacional, da ajuda ao desenvolvimento e da relação entre paz e desenvolvimento. A essa Declaração somem-se, ainda, a criação, aprovada pelo Conselho de Ministros da CPLP, do Fórum Empresarial da CPLP, bem como a assinatura do Acordo de Cooperação em matéria de HIV/Aids.

Nesse contexto de atuação alargada da CPLP sobre os temas da cooperação, do comércio e da economia, da promoção da língua e do diálogo político-diplomático, bem como da amizade entre os povos, mediante a promoção de políticas na área de cidadania e circulação de pessoas, as perspectivas para as relações do Brasil com o mundo lusófono chegam a ser demasiado amplas, podendo expandir-se de forma mais ou menos homogênea sobre distintas vertentes, em função também do dinamismo dos setores nacionais mais diretamente interessados em explorar as possibilidades da relações do Brasil com os países de língua portuguesa.

O Governo brasileiro tem buscado, por meio da diplomacia presidencial, mas também pelos mecanismos da diplomacia clássica, estimular as relações do Brasil com o mundo lusófono tendo em conta seus compromissos com a diplomacia pública, sua percepção das condicionantes internas e internacionais, mas sobretudo os modelos mais adequados para promoção dos

interesses brasileiros em um cenário de agravamento das assimetrias internacionais e de exaltação dos princípios da ordem em detrimento da justiça.

Privilegiando suas relações com os países de língua portuguesa e o fortalecimento da CPLP, a diplomacia brasileira procura, no conjunto das relações do Brasil com a África, construir uma parceria de inclusão e de diálogo, ao invés da exclusão e da marginalidade. Trata-se, sem dúvida, de relações entre países bastante distintos, mas que se apresentam, nesse foro, em condições idealmente de igualdade. Um dos objetivos centrais da CPLP, embora não inscrito em seus estatutos, seria mesmo o de promover a igualdade e o exercício pleno da soberania em um contexto internacional em que ambos atributos, a igualdade e a soberania, perdem significado e valor.

Sem descurar de outros importantes eixos de sua política externa, inclusive no continente africano, o Brasil projeta em suas relações com os países lusófonos não apenas os interesses de um país e de um Governo que estão comprometidos com o desenvolvimento interno, mas também, e de maneira muito especial, os valores de um padrão de convivência internacional que entende serem compatíveis com um projeto de globalização solidária.

NONA PARTE

DESAFIOS INTERNACIONAIS PARA O SÉCULO XXI

José Walter Bautista Vidal
Flávia Piovesan
Marcelo Castro

DESAFIOS INTERNACIONAIS PARA O SÉCULO XXI

José Walter Bautista Vidal
UnB

I – Introdução

Este trabalho propõe um grupo de alianças internacionais com importantes países em questões convergentes com as excepcionais vocações brasileiras visando resolver problemas cruciais desses países e também explorar fortes e consistentes interesses comuns. Essas alianças orientariam nossa política externa de modo a criar condições de fortalecimento do conjunto e assim poder resistir a devastadoras investidas de grupos oligárquicos que dominam o sistema financeiro mundial, os quais estão levando nações e povos ao desastre. Por esse processo, países detentores de grandes potenciais de riqueza e povos operosos estão sendo transformados, em curto espaço de tempo, em párias internacionais.

Além de emitirem moeda em regime de monopólio e sem qualquer critério – as regras de Bretton Woods deixaram de existir desde 1971 –, esses grupos inundam o mundo com moeda falsamente simbólica, sem lastro em proporção de dez para um, submetem a irresponsável desregulamentação os Estados nacionais, o que praticamente destrói suas respectivas moedas e estabelece a tirania do dinheiro falso de controle externo. Os ricos patrimônios naturais das nações, imprescindíveis ao processo civilizatório, são desvalorizados ao extremo e têm seus controles transferidos para grupos externos, o que compromete gravemente a vida das futuras gerações.

Esse dinheiro sem pátria, sem lastro e sem lei invade as estruturas institucionais e jurídicas dos Estados nacionais, ao tempo em que o comando efeti-

vo desse Estado é entregue a suspeitos gestores indicados por essa oligarquia. Assim fica facilitada a entrega dos seus principais ativos e patrimônios naturais estratégicos a grupos externos pelo chamado processo de privatização, na realidade, internacionalização, em ilegítimos processos de usurpação.

Os agentes da oligarquia externa que dominam o Estado pela via de tirania financeira manipulam a seu bel-prazer índices como taxas de câmbio, de inflação e de juros, de modo a colocar a riqueza nacional e todos os instrumentos e meios econômicos do país submetidos ao controle dessa oligarquia.

Enquanto o industrial ou produtor agrícola de capital nacional paga taxas de juros, na melhor das hipóteses, de 20 a 40%, ao ano, chegou a 49% com Gustavo Franco no Banco Central, o seu competidor externo operando em território nacional consegue em suas origens recursos financeiros entre 1 a 4% de taxas anuais de juros. Nessas condições, por uma questão de aritmética elementar, é impossível ao nacional competir e sobreviver.

Este trabalho parte de algumas premissas básicas e de recentes fatos concretos assustadores que estão ocorrendo, por exemplo, com a vizinha Argentina. Um dos países mais bem dotados do planeta, já teve, *per capita,* a segunda maior renda e a maior exportação do mundo, grande supridor de alimentos, com auto-suficiência energética, dispondo das melhores terras agricultáveis e com população com excelente nível educacional, está sendo esmagado por criminosas políticas financeiras impostas por entidades do "governo mundial". Cinqüenta por cento de sua população já se encontra na miséria, em crescente e rápida deterioração generalizada.

Esse sistema monetário está levando o povo argentino a acelerado processo de planejada destruição. A absurda aritmética que regula o endividamento externo levou esse país de uma dívida externa de 27 bilhões de dólares em 1980 e a 140 bilhões de dólares em 2002, embora tivesse pago, nesse período, cento e vinte bilhões, em esquizofrênica aritmética!

O exemplo da Argentina tende a repetir-se, provavelmente com maior impiedade e violência, no Brasil, pois os fundamentos das políticas dos dois países, impostos de fora, são muito próximos e as posturas de seus dirigentes igualmente servis. Apesar dos trágicos resultados já lá atingidos e as evidências que caminhamos na mesma direção, comportamo-nos como se nada semelhante fosse ocorrer conosco e, passivamente, aguardamos a proximidade do desastre.

As premissas são aquelas de procurar sair desse nefasto sistema de abstrações afastadas da realidade e voltarmos para o mundo concreto da natureza, da terra, da água, da energia, do trabalho e da ciência. Enfim, voltarmos a fundamentar a nossa vida nos elementos físicos retirados de nosso continente tropical. É preciso também resgatar os conhecimentos acumulados pela ciência e pela experiência da nossa natureza e recuperar os valores morais da verdade e da justiça, que suportam nossas melhores tradições e a dignidade humana. É dessa base física territorial que iremos retirar inquestionáveis soluções para os gravíssimos colapsos que atingem a humanidade, especialmente o dos combustíveis fósseis, das matérias-primas estratégicas, da água e do meio ambiente. Por isso, é grande crime transferir, a troco de nada, o controle desses soberbos patrimônios naturais estratégicos para grupos externos suspeitos, comprometendo irremediavelmente as futuras gerações.

É essencial também recuperar os fundamentos do Estado nacional e libertar-se desse sedicioso processo de colonização que inunda e mutila a mente de nosso povo, em especial, dos lamentáveis dirigentes que infelicitam a nossa vida e o nosso destino.

Não podemos pensar em dar passos decisivos em benefício de nosso povo se não contamos com o controle dos resultados retirados do esplendoroso espaço de nosso território continental e se não reconhecemos os graves problemas que afligem outros povos, neste início do século XXI. Para isso, é necessário contrapor-se à postura de mentes colonizadas de dirigentes descomprometidos, conforme a definição do pensador José Ortega y Gasset: "Aquelas que ignoram o seu espaço – território nacional – e o seu tempo".

II – As circunstâncias

Vivem países e blocos econômicos fase de grande complexidade, em parte conseqüência do desmoronamento da bipolaridade no poder e, principalmente, devido ao previsto colapso dos combustíveis fósseis que sustentou a evolução do mundo nos últimos duzentos anos, além da crescente escassez de matérias-primas e de água.

Essa complexidade reflete também a perda da estabilidade que vinha desde a Conferência de Yalta, que definiu a divisão do mundo desde o final da Segunda Grande Guerra e que dava equilíbrio ao mundo bipolar, que viveu em permanente confronto ideológico do capitalismo com o socialismo sem levar em consideração a necessária sustentação energética.

Assim, prevêem-se profundas mudanças no fim do que se convencionou chamar a "Era dos combustíveis fósseis". Elas seriam de tal ordem que sobrepõem-se em importância às razões que motivaram as duas Grandes Guerras do século passado e decorrem de:

– ocaso inexorável do uso de combustíveis fósseis, carvão mineral e petróleo, cujas evidências de declínio vêm ocorrendo desde 1973; e

– processo de previsível e irremediável implosão da bolha monetária no sistema financeiro internacional, montado em Bretton Woods, em 1944. Foi interrompido em 1971, de maneira unilateral pelos EUA, o lastro ouro da moeda de referência internacional, o dólar, quando o mundo passou a viver era de dinheiro falsamente simbólico, sob a égide tirânica desse sistema.

Essas profundas motivações são de natureza distintas daquelas ideológicas que dominaram o século XX e que se refletiram diretamente no confronto Leste-Oeste, especialmente durante a chamada Guerra Fria, tendo como motivação principal as relações capital-trabalho.

Na realidade, isso ocorria em modelo energético estruturado, tendo por fundamento o uso extensivo de combustíveis fósseis, com supostas reservas ilimitadas, que definiram a matriz energética mundial desde a Primeira Revolução Industrial, inicialmente com o carvão mineral e depois com o petróleo, até os dias atuais.

As dinâmicas que iniciaram essa Era foram desencadeadas, de um lado, pelo uso da máquina a vapor na produção industrial com energia concentrada do carvão mineral e, de outro lado, pela intensificação do comércio mundial pela superação do barco a vela e sua substituição pelo barco a vapor. O declínio dessa Era ocorre com o ocaso dos combustíveis que de modo tão predominante deram suporte ao processo civilizatório desenvolvido nesse período. Esse ocaso se dá com o petróleo, pela crescente redução de suas reservas, e com o carvão mineral, pela necessidade de redução drástica de seu uso pelos tremendos efeitos ambientais que provoca.

É importante destacar que houve forte motivação de natureza geopolítica para que, inicialmente a Inglaterra, e, depois, a Europa e os Estados Unidos da América impusessem ao mundo essas formas energéticas predominantes, apesar das inúmeras desvantagens que traziam, especialmente aquelas mais críticas devidas à sua natureza não renovável e aos dramáticos efeitos ambientais que provocam.

Essas motivações foram a ausência nas regiões temperadas e frias do planeta, onde, no Hemisfério Norte, localizam-se as nações hegemônicas,

de outras formas energéticas extensivas nas dimensões mundiais que alcançaram os combustíveis fósseis, capazes de estabelecer um modelo civilizatório energético mais consistente e limpo.

Mesmo após o embargo do petróleo, ocorrido em 1973 e promovido pela Opep e por corporações transnacionais de petróleo, como conseqüência direta da limitação das reservas existentes, houve um grande esforço na mídia mundial, patrocinada por essas corporações e as da área automobilística, para afastar da opinião pública a irremediável idéia da limitação dessas reservas.

Assim, as enfáticas preocupações iniciais com a busca de alternativas praticamente desapareceram, embora as conseqüências das evidentes reduções dessas reservas levaram a continuadas guerras que vêm ocorrendo, cada vez com maior intensidade, desde a época do Presidente Nasser, no Egito. Os conflitos estiveram concentradas inicialmente no Oriente Médio e foram-se estendendo a outras regiões, como no caso dos atentados ao Pentágono, em Washington, e às torres do World Trade Center, em Nova Iorque, em 11 de setembro de 2001, os bombardeios sobre o Afeganistão, as agressões de Israel aos palestinos e a prevista invasão militar do Iraque pelos norte-americanos. Todos tendo como motivação o fim da era dos combustíveis fósseis e as gravíssimas decorrentes.

O segundo principal condicionamento ocorreu muito depois, no final da Segunda Grande Guerra, com a implantação do sistema financeiro de moeda de emissão monopólica e que dava à grande potência EUA, e a seus aliados, o domínio econômico sobre o resto do mundo, controlando o símbolo absoluto de todas as riquezas, o dólar, moeda internacional de referência desde 1944.

Por outro lado, o valor dessa moeda, após sua desvinculação do lastro ouro, em 1971, passou a depender de sua vinculação à compra de petróleo, agora garantida por meio militar. O ciclo de correspondência entre os dois entes – dólar e petróleo – foi fechado quando o acesso a esse combustível fóssil no Oriente Médio – onde se localizam mais de 70% das reservas mundiais – ficou sob controle militar de forças norte-americanas.

Com as questões de poder do mundo físico colocadas nesse quadro de interconexões e com o controle da propriedade sujeito ao falso valor monetário do dólar de Bretton Woods, restaram aos governos e povos as disputas ideológicas entre o capital e o trabalho, agora arrefecidas com o desmoronamento da União Soviética.

Com os combustíveis fósseis no ocaso, assim também ocorre com o sistema internacional da moeda monopólica de referência. Esta, ao desvincular-se do suporte concreto do mundo físico que lhe dava sustentação e lastro, perde legitimidade e caminha para o declínio.

É a ocupação militar norte-americana no Oriente Médio que impõe ao dólar o valor de referência internacional, como moeda que compra petróleo. O valor dessa moeda, assim, vincula-se à essencialidade do petróleo que ainda movimenta o mundo, embora esteja no ocaso e tende a exaurir-se. Existe a evidente tendência dele ser preservado exclusivamente para o consumo de nações nucleares hegemônicas. Ou seja, corre-se o risco de, em prazo relativamente curto, embora impossível de prever-se, ocorrer um perigoso vácuo energético que, como conseqüência, põe em perigo o valor da moeda de referência e ameaça levar o mundo ao colapso.

Com o desaparecimento da base energética que dava o suporte estrutural principal à produção de bens de utilidade e de poder, fica faltando os fundamentos da natureza que garantiam o processo de evolução das nações e das civilizações.

Assim, o século XXI começa com a necessidade extrema de urgente equacionamento dessas questões, visando recompor a estabilidade perdida e buscar o reencontro do processo civilizatório em sólidas bases físicas e não com falsas simbologias e salamaleques irresponsáveis.

Com o desmoronamento dos símbolos de valor e de troca representados pela moeda de referência devido a seu descolamento da realidade concreta, surge grande vácuo que compromete tudo o que sempre existiu e funcionou. O mundo permanece envolvido em absoluta inconsistência e possibilidade de colapso no aguardo por todos do que se convencionou chamar de "implosão da bolha financeira".

Ademais, surge forte complicador adicional que são as questões ambientais do efeito estufa e da chuva ácida pela continuada queima, em grandes proporções, de combustíveis fósseis. Seu início de solução, porém, encontrou rejeição no principal causador, os Estados Unidos da América, mais preocupado em não reduzir seus ganhos econômicos do que em preservar o equilíbrio termodinâmico da ecosfera.

Essas dificuldades resultam do modo precário como o processo civilizatório definiu as relações do homem com a natureza, como se elas fossem permanentes, imutáveis, sobre as quais não houvesse necessidade de caute-

las, estando sempre ao dispor do homem e da economia, de modo contínuo, com recursos naturais estratégicos supostamente infinitos.

Essa visão do processo civilizatório reflete-se diretamente nas relações entre os países, criando perversas desigualdades e subjugações inaceitáveis. Os mais poderosos procuram impor suas regras em enlouquecida corrida de "salve-se-quem-puder", ao tempo em que esmagam os mais fracos e usurpam seus patrimônios naturais.

Essa visão é também responsável pelos critérios que estabelecem valores aos bens e aos recursos da natureza, degradando o destes por imposições coloniais arbitrárias. É crescente o grau de degradação desses valores em injusta e seletiva divisão internacional das atividades produtivas: as de alta rentabilidade – produtos industrializados, acabados – e as de baixa rentabilidade ou prejuízo – as matérias-primas, embora estas sejam absolutamente essenciais, escassas e, em grande parte, não renováveis.

Fica assim imposta pelos fortes a divisão entre os grandes usuários dos recursos naturais do planeta – países ditos ricos ou desenvolvidos – e os eternos fornecedores desses recursos – países ditos pobres ou, como eufemismo, em desenvolvimento, apesar de detentores da base física da produção de riqueza.

Nesse contexto, o que foi exemplificado com o caso energético dos fósseis, pode ser dito dos recursos minerais e de outros elementos absolutamente essenciais, como a terra, a água e o sol, elementos predominantes da natureza no processo civilizatório.

Essas questões, porém, oferecem enormes resistências à sua discussão e, principalmente, à sua solução pois implicam rever práticas seculares consolidadas pelos hegemônicos, mas que estão levando o mundo a crescente e muito perigosas situações, com motivações bélicas comprovadamente evidentes e irreversíveis.

É muito sintomático que, no contexto das ideologias sobre as quais falamos, estes aspectos essenciais de uso dos recursos da natureza nunca foram adequadamente considerados. O relacionamento entre as nações nessas questões aprofundou tremendas desigualdades impossíveis de serem mantidas sem deflagrar processos destrutivos de gravíssimas conseqüências.

Vimos recentemente os ataques ao Afeganistão com um manto de poderosas bombas, tendo como conseqüência a ocupação de seu território com

gasodutos e oleodutos visando ao escoamento do petróleo e do gás do mar Cáspio por interesse de corporações norte-americanas.

Nessas questões que ficam evidenciadas com os conflitos resultantes, concentrados inicialmente em países do Oriente Médio, tendem a se generalizar a outras regiões do mundo. Há grupos hegemônicos radicais, interessados em "botar fogo no circo". Eles querem transformar esses problemas energéticos em "choques de culturas", atingindo a todos, especialmente aos países do mundo árabe que, por acaso, detêm em seus territórios a grande proporção das reservas de petróleo remanescentes.

Também evidenciamos que pelas limitações das reservas de petróleo que restam e pela continuada série de conflitos bélicos relacionados com o controle dessas formas energéticas que movimentaram o mundo nos últimos duzentos anos e que caminham para o ocaso, eles são conflitos diretamente relacionados com a energia do passado.

Para nós brasileiros é importante responder à pergunta de qual será a localização dos conflitos relacionados com as formas energéticas predominantes no futuro.

Em se considerando as evidências dadas pela ciência – as leis e os princípios que regem a natureza física – a resposta é que eles se localizarão nas regiões com intensa incidência solar e que detenham abundância de água doce, ou seja, as regiões tropicais do continente brasileiro.

Esta é a principal questão que se põe à humanidade no início deste século XXI, não somente pela vulnerabilidade crescente das nações dependentes fornecedoras de recursos naturais primários, pondo em risco sua sobrevivência como nação, mas também pela imensa imprevidência, arrogância e truculência das nações hegemônicas, todas situadas em regiões temperadas e frias do planeta que, portanto, não detêm perspectivas de soluções, em seus territórios, dos problemas concretos dos colapsos a que está submetida a humanidade neste início do século XXI.

As profundas modificações a que nos referimos anteriormente referem-se ao obsoleto e perverso processo de colonialismo que impera e divide o mundo em um pequeno grupo de países privilegiados e o restante de países dependentes, em grande maioria regidos por regime profundamente discriminatório de uma globalização que restringe ao extermínio grande parte da humanidade, em benefício de uns poucos. Esse *status quo* é mantido pelo chamado "governo mundial", que detém instituições controlados por pou-

cos países hegemônicos, sob a égide dos EUA, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio e algumas agências financeiras, além de outras estruturas complementares de poder, como a Otan, e de dominação regional, como a Alca.

III – As alianças

Identificamos situações muito complicadas e especiais de países que evidenciam práticas até aqui consagradas, apesar de sua natureza explosiva, impossíveis de serem continuadas, ademais de profundamente injustas para povos explorados ao extremo em seus patrimônios naturais.

O caso do Japão é sintomático. O seu caso pode encaminhar soluções novas que representam grande avanço nas relações futuras entre os povos.

Com a derrota militar ante os Estados Unidos da América e a ocupação clarividente do general Mac Arthur, foi esse país transformado em poderosa economia industrial capitalista com a função de impedir a expansão da União Soviética para o Pacífico.

Como povo operoso, capaz de grandes realizações técnicas e de profundo sentimento nacionalista, o que lhe dá sentido de unidade continuada, o Japão transformou-se em importante potência industrial-tecnológica, de elevado poder competitivo, capaz de conquistar mercado das mais avançadas nações. Faltavam-lhe, porém, de modo crucial, os recursos naturais essenciais, em matérias-primas e energia.

Esse gargalo absolutamente impeditivo para o Japão foi superado pela abertura e o acesso às ricas matérias-primas concentradas em países do chamado Terceiro Mundo e vendidas por valores insignificantes, muitas vezes abaixo dos custos de extração e transporte, como estabelecido pela tradição colonial do século XIX e continuada no século XX.

Quanto ao petróleo, especialmente tendo como origem o do Oriente Médio, distribuído pelas hoje "quatro irmãs", seus baixos preços favorecem ainda mais o Japão. Sem petróleo, o Japão pára em poucos meses.

Esses suprimentos de matérias-primas e de energia realizaram-se em grandes proporções e representaram sempre pequenas porcentagens do PIB japonês, quando comparado com as exportações de produtos acabados resultantes das transformações dessas matérias-primas e do uso dessa energia, sempre

com elevado valor agregado. Isto deu ao Japão constantes superávits na sua balança comercial, o terceiro maior do mundo, depois dos EUA e da Alemanha.

O Japão passou a dominar tecnologias sofisticadas que lhe deram grande poder de barganha. Sua grande competitividade tecnológica permitiu-lhe penetrar em outras importantes economias com grandes vantagens em relação às empresas locais. Isso ocorreu, por exemplo, nos setores eletrônico e automobilística nos EUA e outros países, o que começou a criar graves dificuldades com as políticas locais que visavam favorecer logicamente as indústrias nacionais.

Esses conflitos ganharam dimensões na medida em que o domínio japonês crescia e já tinha ocorrido o desmoronamento da União Soviética. Então, não existiam mais as razões de o Japão servir de freio à expansão soviética para o Pacífico, o que tinha justificado a ampla liberdade dele usufruir condições coloniais excepcionais no acesso a recursos naturais de países ligados à área de influência política e econômica dos EUA. O Japão, assim, beneficiou-se ao extremo dessas condições coloniais que privilegiam os chamados países ricos em confronto com os detentores de recursos naturais.

Nessas condições, os interesses *yankees* começaram a pressionar para bloquear, de uma maneira ou de outra, o acesso do Japão a esses recursos naturais em condições tão favoráveis. Autores norte-americanos consideram inevitável que o aumento de restrições para tentar frear o ímpeto competitivo japonês levará à guerra. Segundo esses autores, as vantagens obtidas pelos japoneses não poderão persistir. Configura-se, assim, claramente neste caso uma guerra de matérias-primas que vem juntar-se às guerras em curso relacionadas com o petróleo. Não tardarão a surgir as guerras relacionadas ao controle da água.

O Brasil é um dos principais fornecedores de matérias-primas para as nações hegemônicas, em condições coloniais. São exemplos:

– há pouco mais de uma década exportávamos a tonelada de minério de ferro por um valor equivalente a vinte e duas gramas de ouro. Hoje o fazemos por pouco mais de uma grama;

– para um brasileiro dormir uma noite em um hotel quatro estrelas em Nova Iorque, o Brasil precisa colocar trinta toneladas de minério de ferro no outro lado do mundo;

– exportávamos quartzo para fins piezoelétricos, usado nos telégrafos da Primeira Guerra pelo valor de cinco dólares o quilo. Com o surgimento

da tecnologia do silício, em que toda a eletrônica contemporânea depende do quartzo de primeira qualidade, a demanda cresceu uma enormidade. Então, o Brasil, produtor de mais de 98% do quartzo mundial, passou a exportá-lo por quarenta centavos de dólar o quilo;

– a produção de alumínio metálico exige o uso intenso de eletricidade. Cerca de 80% do custo de produção do Al são despendidos em energia elétrica. As grandes corporações transnacionais de alumínio vieram localizar-se próximas à hidrelétrica de Tucuruí para utilizar a energia geradas, que, pelos elevados juros dos empréstimos feitos, custa cerca de quarenta e dois dólares o megawatts-hora. A Eletronorte vende essa energia por valores próximos aos dez dólares.

Os exemplos são tantos que podemos considerar essas práticas como sistemáticas de política de exportação colonial, visando favorecer o importador estrangeiro.

A China vem conseguindo há longo tempo um crescimento excepcional e vem melhorando o nível de vida de seu povo. Sua população de cerca de 1,2 bilhão de habitantes lhe dá uma base sólida para esse crescimento. Prevê-se que em poucos anos a China terá um PIB maior que o dos EUA. Ademais, vem dando alta prioridade ao desenvolvimento tecnológico autônomo, o que favorece o uso comparativo de seus fatores de produção abundantes.

O principal problema da China localiza-se na crucial área dos recursos naturais, na área energética. Embora disponha de razoáveis reservas de petróleo, elas não são suficientes para enfrentar o extraordinário crescimento econômico que está alcançando.

Sua principal fonte energética são as imensas reservas de carvão mineral, cuja queima, como sabemos, contribui de maneira ponderável para aumentar o efeito estufa. Hoje, a China já é o segundo maior poluidor do planeta, depois dos EUA. Com seu crescimento econômico em grande parte devido ao aumento do uso do carvão mineral, a China passaria a ser o maior poluidor, o que evidentemente desqualifica seu enorme esforço em benefício de seu povo, pois ele seria alcançado à custa de graves conseqüências para a humanidade.

Ademais da grande necessidade de fontes energéticas limpas, como aquelas derivadas da biomassa tropical, a China, com um quinto da população do planeta, dispõe de imenso mercado para um grande produtor de alimentos. Os campos de interesses do Brasil com a China são, sem dúvida, de enorme poder estratégico e de grande extensão e diversidade.

A Alemanha adotou talvez a mais corajosa e saudável política energética dos últimos dez anos, com extraordinários efeitos para o futuro: decidiu interromper a geração de energia elétrica de origem nuclear, quando já gerava 30% de sua demanda com essa forma energética. Irá desativando seus reatores nucleares à medida que eles cumpram a sua previsão de utilidade, não substituindo-os por outros com a mesma forma energética.

Essa posição de vanguarda mundial em país de primeiro nível tecnológico abre perspectivas muito interessantes para a procura de novas formas energéticas por meio de intensa cooperação comercial e tecnológica com países das regiões tropicais. Em sua política de cooperação tecnológica, por exemplo, a Alemanha há muito vem dando elevada prioridade a formas renováveis e limpas de energia. Sua política de procurar substituir derivados do petróleo na agricultura, especialmente por óleos vegetais, no caso colza e girassol, é uma demonstração evidente dessa saudável tendência.

No caso da Rússia, embora com ponderáveis reservas de petróleo e muito maiores de carvão mineral, sua grande população e condições climáticas exigem uma prudente postura ante o futuro. Seu enorme consumo energético em grande parte do ano para aquecimento e a necessidade de moderar o uso do carvão mineral por questões ecológicas são condicionantes que justificam a procura de soluções permanentes e limpas. Suas reservas de petróleo, como acontecerá de modo inexorável com todos aqueles que dispõem ainda de volumes ponderáveis, caminham para o ocaso em prazos históricos relativamente reduzidos. Isso aconselha naturalmente a poupá-las substituindo-as paulatinamente por formas renováveis e, enfaticamente, por aquelas de efeitos ambientais benévolos.

A Índia é um caso muito especial; pela sua imensidão territorial e sua grande população, tem papel crucial no futuro do mundo. Suas analogias e diferenças com o Brasil oferecem largo espectro de ações complementares e convergências, que permitem muitos ajustes e ações de cooperação. Sua dependência energética no fim da era dos combustíveis fósseis predestina a Índia a potencial de intensa cooperação com o Brasil e com o conjunto dos países aqui considerados. Seu peso populacional e de território é sem dúvida extraordinário, dando grande sentido ao conjunto. Ademais, a Índia, sem ser um caso de evidente megajuste como os do Brasil com a China ou com o Japão, exige uma tratamento prioritário e cuidadoso pela natureza de sua estrutura social e cultural.

Esses países formam com o Brasil um grupo que tem tudo para harmonizar seus interesses cruciais em torno de projeto de extraordinários efeitos benéficos para todos, no momento em que o mundo, em contraste, parece caminhar para graves dificuldades e conflitos.

Esse conjunto de países – China, Japão, Alemanha, Rússia, Índia e Brasil – representam juntos parcela ponderável da humanidade. Eles são capazes, portanto, de retomar a natureza como principal reservatório dos elementos essenciais à vida e ao processo civilizatório. Hoje se faz o contrário ao desvalorizá-los e substituí-los por moeda abstrata que deveria simbolizá-los, criando um vácuo de valor, que leva o mundo a permanentes conflitos. Ademais, dá passo decisivo na recuperação da necessária estabilidade nas relações entre os povos visando superar os dois mais graves colapsos estruturais que a humanidade jamais sofreu: o dos combustíveis fósseis e o ambiental, decorrente da queima desproporcional desses combustíveis.

Com novas políticas de relações internacionais com esse conjunto de importantes países, poderia o Brasil superar cruciais problemas que impedem a evolução humana. Cabe, entretanto, ir agregando paulatinamente outros que venham a se ajustar no reforço coletivo com exemplos de experiências de alta potencialidade, como o Mercosul, esmagado pela oligarquia financeira internacional e pelo projeto colonial da Alca, que os EUA pretendem impor. Neste caso, a Argentina tem uma contribuição efetiva para o conjunto dos países com sua elevada potencialidade de produção de alimentos, visando ao suprimento de grandes populações como as da China e da Índia, por exemplo.

Sem qualquer dúvida, o país-chave nesse conjunto é o Brasil, por ser o continente tropical do planeta com grandes reservas naturais estratégicas, com respostas práticas e possíveis, extraídas do mundo concreto e afastadas da loucura atual, tanto nos setores dos grandes colapsos mundiais, ambiental e energético dos combustíveis fósseis, como também das matérias- primas e, de modo crucial, nas questões relacionadas com a água.

Há inúmeros precedentes de iniciativas de cooperação de alguns desses países com o Brasil, as quais demonstram uma predisposição na busca de soluções para questões cruciais, tendo por base elementos estratégicos de nossa natureza. Elas, porém, não vão adiante por não encontrar interlocutor do lado brasileiro, políticas ou respostas concretas em relação com as vocações brasileiras de importância mundial.

O descolamento da ação do Estado brasileiro das suas vocações naturais frustra qualquer iniciativa em favor do seu povo. Ele se concentra na administração do desastre financeiro programado, conduzido de fora do País por agentes da oligarquia internacional.

A então Comissão Européia promoveu em outubro de 1997, em Brasília, uma Conferência Internacional sobre "Biomassa para a Produção de Eletricidade: Experiências e Perspectivas na União Européia e no Brasil". O desinteresse do Governo brasileiro praticamente interrompeu o processo que se iniciava com uma conferência realizada no Brasil, por iniciativa da União Européia, e totalmente custeada por eles.

Os EUA, que estavam importando crescentes quantidades de etanol do Brasil, bloquearam essas importações com um subsídio de 100% para seus produtores de álcool a partir do milho visando à substituição do chumbo em mistura com a gasolina. Com a impossibilidade de obter etanol em quantidade suficiente, passaram a adotar substância química MTBE, altamente poluidora, em substituição ao chumbo. Após vários anos de uso dessa substituição levantou-se que, em 31 estados norte-americanos, essa substância tinha contaminado 50% dos poços de água potável. Um desastre ecológico!

Essas novas políticas encontram do lado brasileiro porém carências estruturais como conseqüência de políticas de destruição do Estado implantadas por medidas propugnadas pelo Consenso de Washington. Delas resultaram a eliminação dos poucos instrumentos que dispúnhamos no setor do mercado externo.

Assim foi fechada a Interbrás, com elevado poder de barganha internacional devido ser a principal compradora individual de petróleo do mundo; o Instituto do Açúcar e do Álcool – IAA, nas exportações de açúcar e álcool e o Instituto Brasileiro do Café – IBC, no café. Nem em relação a nossos principais produtos de exportação dispomos mais de instrumentos para promover o comércio externo.

A questão ambiental do efeito estufa define o futuro da ecosfera terrestre. Ele está diretamente relacionado com a produção de anidrido carbônico (CO_2) resultante da queima de combustíveis fósseis.

A mais importante entidade ambiental mundial, a norte-americana Worldwatch Institute, propugnou no documento "A Situação do Mundo", de 1997, a criação de um grupo de países que desempenharia o papel de cúpula mundial nessas questões. Seria o Grupo E-9 (E de *Environment)*, mais poderoso que o G-8 atual, que atua na área econômica.

O Grupo E-9 seria composto por três superpotências: os EUA, a maior potência industrial-militar e o maior poluidor; a China, segundo maior poluidor, com possibilidade de passar a ser rapidamente o principal, com um quinto da população do planeta, e o Brasil, o continente tropical, o único não-predador líquido do conjunto. Os outros seis países são Alemanha, Japão, Indonésia, Grã-Bretanha, Índia e Rússia.

Note-se que os países que compõem o Grupo E-9 são aqueles que têm cruciais problemas energéticos, ambientais e de matérias-primas em convergência complementar com o Brasil, com exceção dos EUA, Grã-Bretanha, aliado incondicional daquele, e a Indonésia, esse gigantesco arquipélago do oceano Pacífico sem grande relação ainda com a cultura e a economia brasileiras.

Este complexo quadro de alianças não tem o critério geográfico ou o cultural como princípio unificador, mas razões mais fundamentais ligadas à evolução e até à sobrevivência dos países envolvidos. Sua característica principal é oposta a aquela radical que orienta o chamado "choque de culturas", que confina os povos ao redil de suas culturas originais, limitando de modo indevido um amplo campo de cooperação em questões vitais.

A conotação bélica, destruidora, como foi colocado o "choque de culturas", fica superada nesta proposta pelo papel pacificador desempenhado pelo continente tropical brasileiro, resolvendo problemas cruciais de países de grande peso na população mundial.

A redução das tensões, que poderá representar o surgimento de uma forma de energia extensiva, permanente e limpa em condições de substituir plenamente os combustíveis fósseis, é sem dúvida uma razão substantiva e prática para alcançar a paz no mundo.

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Flavia Piovesan
PUC-SP

1. Introdução

O objetivo deste ensaio é propor uma reflexão a respeito das inovações, avanços e desafios contemporâneos do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Para tanto, preliminarmente, será enfocado o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, avaliando-se o seu perfil, os seus objetivos, a sua lógica e principiologia.

Em um segundo momento, serão estudadas as inovações e os avanços contemporâneas do sistema internacional de proteção.

Por fim, serão lançadas considerações sobre os desafios da implementação dos direitos humanos no contexto pós 11 de setembro, acenando aos principais obstáculos e perspectivas para que o valor dos direitos humanos assuma a centralidade referencial a orientar a agenda internacional contemporânea.

Como compreender o sistema internacional de proteção dos direitos humanos? Qual é o seu perfil? Qual é o seu objetivo? Qual é a sua lógica e principiologia?

No dizer de Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de cons-

trução e reconstrução[1]. Considerando a historicidade destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se neste estudo a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-Guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais, ciganos... O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça – a raça pura ariana. Nas palavras de Ignacy Sachs, o século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial.[2]

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional con-

---

1 Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, A*Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Cia. das Letras, São Paulo, 1988, p. 134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: "Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos". (Ignacy Sachs, Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania, In: *Direitos Humanos no Século XXI,* 1998, p. 156). Para Allan Rosas: "O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. (...) O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente". (Allan Rosas, So-Called Rights of the Third Generation, In:*Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 243). Sobre a historicidade dos direitos humanos, cabe ressaltar, a título de exemplo, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada há mais de cinquenta anos, em 1948, não contemplou o direito ao meio ambiente e nem tampouco o direito ao desenvolvimento, pautas emergentes na década de 70. Note-se que, atualmente, determinados países, como os EUA, têm insistido nos *digital rights*, ou seja, no direito de acesso à tecnologia, direito nem mesmo sonhado há cinquenta anos, o que, uma vez mais, atesta a historicidade dos direitos humanos.

2 Ignacy Sachs, "O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos", in Estudos Avançados. 12(33), 1998,p. 149.

temporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Neste sentido, em 10 de dezembro de 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Introduz ela a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espielli: "Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução nº 32/130)"[3].

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e

---

3 Hector Gros Espielli, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*, San Jospe, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica[4]. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade.

A Declaração Universal de 1948, na qualidade de marco maior do movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou a conversão destes direitos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Como observa Kathryn Sikkink: "O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados" [5].

Fortalece-se, assim, a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta a duas importantes conseqüências:

---

4 Como explica Jack Donnelly: "Diversos filósofos e um grande número de conservadores e liberais comtemporaneos têm sustentado que os direitos econômicos e sociais não são verdadeiros direitos, sugerindo que a tradicional dicotomia reflete não apenas a gênese das normas contemporaneas de direitos humanos, mas também uma ordem de prioridade entre esses direitos Maurice Cronston oferece a mais ampla citada versão do argumento filosófico contrário aos direitos econômicos e "direitos universais, supremos e morais". Os direitos econômicos e sociais com tudo, não são universais, concretos e nem possuem suprema importancia, "pertecendo a uma diferente categoria lógica", isto é, não são verdadeiros deireitos humanos. (...) Os impedimentos para a implementação da maior parte dos direitos economicos e sociais, entretanto, são mais políticos do físicos. Por exemplo, a mais que suficiente alimento no mundo capaz de alimentar todas as pessoas; a fome e má nutrição generalizada existem não em razão de uma insuficiência física de alimentos, mas em virtude de decisões políticas sobre sua distribuição". (*Universal human rights in theory and pratice,* Ithaca, Cornell University Press, 1989, p. 31-32).

5 Kathryn Sikkink. Human Rights, Principled issue-networks, and Sovereignty in Latin Amercia, In: International Organizations, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993, p.413. Acrescenta a mesma autora. "Os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legitima preocupação da comunidade internacional." (op. cit. p. 441).

1ª) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados;[6]

2ª) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção destes direitos. Na lição de André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros: "Em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade"[7].

---

6 Destaque-se a afirmação do Secretario Geral da Naçoes Unidas, no final de 1992: "Ainda que o respeito pela soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável qua a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que esta soberania jamais foi absoluta como era então concebida teoricamente. Um das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania (...) Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal, que reside em toda a humanidade e que permite aos povos um envolvimento legitimo em questões que afetam o mundo como um todo. É um movimento que, cada vez mais encontra expressão na gradual expansão do Direito Internacional" (Boutros-ghali, Empowering the United Nations, Foreign Affairs, vol.89, 1992/1993, p.98-99, apud Henkin et. al., Internacional Law Cases and Materials, p.18)

7 Andre Gonçalves Pereira e Fausto Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª edição, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, p. 661. Acrescentam os autores: "As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de índole variada: política, econômica, social, cultural, cientifica, técnica etc. Mas dentre elas o livro mostrou que há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração econômica e política" (op. cit. p. 661). Na visão de Hector Fix-Zamudio: "(...) o estabelecimento de organismos internacionais de tutela dos direitos humanos, que o destacado tratadista italiano Mauro Cappelleti tem qualificado como jurisdição constitucional transnacional, enquanto controle judicial da constitucionalidade das disposições legislativas e de atos concretos de autoridade, tem alcançado o Direito Interno, particularmente a esfera dos direitos humanos e tem se projetado no âmbito internacional e inclusive comunitário" (*Proteccion Jurídica de Los Derechos Humanos*, México, Comision Nacional de Derechos Humanos, 1991, p.184).

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 e da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. Como leciona Norberto Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais.[8] Em face da crescente consolidação deste positivismo universal concernente aos direitos humanos, pode-se afirmar que os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas como os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais, a proibição da tortura, o combate à discriminação racial, a eliminação da discriminação contra a mulher e a proteção aos direitos da criança, dentre outros temas. Neste sentido, cabe destacar que, até junho de 2000, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 144 Estados-Partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 142 Estados-Partes; a Convenção contra a Tortura contava com 119 Estados-Partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 155 Estados-Partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 165 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-Partes[9]. O elevado número de Estados-Partes destes tratados simboliza o grau de consenso internacional a respeito de temas centrais voltados aos direitos humanos.

A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade[10]. Ressalte-se que a Declaração de

---

8 Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988, p. 30.

9 A respeito, consultar *Human Development Report* 2000, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 51.

10 Note-se que a convençao sobre a eliminaçao de todas as formas de discriminaçao racial, a convençao sobre a eliminaçao da discriminaçao contra a mulher e a convençao sobre os direitos da criança contemplam nao apenas direitos civis e políticos mas também direitos sociais, econômicos e culturais, o que vem a endossar a idéia da indivisibilidade dos direitos humanos.

Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5º afirma: "Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase".

Logo, a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, revigorando o lastro de legitimidade da chamada concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida pela Declaração de 1948. Note-se que, enquanto consenso do "pós-Guerra", a Declaração de 1948 foi adotada por 48 Estados, com 8 abstenções. Assim, a Declaração de Viena de 1993 estende, renova e amplia o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Acrescente-se que, ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional, por sua vez, integrado pelo sistema americano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos.

Feitas essas breves considerações a respeito do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, indaga-se: quais são as inovações e os avanços do sistema internacional de proteção dos direitos humanos? Quais são os desafios e as perspectivas deste sistema à luz da ordem contemporânea?

Para responder a esta questão, importa enfatizar que os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos envolvem quatro dimensões:

1) consenso internacional sobre a necessidade de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos (os tratados não são o "teto máximo" de proteção, mas o "piso mínimo" para garantir a dignidade humana);
2) a relação entre a gramática de direitos e a gramática de deveres; ou seja, os direitos internacionais impõem deveres jurídicos aos Estados (prestações positivas e/ou negativas);
3) órgãos de proteção (ex.: os Comitês – Comitê contra a Tortura; Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial; Comitê sobre os Direitos das Crianças – isto é, cada tratado criará um órgão competente para o monitoramento dos direitos que enuncia);
4) mecanismos de monitoramento voltados à implementação dos direitos internacionalmente assegurados (ex.: os relatórios, as comunicações interestatais e as petições individuais).

Tendo em vista a feição peculiar dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, destacam-se cinco fatores que, na ordem contemporânea, têm introduzido forte impacto no sistema internacional de proteção. É a partir destes cinco fatores que se faz possível compreender as inovações, os avanços, os desafios e as perspectivas contemporâneas do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Neste sentido, destacam-se:

1) Processo de expansão de direitos humanos

Considerando a historicidade dos direitos humanos, ou, para adotar a terminologia de Norberto Bobbio, os direitos humanos enquanto "adquirido axiológico", estão em constante processo de elaboração e redefinição.

Se, tradicionalmente, a agenda de direitos humanos centrou-se na tutela de direitos civis e políticos, testemunha-se, atualmente, a ampliação desta agenda tradicional, que passa a incorporar novos direitos, com ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais.

A título ilustrativo, basta mencionar a iniciativa do Brasil, na sessão da Comissão de Direitos Humanos de 2000, de propor resolução que considerasse o acesso a medicamentos, no caso da Aids, como um direito humano. A Resolução foi aprovada por 52 países, com uma abstenção (EUA). Note-se, inclusive, que em 2002, o Brasil apresentou proposta de resolução visando à criação de uma relatoria temática sobre a saúde, também aprovada por unanimidade. Cabe ainda citar os debates em torno do direito ao desenvolvi-

mento sustentável (reivindicação dos países de Terceiro Mundo), dos direitos reprodutivos (ineditamente enunciados na Conferência do Cairo, sobre População e Desenvolvimento, em 1994) e dos direitos a acesso à tecnologia.

Constatam-se efetivos avanços na expansão contínua do alcance conceitual de direitos humanos, o que tem impactado o sistema internacional de proteção.

2) Processo de identificação de novos sujeitos de direito e criação de tutela jurídica específica no plano internacional

Somando-se ao processo de expansão dos direitos humanos, vislumbra-se o processo de identificação de novos sujeitos de direito, bem como a criação de tutela jurídica específica no plano internacional.

Como já mencionado, a partir da Declaração Universal de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais.

A primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada para o extermínio), com base na igualdade formal. A título de exemplo, basta avaliar quem é o destinatário da Declaração de 1948, bem como basta atentar para a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948, que pune a lógica da intolerância pautada na destruição do "outro", em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nesta ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Transita-se do paradigma do homem, ocidental, adulto, heterossexual e dono de um patrimônio para a visibilidade de novos sujeitos de direito.

Neste cenário, as mulheres, as crianças, a população afro-descendente, os migrantes, as pessoas portadoras de deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito

fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

Firma-se, assim, no âmbito do sistema global, a coexistência dos sistemas geral e especial de proteção dos direitos humanos, como sistemas de proteção complementares.

O sistema especial de proteção realça o processo da especificação do sujeito de direito, no qual o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concreticidade (ex.: protegem-se as mulheres, as crianças, os grupos étnicos minoritários, os povos indígenas, os refugiados). Já o sistema geral de proteção (ex.: Pactos da ONU de 1966) tem por endereçado toda e qualquer pessoa, concebida em sua abstração e generalidade.

Os sistemas geral e especial não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Ante este complexo universo de instrumentos internacionais, cabe ao indivíduo, que sofreu violação de direito, a escolha do aparato mais favorável, tendo em vista que, eventualmente, direitos idênticos são tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global ou regional, ou ainda, de alcance geral ou especial. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos.

É neste contexto que as Nações Unidas aprovam a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, dentre outros instrumentos. Como reflexo deste processo, merece menção a Conferência de Durban, de 2001, contra o Racismo, a Xenofobia ou outras Formas de Intolerância Correlata.

Isto é, o processo de especificação do sujeito de direito traz também o seu forte impacto no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que passa a contemplar instrumentos específicos de proteção.

3) Processo de reconhecimento de novos atores na ordem internacional e a democratização dos instrumentos internacionais

Outro relevante processo a ser apreciado refere-se ao reconhecimento de novos atores na ordem internacional, com a conseqüente democratização dos instrumentos internacionais.

Se os Estados foram ao longo de muito tempo os protagonistas centrais da ordem internacional, vive-se hoje a emergência de novos atores internacionais, como as organizações internacionais, os blocos regionais econômicos, os indivíduos e a sociedade civil internacional (ex.: organizações não-governamentais internacionais).

O surgimento de novos atores internacionais demanda a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A título de exemplo, merece destaque o Protocolo nº 11, do sistema regional europeu, que permitiu o acesso direto do indivíduo à Corte Européia de Direitos Humanos. Acrescente-se ainda a recente aprovação do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, de 1999, que incorpora a sistemática de petição individual. Neste mesmo sentido, cabe menção ao projeto de Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, do mesmo modo, introduz o direito de petição individual.

Contudo, vale ressaltar a resistência de muitos Estados em admitir a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, especialmente no que tange à aceitação da sistemática de petição individual. Esta sistemática cristaliza a capacidade processual do indivíduo no plano internacional, "constituindo um mecanismo de proteção de marcante significação, além de conquista de transcendência histórica", como leciona Antônio Augusto Cançado Trindade[11]".

Com efeito, ainda é grande a resistência de muitos Estados em aceitar as cláusulas facultativas referentes às petições individuais e comunicações interestatais. Basta destacar que: *a)* dos 147 Estados-Partes do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos apenas 97 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais (tendo ratificado o Protocolo Facultativo para este fim); *b)* dos 124 Estados-Partes na Convenção contra a Tortura, apenas 43 Estados aceitam o mecanismo das comunicações interestatais e das petições individuais (nos termos dos artigos 21 e 22 da Convenção); *c)* dos 157 Estados-Partes na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discri-

---

11 Antônio Augusto Cançado Trindade. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo, ed. Saraiva, p. 8.

minação Racial apenas 34 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais (nos termos do artigo 14 da Convenção); e, finalmente, *d)* dos 168 Estados-Partes na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, apenas 21 Estados aceitam o mecanismo das petições individuais, tendo ratificado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

Faz-se ainda fundamental que todos os tratados possam contar com uma eficaz sistemática de monitoramento, prevendo os relatórios, as petições individuais e as comunicações interestatais. Insiste-se na adoção do mecanismo de petição individual por todos os tratados internacionais de proteção de direitos humanos, já que este mecanismo permite o acesso direto de indivíduos aos órgãos internacionais de monitoramento. Seria importante acrescentar ainda a sistemática das investigações *in loco,* apenas prevista na Convenção contra a Tortura e no Protocolo Facultativo à Cedaw.

Além disso, o desejável seria que tais mecanismos fossem veiculados sob a forma de cláusulas obrigatórias e não facultativas – ainda que isto pudesse oferecer como risco a redução do número de Estados-Partes.

Neste cenário, é fundamental encorajar os Estados a aceitar estes mecanismos. Não é mais admissível que Estados aceitem direitos e neguem as garantias de sua proteção.

Para os Estados violadores de direitos humanos, estes mecanismos podem gerar situações politicamente delicadas e constrangedoras no âmbito internacional. Estudos e pesquisas demonstram que o risco do constrangimento político e moral do Estado violador (*the power of embarrassment*) no fórum da opinião pública internacional pode servir como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, os Estados vêem-se compelidos a apresentar justificativas a respeito de sua prática. A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, referente aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Com o intenso envolvimento das organizações não-governamentais, os instrumentos internacionais constituem poderosos mecanismos para a promoção do efetivo fortalecimento do sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito nacional.

Ressalte-se que, cada vez mais, o respeito aos direitos humanos tem se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico como internacional.

4) Processo de incorporação da agenda de direitos humanos pelas organizações e instituições econômicas regionais e globais

No contexto marcado pela globalização econômica e pela integração regional, há a urgência de incorporar a agenda social na pauta da integração regional de blocos econômicos, bem como na nova arquitetura financeira internacional.

Há o desafio de que os direitos humanos possam permear a política macroeconômica, de forma a envolver a política fiscal, a política monetária e a política cambial. As instituições econômicas internacionais devem levar em grande consideração a dimensão humana de suas atividades e o forte impacto que as políticas econômicas podem ter nas economias locais, especialmente em um mundo cada vez mais globalizado [12].

Embora as agências financeiras internacionais estejam vinculadas ao sistema das Nações Unidas, na qualidade de agências especializadas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional carecem da formulação de uma política vocacionada aos direitos humanos. Tal política é medida imperativa para o alcance dos propósitos da ONU e, sobretudo, para a coerência ética e principiológica que há de pautar sua atuação. A agenda de direitos humanos deve ser assim incorporada no mandato de atuação destas agências.

Há que se romper com os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica includente voltada para a promoção dos direitos humanos, consagrada nos relevantes tratados de proteção dos direitos humanos da ONU (com destaque ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e, por outro lado, a tônica excludente ditada pela atuação especial-

---

12 Cf. Mary Robinson, *Constructing an International Financial, Trade and Development Architeture: The Human Rights Dimension*, Zurich, 1 july 1999. Adiciona Mary Robinson : " A título de exemplo, um economista já advertiu que o comércio e a política cambial podem ter maior impacto no desenvolvimento dos direitos das crianças que propriamente o alcance do orçamento dedicado à saúde e educação. Um incompetente diretor do Banco Central pode ser mais prejudicial aos direitos das crianças que um incompetente Ministro da Educação". (Op. cit.)

mente do Fundo Monetário Internacional, na medida em que a sua política, orientada pela chamada "condicionalidade", submete países em desenvolvimento a modelos de ajuste estrutural incompatíveis com os direitos humanos [13].

Reitere-se aqui as lições de Jack Donnelly: "Mercados livres são economicamente análogos ao sistema político baseado na regra da maioria, sem contudo a observância aos direitos das minorias. As políticas sociais, sob esta perspectiva, são essenciais para assegurar que as minorias, em desvantagem ou privadas pelo mercado, sejam consideradas com o mínimo respeito na esfera econômica [14].

Há também a necessidade de acentuar a responsabilidade social do setor privado, especialmente das empresas multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização, bastando citar que das 100 maiores economias mundiais, 51 são empresas multinacionais e 49 são Estados nacionais. Por exemplo, importa encorajar empresas a adotarem códigos de direitos humanos relativos à atividade de comércio; demandar sanções comerciais a empresas violadoras dos di-

---

13 Afirma Jeffrey Sachs: "Aproximadamente 700 milhões de pessoas – as mais empobrecidas – estão em débito perante os países ricos. Os chamados Highly Indebted Poor Countries (países pobres altamente endividados) compõem um grupo de quarenta e duas economias financeiramente falidas e largamente desestruturadas. Eles devem mais de US$100 milhões em dívida não paga ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, a demais bancos de desenvolvimento e governos (...). Muitos destes empréstimos foram feitos em regimes tirânicos para responder aos propósitos da Guerra Fria. Muitos refletem idéias equivocadas do passado. (...) O Jubileu 2000, uma organização que tem o apoio de pessoas tão diversas como o Papa João Paulo II, Jesse Jackson e Bono, o cantor de rock, tem defendido a eliminação da dívida externa dos países mais pobres do mundo. A idéia é freqüentemente vista como irrealista, mas são os realistas que fracassam ao compreender as oportunidades econômicas da ordem contemporânea. (...) Em 1996, o FMI e o Banco Mundial anunciaram um programa de grande impacto, mas sem prover um diálogo verdadeiro com os países afetados. Três anos depois, estes planos fracassaram. Apenas 2 países, Bolívia e Uganda, receberam US$200 milhões, enquanto que 40 países aguardam na fila. No mesmo período, a bolsa de valores dos países ricos cresceu mais de US$5 trilhões, mais que 50 vezes que o débito dos quarenta e dois países pobres. Assim, é um jogo cruel dos países mais ricos do mundo protestar que eles não teriam como cancelar as dívidas". (Jeffrey Sachs, Release the Poorest Countries for Debt Bondage, International Herald Tribune, 12 e 13 de junho de 1999, p.8, apud Henry Steiner e Philip Alston, International Human Rights in Context: Law, Politics and Moral, second edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.1329-1330).

14 Jack Donnelly, *International Human Rights*, Westiview Press, Boulder, 1998, p. 160.

reitos sociais; adotar a "taxa Tobin" sobre os investimentos financeiros internacionais, dentre outras medidas.

5) Processo de justicialização do Direito Internacional

Por fim, há que se destacar o processo de justicialização do Direito Internacional. Basta citar, por exemplo, a futura instalação do Tribunal Penal Internacional, visto que o Estatuto de Roma ultrapassou, no último dia 11 de abril de 2002, o número de ratificações necessárias (sessenta) para a sua entrada em vigor.

No dizer de Norberto Bobbio, a garantia dos direitos humanos no plano internacional só será implementada quando uma "jurisdição internacional se impuser concretamente sobre as jurisdições nacionais, deixando de operar dentro dos Estados, mas contra os Estados e em defesa dos cidadãos" [15].

Observe-se que, no sistema da ONU, não há ainda uma Corte Internacional de Direitos Humanos. Há a Corte Internacional de Justiça (principal órgão jurisdicional da ONU, cuja jurisdição só pode ser acionada por Estados); os Tribunais *ad hoc* para a Bósnia e Ruanda (criados por resolução do Conselho de Segurança da ONU) e o Tribunal Penal Internacional (para o julgamento dos mais graves crimes contra a ordem internacional, como o genocídio, o crime de guerra, os crimes contra a humanidade e os crimes de agressão).

Diversamente, nos sistemas regionais, seja o europeu, seja o interamericano, as Cortes de Direitos Humanos (Cortes Européia e Interamericana) têm assumido extraordinária relevância, como especial *locus* para a proteção de direitos humanos.

É necessário que se avance no processo de justicialização dos direitos humanos internacionalmente enunciados. Como afirma Richard Bilder: "(...) as Cortes simbolizam e fortalecem a idéia de que o sistema internacional de direitos humanos é, de fato, um sistema de direitos legais, que envolve direitos e obrigações juridicamente vinculantes. Associa-se a idéia de Estado de Direito com a existência de Cortes independentes, capazes de proferir decisões obrigatórias e vinculantes"[16].

---

15 Norberto Bobbio, A *Era dos Direitos*, op. cit. pp. 25-47.

16 Richard Bilder, *Possibilities for developmente of new international judicial mechanisms*, In: Louis Henkin e John Lawrence Hargrove, eds., Human Rigts: an agenda for the nex century, Washington, 1994, Studies in Transnational Legal Policy, n. 26, pp. 326-327 e p. 334.

As Cortes detêm especial legitimidade e constituem um dos instrumentos mais poderosos no sentido de persuadir os Estados a cumprir obrigações concernentes aos direitos humanos. Daí a importância em se avançar no processo de criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos.

Em síntese, resta enfatizar que o aprimoramento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos requer: *a*) o reforço do sistema sancionatório internacional, mediante a imposição não apenas de sanções políticas ou morais, mas de sanções de natureza jurídica (doando ao Direito Internacional "garras e dentes"); *b*) o fortalecimento dos mecanismos internacionais existentes, utilizando-se destes de forma plena; e c) a democratização dos instrumentos internacionais, a fim de que se assegure a indivíduos e a entidades não-governamentais possibilidades ampliadas de atuação e um espaço participativo mais eficaz na ordem internacional.

Por fim, no contexto pós–11 de setembro, o desafio de prosseguir no esforço de construção de um "Estado de Direito Internacional", em uma arena mais democrática e participativa, há de prevalecer em face da imediata busca do "Estado Polícia" no campo internacional, fundamentalmente guiado pelo lema da força e segurança internacional.

O maior desafio contemporâneo, como afirma Paulo Sérgio Pinheiro, é evitar a Neoguerra Fria, tendente a conduzir ao perigoso "retorno às polaridades, definidas pelas noções de terrorismo e pelos métodos para combatê-lo"[17]. O risco é que a luta contra o terror comprometa o aparato civilizatório de direitos, liberdades e garantias, sob o clamor de segurança máxima.

Contra o risco do terrorismo de Estado e do enfrentamento do terror, com instrumentos do próprio terror, só resta uma via – a via construtiva de consolidação dos delineamentos de um "Estado de Direito" no plano internacional.

As últimas cinco décadas permitiram a crescente consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como referencial ético conformador e inspirador das ordens nacionais e internacional. Permitiram, ainda, acreditar que a força do Direito poderia prevalecer em relação ao Direito da força. Neste sentido, destacam-se casos paradigmáticos que celebraram a

---

17 Paulo Sérgio Pinheiro, *Folha de S.Paulo*, 31-3-02.

aplicação da jurisdição universal para graves crimes atentatórios à ordem internacional, como os casos Pinochet, Milosevic, Tribunais *ad hoc* para Ruanda e Bósnia, e instituição do Tribunal Penal Internacional.

Por isto, o pós-setembro de 2001 invocará o maior desafio da "Era dos Direitos": avançar no "Estado de Direito Internacional" ou retroceder ao "Estado Polícia"? Quais as perspectivas para a justiça global?

Que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao consagrar parâmetros protetivos mínimos de defesa da dignidade, seja capaz de impedir retrocessos e arbitrariedades, propiciando avanços no regime de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional e interno. Hoje, mais do que nunca, é tempo de inventar uma nova ordem, mais democrática e igualitária, que tenha a sua centralidade no valor da absoluta prevalência da dignidade humana.

DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI: A QUESTÃO DO CAPITAL FINANCEIRO INTERNACIONAL

Marcelo Fernandes de Lima Castro
Banco BNP

Introdução

Esta apresentação abordará a questão do capital financeiro internacional e sua interação com a realidade brasileira. Nesta apresentação descreverei as duas grandes tendências mundiais a que assisti nesses treze anos de carreira bancária, e como elas estabelecem novos desafios para o nosso País no século XXI.

A virada do século foi marcada por grandes crises financeiras, a começar pela crise do México de 1995, seguida da crise asiática de 1997, a crise da Rússia de 1998 e finalmente o *débâcle* da Argentina em 2001. Agora mesmo nosso País passa por sérios percalços, que encerram graves incertezas sobre o futuro, porém encerram também oportunidades. Oportunidade de mudar o que não está dando certo, ou mesmo oportunidade de ser testado pela comunidade internacional e passar no teste, seguindo adiante como um país mais robusto e autoconfiante.

Todas estas crises recentes, inclusive o atual momento de nosso País, tiveram duas características comuns: foram crises que afetaram o capital financeiro numa escala global e foram crises onde se observou uma sincronia

perversa entre os diversos participantes do mercado. São estas as duas tendências que procurarei aqui desenvolver.

Um pouco de teoria

Peço um pouco de vossa paciência para discorrer um pouco sobre a doutrina. A teoria financeira clássica postula que os preços dos ativos e das taxas de juros decorrem dos fundamentos econômicos. Por exemplo, o estado da economia de um país determina a taxa de juros, a capacidade de geração de caixa de uma empresa determina o preço de sua ação na bolsa de valores. Se uma nova informação mostra que os fundamentos se alteraram, imediatamente esta informação se dissemina pelo mercado e conseqüentemente altera os preços dos ativos financeiros. É importante notar a causalidade do processo: sempre dos fundamentos econômicos para os preços dos ativos.

Ora, quem trabalha com mercados financeiros já experimentou na prática que a realidade não é tão simples. Normalmente o aprendizado de que os preços podem se descolar dos fundamentos ocorre de forma dolorosa para os operadores. Há duas razões básicas para tal.

A primeira razão é o comportamento das multidões, o que na língua inglesa se denomina *herd behaviour.* O ponto é que indivíduos que interagem com outros por vezes desenvolvem algum padrão de comportamento que parece que foi combinado, quando de fato ocorreu espontaneamente. Cabe frisar a palavra "espontaneamente", porque quem observa de fora tende a pensar que há um certo conluio entre os indivíduos quando na verdade não há. Quem teve a chance de assistir a um jogo de futebol no Maracanã quando havia ainda a "geral" pode entender bem este ponto. Na geral os torcedores assistiam ao jogo em pé, separados do campo somente por um fosso. Volta e meia algo acontecia na "geral" que levava uns poucos torcedores a correr. Não era raro ver aquela pequena agitação se transformar numa grande onda de corre-corre que, sem motivo aparente dava uma volta em torno do campo antes de dissipar. Outro exemplo futebolístico para ilustrar o comportamento das multidões é o da organização das torcidas cariocas no Maracanã. As torcidas do Vasco da Gama e do Flamengo são as únicas que jamais trocam de lado, sempre à direita e à esquerda das cadeiras especiais respectivamente. A torcida do Botafogo também ocupa o lado direito das cadeiras, à exceção de quando o Botafogo joga contra o Vasco, quando a torcida do Botafogo

cede o lado direito das cadeiras à torcida do Vasco. O mesmo acontece com a torcida do Fluminense, que ocupa o lado esquerdo do estádio, salvo em dias de Fla-Flu, onde o Fluminense ocupa o lado direito. Há toda uma regra de posicionamento das torcidas no Maracanã, a depender de quais times jogam. Este código de regras originou-se espontaneamente, provavelmente como solução para atritos e querelas antigas.

Como as torcidas de futebol, o mercado também é uma grande multidão, são inúmeros os exemplos de sincronização espontânea de agentes do mercado. O estudo das regras que regem os indivíduos quando trocam mercadorias e serviços é um dos pressupostos fundamentais da análise econômica. Na maioria das vezes o comportamento é estabilizador, aludindo ao exemplo do posicionamento das torcidas no Maracanã. Mas outras vezes o comportamento resultante é caótico, como o corre-corre na "geral", e quando isto acontece os preços costumam perder a aderência aos fundamentos econômicos. Nessas ocasiões é normal a mídia procurar uma razão para tal comportamento em interesses escusos, teorias conspiracionistas ou ataques especulativos. Ataques especulativos ocorrem, mas são raros. Na grande maioria das vezes o comportamento das multidões é a causa fundamental destes fenômenos aparentemente irracionais.

A segunda razão para os preços dos ativos se descolar dos fundamentos econômicos é que muitas vezes os preços criam os seus próprios fundamentos. O notório especulador George Soros cunhou o termo "Reflexividade" para definir este fenômeno, e foi o primeiro a explorar este conceito até as últimas conseqüências.

Para ilustrar o conceito da reflexividade, imaginemos um país onde a economia vai bem, com crescimento estável e a bolsa de valores robusta. Por um motivo qualquer a bolsa deste país sofre uma forte queda, mas a economia real continua estável, com as empresas investindo, auferindo lucros estáveis. No entanto, a bolsa de valores continua a cair, a ponto de as empresas se tornarem apreensivas e postergar seus investimentos. Pela mesma razão, os poupadores que detinham parte de seus bens em ações sofrem perdas e tornam-se mais conservadores, reduzindo seus padrões de consumo. Com menos investimento e menos consumo, a economia que ia bem começa a entrar em recessão. A recessão reduz os lucros das empresas e justifica preços mais deprimidos da bolsa de valores. Com isso, a bolsa de valores cai mais, reforçando o movimento recessivo da economia. Eis aí a reflexividade: uma queda inusita-

da da bolsa debilitou uma economia outrora robusta. O enfraquecimento da economia terminou por confirmar a queda do mercado acionário. Preços dos ativos causando mudanças nos fundamentos econômicos.

O ataque que George Soros realizou contra a libra esterlina por meio de seu veículo financeiro *Quantum Fund* é mais um exemplo de como o mercado pode criar seu próprio fundamento. De fato, é o clássico exemplo de ataque especulativo, um dos poucos bem-sucedidos. O *Quantum Fund* começou a vender pesadamente a libra esterlina. Com a pressão sobre a moeda britânica, o Banco da Inglaterra viu-se diante de uma desagradável escolha, ou subia os juros para proteger sua moeda ou deixava a moeda desvalorizar, com alguns efeitos perniciosos de inflação e reputação da autoridade monetária. O problema é que o Banco da Inglaterra hesitava em subir os juros porque não queria aumentar o desemprego do país. Avaliou que deixar a libra esterlina desvalorizar-se era a alternativa de menor custo para o país. Em outras palavras, um ataque especulativo contra a libra esterlina levou o Banco da Inglaterra a mudar sua política cambial, referendando uma moeda mais fraca. É mais um exemplo onde a ação do mercado financeiro modificou os fundamentos econômicos. Neste exemplo, a mudança nos preços foi provocada por um específico participante do mercado.

Duas novas tendências

Enumerei duas razões para que os preços dos ativos financeiros divirjam dos fundamentos econômicos prevalecentes: comportamento das multidões e a teoria da reflexividade. É particularmente problemático para os governos quando ambos acontecem ao mesmo tempo: comportamento das massas levando a preços irracionais e estes preços irracionais deteriorando os fundamentos da economia. A conjunção destes fatores gera crises de difícil solução. Mostrarei agora que no fim do século XX duas tendências no mundo exacerbaram este fenômeno. Lidar com essas tendências consistirá num dos grandes desafios para o século XXI.

A primeira tendência é a existência de um capital financeiro cada vez mais sofisticado. Jamais houve uma abundância tão grande de capital especializado no mundo. Com os sistemas de previdência privada e dos demais sistemas de capitalização, floresceu uma indústria de gerenciamento de recursos. Fundos de pensão, empresas seguradoras e fundos mútuos perscrutam o mundo à busca de aplicações financeiras que proporcionem um retorno su-

perior a seus clientes ou acionistas. Além dessas empresas mais tradicionais, há fundos ultra-especializados. Por exemplo, fundos indexados, também denominados fundos de administração passiva, porque não têm como objetivo o retorno superior para seus cotistas, mas sim replicar da melhor maneira possível os retornos de um índice como o Dow Jones ou Standard & Poors 500 da Bolsa americana. Macro *hedge funds*, onde se aposta em grandes tendências da economia mundial. Fundos de valor relativo, onde a idéia é apostar num ativo contra o outro, por exemplo, comprar títulos brasileiros e vender a descoberto títulos equivalentes da Rússia. Fundos de dívida estressada, com o objetivo de comprar com desconto créditos de empresas em concordata. Fundos "abutres", que têm como objetivo comprar com grande deságio dívida externa de países que reestruturaram suas dívidas, e litigar agressivamente com os países em tribunais internacionais com o objetivo de obrigar o devedor a oferecer um acordo separado, com condições mais vantajosas do que as obtidas pelos demais credores.

Os bancos internacionais também desenvolveram na última década departamentos de risco que comparam retorno e risco de um vasto número de ativos. Modelos de risco como o *Value-at-risk* são capazes de padronizar retornos de ativos muito díspares, desde títulos do Tesouro americano até bônus da dívida do Equador, passando por títulos de hipoteca na Dinamarca e opções de títulos do Banco do Japão. As empresas transnacionais também participam deste movimento de globalização do capital, com operações de câmbio em diversos países e diversificando suas linhas de produção entre várias localizações.

Este capital movimenta-se rapidamente de um país para outro e está pronto para avaliar as mais diversas oportunidades de investimento e especulação. Farei a distinção dos termos mais adiante. Além disso, este capital formou uma rede de conexões que não tem centro, semelhante à internet. Alianças entre empresas, trocas de informações entre altos executivos e autoridades, empresas de consultoria, toda esta pluralidade de relacionamentos forma uma rede de contatos onde a informação flui rapidamente.

Uma teia de relacionamentos que não só compartilha informação, como também interage por meio de fusões e aquisições, contratos de fornecimento, serviços de consultoria e terceirização de atividades. Da mesma forma que os chefes de Estado mantêm contato, também as diretorias das empresas transnacionais, bancos e grandes gerenciadores de recursos tam-

bém discutem decisões estratégicas, levando-os freqüentemente a decisões semelhantes, ou a compartilhar a mesma visão sobre determinado assunto. Creio ser esta a razão para alguns modismos, como a recente onda de fusões e aquisições, investimentos em telecomunicação ou o frenesi da internet. Na minha experiência atraiu minha curiosidade o fato de que os altos executivos de diversos bancos sempre têm uma avaliação muito parecida sobre a realidade brasileira, seja nos momentos de otimismo seja nos de apreensão.

A segunda tendência é que o altíssimo grau de interação entre esses agentes não desenvolveu na mesma medida sua capacidade de julgamento. Arrisco até afirmar que a modernidade gerou um excesso de informação que prejudica o julgamento. Para julgar é necessária a introspecção, e introspecção é a suma antítese da cultura da internet, da informação em tempo real, da ânsia de estar conectado ao mundo.

Há um conto de Borges sobre este tema intitulado "Fumes, o memorioso". O personagem Fumes é um "gaúcho" possuidor de memória absoluta. Lembrava-se de cada folha das árvores que avistava, cada estrela do céu, decorava as mais diversas línguas. Mas o narrador observa: "Suspeito, no entanto, que não era muito capaz de pensar. Pensar é esquecer diferenças, é generalizar, abstrair. No abarrotado mundo de Fumes não havia senão detalhes, quase imediatos". Este conto de Borges é uma metáfora da internet onde o afã em conectar-se prejudica a capacidade de introspecção, de desenvolver julgamento independente.

Uma rede internacional de capital financeiro, altamente especializado e conectado, aliado ao empobrecimento da capacidade de introspecção levaram à exacerbação do comportamento de multidões. O mercado global tornou-se a multidão final. Na azáfama da geral do Maracanã, os pobres "geraldinos" correm sem saber o motivo de seu correr. No mercado globalizado não é tão raro que se compre porque todos estão a comprar, que se entre em pânico porque todos estão tomados de pânico. É impressionante como este ambiente é propício à propagação de modismos, mitos e idéias reducionistas, quando não flagrantemente falsas.

Movimentos de capitais em países emergentes

Neste contexto, pode se considerar a crise do México de 1995 como a primeira crise do século XXI. Nos anos que antecederam a crise tequila, os tesobonos (que nada mais eram que títulos cambiais emitidos pelo governo

mexicano) atraíram capitais de toda parte, financiando um déficit de conta corrente que chegou a 29 bilhões de dólares ou 8% do PIB, até que todos os capitais saíram de uma só vez em 1995. Não fosse a operação de salvamento do Tesouro americano, alguns bancos americanos de médio porte poderiam ter quebrado. O México recuperou-se da crise, mas não sem um custo elevado. Em 1995, a inflação medida pelo deflator implícito pulou para 38%, de 8% no ano anterior, e o PIB caiu 6%. Depois desses tristes eventos, o Banco do México nunca mais emitiu tesobonos.

De 1993 a 1998, os juros altos brasileiros atraíram também vasta quantidade de capitais especulativos. Nos primeiros anos do Plano Real, o Governo praticou juros elevados para manter a política cambial de minidesvalorizações. Havia o temor de que se o câmbio flutuasse livremente a inflação poderia voltar. Uma leitura atenta de qualquer livro-texto de economia levaria à conclusão que juros elevados não consistiam na melhor política econômica. Melhor seria praticar uma política fiscal mais austera, como aquela que se passou a praticar a partir de 1999. Na ausência de superávits primários mais condizentes com a situação, os juros ficaram mais altos do que apontava o risco Brasil, o que é uma inconsistência financeira. Políticas econômicas inconsistentes costumam atrair capital especulativo. Este foi acumulando ano após ano, mas quando a crise da Ásia eclodiu em 1997, o capital especulativo começou a sair. Na última semana de outubro de 1997, 8 bilhões de dólares de reservas deixaram o País. Mas nada se comparou à crise da Rússia. Nos cinco meses subseqüentes à moratória russa, ou seja, de primeiro de agosto de 1998 até fim de 1998, 38,9 bilhões de dólares deixaram o País (dados do Banco do Central do Brasil). Após a desvalorização do real em janeiro de 1999, a maior parte deste capital de curto prazo havia deixado o País.

Nas crises de países emergentes no final do século XX, observamos um padrão semelhante: quantidades espetaculares de capital ingressam no País com uma visão excessivamente otimista, mas também atraídos pela perspectiva de ganhos rápidos. A origem dos recursos é de toda a parte do mundo. O acúmulo de capital é gradual, e o País se acostuma e começa a contar com os recursos externos de curto prazo como fonte de financiamento. Porém, na primeira frustração de expectativas, o fluxo de capital reverte rapidamente. O estopim da crise pode ser um fator doméstico (no caso do México o assassinato em 1994 de um dos candidatos à presidência) ou pode ser um fator internacional, como a queda da bolsa americana, a crise da Ásia ou Rússia. O

contágio internacional ocorre porque os mesmos agentes que aplicam no Brasil também aplicaram na bolsa americana e na Rússia.

Mas nem sempre a especulação prejudicou o Brasil. O Governo brasileiro beneficiou-se da especulação existente nas bolsas de valores mundiais, principalmente nos setores de telecomunicações, para vender a preços elevados algumas de suas empresas estatais. Vendeu todo o sistema Telebrás por 18,85 bilhões de dólares, e daquela privatização até hoje as empresas leiloadas perderam 70% de seu valor de mercado em dólares . Especificamente, vendeu o controle da Embratel por 2.26 bilhões de dólares quando a empresa toda vale atualmente uns 300 milhões), vendeu a empresa de energia elétrica Elektro por 1.25 bilhões de dólares. É irônico que a Elektro e Embratel foram vendidas para a Enron e WorldCom respectivamente, ambas empresas americanas protagonistas dos escândalos de contabilidade fraudulenta que devastaram a credibilidade da Bolsa de Valores americana. As brasileiras Elektro e Embratel são empresas sérias e lucrativas, e nada têm a ver com a infâmia de suas controladoras americanas.

Investimento x especulação

É claro que no século XXI o Brasil deva incentivar os investimentos e desencorajar a especulação, mas antes de discutir como fazê-lo, convém diferenciar claramente os conceitos de especulação e investimento.

O célebre investidor Benjamin Graham, professor do não menos célebre Warren Buffet, no primeiro capítulo de seu livro *Inteligent Investor* diferencia especulação de investimento da seguinte forma: "Uma operação de investimento é aquela que, após análise rigorosa promete segurança do principal e retorno adequado. Operações que não obedecem a estes critérios são especulativas". A esta lapidar definição acrescenta-se a origem etimológica da palavra especulação. Vem do latim. O verbo depoente cuja forma infinitiva é *speculari* segundo o dicionário Saraiva significa "observar de lugar alto; estar de observação; estar de atalaia, de sentinela. *Speculari ocasionem i.e.* espreitar a ocasião. Speculari consilia i.e. espiar os desígnios, *Speculabor unde i.e.* "espreitarei a oportunidade de". Finalmente, *speculatores* era o nome dado aos batedores do exército de César, que iam à frente para desbravar o terreno e adquirir informação.

Ou seja, investimento pressupõe um comprometimento de longo prazo, haja vista que a preservação do capital está assegurada. Já especulação é

uma atividade na qual a perda do capital é uma possibilidade real, e por isso exige retornos mais elevados e prazos menores. Ao contrário do investidor, o especulador necessita de uma porta de saída, para o caso de mudar de opinião sobre o cenário traçado. Como os batedores do exército romano, o especulador espreita matreiramente, aproxima-se aos poucos, fica de sentinela, e foge rapidamente ao primeiro estampido.

Definidos assim os conceitos, eu diria que toda economia com preços livres necessita de especuladores e de investidores. Várias atividades cotidianas são atividades especulativas. Por exemplo, a decisão de um exportador de fechar câmbio a um dólar de 2.90 ou esperar mais uma semana para ver se sobe mais um pouco é uma decisão especulativa. Uma dona-de-casa que decide sacar suas economias de um fundo DI que apresentou rendimento ruim para aplicar num fundo cambial está tomando também uma decisão especulativa.

Além disso, os especuladores conferem liquidez à economia. Um cliente da instituição financeira que deseja efetuar uma operação de proteção cambial pede uma cotação para a mesa de operações. A mesa de operações vai passar a cotação ao cliente baseado no que ela acha ser o mercado para os próximos minutos. Até o cliente levar a cotação à sua diretoria, discutir se o preço vale a pena, compará-lo com o de outros bancos e voltar para fechar a operação com a mesa, o mercado pode ter mudado. Para assumir este risco e assistir o cliente, a mesa de operações tomou uma decisão especulativa.

Algumas observações sobre especulação merecem atenção.

Primeiro, a maior parte dos especuladores aposta a favor, e não contra. Apostar contra é caro. Para apostar contra, normalmente o especulador tem de pagar juros elevados. Acreditem, a grande maioria dos especuladores não gosta de ir contra. Normalmente, quando se diz que o mercado está especulando contra, que há pressão forte no câmbio, ou porque a Bolsa de Valores despencou devido à especulação, o que está acontecendo de fato é que os especuladores que apostaram a favor estão com medo, perdendo dinheiro e zerando as apostas com prejuízo. É comportamento das multidões.

Segundo, muitas pessoas pensam que estão investindo quando deveras especulam. Isto é um grande perigo para os incautos. Foi o caso de quem investiu em ações de internet. Acreditaram na ladainha da imprensa sobre a nova economia, nas análises de má-fé de alguns bancos de investimentos que tinham interesses escusos em promover certas empresas. Comprome-

teram-se com o longo prazo das empresas em que tanta fé colocaram? Sim. Mas não fizeram a análise rigorosa a que se refere Benjamin Graham e amargaram perdas vultosas.

Terceiro, normalmente quando a mídia menciona especulação, na verdade se refere a manipulação de mercado. Manipulação de mercado é muitas vezes crime, e mesmo quando não o é, as autoridades devem tratar de coibir esta prática. Na minha profissional conheci algumas poucas histórias de sucesso de manipulação de mercado, mas conheci provavelmente o triplo de histórias de instituições ou pessoas que quebraram tentando levar o mercado para um preço inconsistente com seus fundamentos.

Desafios para o século XXI

Compreendido o que significa especulação, todos nós concordamos que nenhum país pode traçar um projeto de longo prazo em que contemple depender deste tipo de capital para fechar suas contas.

É particularmente trágico que dependamos das agências internacionais de avaliação risco, como a Standards and Poors e Mooddy's, para que o mundo nos veja como País propício a receber capitais de longo prazo, um País com grau de investimento. Essas agências já cometeram vários equívocos notoriamente documentados, mas a crua realidade é que ainda permanecem como importantíssima referência para aquele rede de capital internacional que descrevi. É grave que todas as agências internacionais classifiquem o Brasil como país conveniente a capitais especulativos. Não podemos nos contentar com isto.

Como evitar ser destino de capitais especulativos? O país deveria atuar em diversas áreas.

A providência mais eficaz seria adotar um plano para galgar na escala de avaliação das agências internacionais, atingindo o grau de investimento. Na América Latina, o México e o Chile já atingiram este nível e não é coincidência que estes países sofreram bem menos contágio das crises da Argentina e da Bolsa americana.

Segundo, reforçar a atuação dos órgãos fiscalizadores, como o Banco Central, CMN e CVM, para que zelem pelo bom funcionamento dos mercados, evitando a manipulação de preços e minimizando a aparição de efeitos manada que são tão deletérios para a economia. É importante notar que o

efeito manada pode ocorrer tanto para o lado do otimismo como do pessimismo. Ambos são nocivos e devem ser desencorajados, e a política que melhor os combate é a da ampla transparência. Informação sobre contas públicas, contas externas, inflação, além de dados precisos sobre a situação patrimonial e de fluxo de caixa das empresas negociadas em Bolsa conferem racionalidade à formação dos preços, reduzindo, porém não eliminando totalmente o risco de bolhas especulativas.

Terceiro, é necessário admitir que o Banco Central sozinho não possui instrumentos suficientes para promover a estabilidade. Sem um regime fiscal austero, a política monetária não tem como garantir uma inflação baixa, e sem uma política tributária eficiente o Brasil arrisca perder investimentos de longo prazo para outros países que oferecem condições melhores. Temos de reconhecer também o prejuízo enorme que o crime organizado e o atual ambiente de insegurança acarretam para o investimento e conseqüentemente para o crescimento econômico do País.

Quarto, o relacionamento com o FMI.

O FMI apoiou e fomentou políticas econômicas equivocadas em alguns países. Países que liberaram seus mercados ao capital especulativo quando ainda não estavam maduros para tal. Em artigo publicado na revista *Economist* do dia 3 de agosto, mesmo o diretor do departamento de pesquisa do FMI, Dr. Kenneth Rogoff, reconheceu que "em suas visitas de rotina, antes da crise da Ásia, o FMI algumas vezes pendeu longe demais em direção a uma certa negligência benigna quando os países liberaram seus mercados para capitais de curto prazo, antes que a estrutura regulatória doméstica estivesse pronta para lidar com eles. Agora, a opinião do FMI tem mais nuances". Perdoem minha tradução livre, mas o Dr. Rogoff usou de um inglês bem nebuloso para admitir o erro de sua instituição.

Entretanto, o FMI não impõe sua política a nenhum país. O FMI é sempre requisitado pelos países. A opção de assinar um acordo é soberana. Neste sentido, o FMI é uma das alternativas de que dispõe o país. Pode às vezes ser uma boa alternativa, como pode muitas vezes não o ser. Cabe ao país avaliar responsavelmente, sem paixão, seu leque de opções, tendo como objetivo primordial, diria mesmo o único objetivo, garantir o crescimento econômico de longo prazo e a melhoria das condições de vida do país.

China, Rússia e Malásia são exemplos de países que não seguiram o receituário do FMI. Se obtiveram ou não resultados melhores por terem seguido

seus próprios rumos é tema de grande controvérsia. Mas alguns autores de renome como o Prêmio Nobel Stiglitz e o respeitado economista de Harvard Dani Rodrik sustentam que sim, que em alguns casos (e é importante frisar a palavra "alguns", não foram todos os casos) países que não aderiram às políticas do Fundo conseguiram melhores resultados econômicos. Cabe ao Brasil fazer sua própria avaliação.

O relacionamento deve ser de parceria, jamais de submissão. A via certa para a submissão é esperar que o FMI venha, analise nossa economia e disponibilize algumas dezenas de bilhões de dólares e com isto nossos problemas se resolvem. Nem é isto o que FMI deseja. Pelo contrário, o País tem as condições para resolver sozinho seus dilemas, mas se o FMI pode minimizar o custo social da solução e acelerar a retomada do crescimento, que um acordo seja bem-vindo.

Finalmente, no século XXI há de se ter clareza de propósitos, transparência e consistência nas políticas econômicas.

No século XXI não há mais espaço para políticas inconsistentes, e o motivo é simples: com o advento da internet, com a informação em tempo real, o relacionamento entre governos e mercados é francamente assimétrico.

O que é o mercado? São milhares de pessoas tomando decisões de negócios a todo o momento. Toda a rede de capitais globalizados que descrevi nesta apresentação, e além disso, meus familiares quando me perguntam o que fazer com suas economias, aposentados, cidadãos comuns quando pensam em comprar um imóvel, um carro ou aplicar na poupança. E mais, todas estas pessoas munidas das cabeças mais brilhantes e bem informadas: consultores financeiros, advogados, economistas com larga experiência, jornalistas versadíssimos. Isto é o mercado.

E do outro lado? Do lado do Governo, quem dita a política econômica? No máximo umas trinta pessoas patriotas, inteligentes, bem-intencionadas e informadas, porém estressadas, com agenda lotada, sem o tempo para introspecção que o cargo exige. A única forma de lidar com o mercado, nesta situação, é ser transparente, rigoroso e consistente nas ações. Na expressão popular, é não colocar prego sem estopa. É não presumir que o mercado "não vai se dar conta" de algum furo.

A assimetria de informação é evidente. Praticar políticas econômicas inconsistentes será certeza de fracasso. É como jogar xadrez contra um grande mestre internacional, e fazer o seguinte raciocínio: "Eu vou posicionar

meu cavalo aqui, e se ele não notar o que pretendo fazer, em cinco lances eu dou um xeque-mate. Por outro lado, se o grande mestre se der conta, eu arrisco perder meu cavalo em dois lances".

No século XXI, governos que agirem assim estarão eles próprios a especular. Perderão sempre. Especulação é um jogo que os governantes não dominam e, pelo bem do povo, não devem jogar.

ENCERRAMENTO

ALDO REBELO – Convido para integrar a Mesa, neste encerramento, o Ministro Carlos Henrique Cardim, Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty, da Fundação Alexandre de Gusmão; o Professor Luis Fernandes, Diretor Científico da Faperj. Saúdo os Embaixadores Musa Amer Odeh, da Palestina, e Samuel Pinheiro Guimarães, que resistiram ao adiantado da hora.

Vamos encerrar os trabalhos com um balanço final de nossa atividade. Nosso propósito é fazer um encerramento singelo e informal. Para tanto, passo a palavra a um dos idealizadores deste evento, com quem mantivemos contato permanente, o estimado Ministro Carlos Henrique Cardim, Diretor do IPRI.

CARLOS HENRIQUE CARDIM – Gostaria de evocar o Professor Karl Deutsch, grande especialista em relações internacionais. Ele dizia que nas relações internacionais e na política em geral há dois elementos fundamentais: a ação e o conhecimento. Segundo Deutsch, numa situação médica, por exemplo, não basta somente a ação, por mais bem-intencionada que seja, e por maiores que sejam a boa vontade e o empenho; é necessário também que o médico tenha conhecimento específico, caso contrário, o paciente sofrerá muito, e poderá perder a vida. Esse mesmo modelo pode ser aplicado às relações internacionais, em que, além da ação, o conhecimento é fundamental. Mas há uma diferença entre o erro do médico e o do especialista em relações internacionais. Nas relações internacionais, precisamos de cemitérios muito maiores do que na Medicina, ou seja, realmente as conseqüências da falta de conhecimento nas relações internacionais podem ser terríveis.

Acredito que o conhecimento tem duas dimensões: a pessoal e a social. A dimensão social, justamente no caso brasileiro, implica ampliar o debate, incrementar a reflexão sobre as relações internacionais. Eventos como este seminário colaboram decisivamente para o aprofundamento do assunto. Os textos aqui apresentados vão gerar conhecimento, debates e vão estar nas universidades como livro que pretendemos publicar .

Registro, com grande satisfação, a boa combinação que logramos entre a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a Faperj e o Ipri. E espero que essa parceria resulte em novos empreendimentos em breve.

Muito obrigado.

ALDO REBELO – Concedo a palavra, com muita satisfação, ao Professor Luis Fernandes, Diretor Científico da Faperj, docente do Instituto de Relações Internacionais da PUC do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense, para suas considerações sobre o seminário. Sinto-me honrado com a longa trajetória de nossa amizade e de termos integrado juntos a diretoria da gloriosa União Nacional dos Estudantes.

O Professor Luís Fernandes teve papel decisivo na elaboração e concepção deste evento. Graças a seu entusiasmo e ao valor que atribui às relações internacionais, como parte importante da centralidade da questão nacional, conseguimos realizar este seminário. Por seu intermédio, agradeço ao Professor Renato Lessa e à Faperj.

LUIS FERNANDES – Sr. Presidente, em primeiro lugar, agradeço à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados a oportunidade de colaborar na organização deste seminário, juntamente com o Ministro Carlos Henrique Cardim, e de contar com o trabalho conjunto e a cooperação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

Todos que participaram deste seminário farão suas avaliações ao ler os trabalhos aqui apresentados, mas na minha apreciação o seminário é amplamente positivo e uma iniciativa – vou usar uma palavra ousada – sem precedentes. É normal reunir membros de um Ministério e de setores da área acadêmica para discutir alguns temas; é normal uma relação institucional regular entre o Ministério, seus órgãos e Comissão de Relações Exteriores – da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Mas esta conjunção que conseguimos reunir é singular, pois há a participação ativa do Ministério, na

organização e apresentação dos trabalhos e dos debates, da Comissão da Câmara dos Deputados e do mundo acadêmico, que resultam numa triangulação não muito usual. Esse talvez tenha sido um dos pontos altos do seminário que realizamos.

Como mencionou o Deputado Aldo Rebelo, sempre há a contribuição da biografia individual das pessoas envolvidas, além da relação institucional. Nesse caso, não é comum ter na direção de uma importante agência de fomento no País alguém da área de Ciências Sociais. E é menos raro ter – estou há mais de três anos na função de diretor científico – alguém da área acadêmica de relações internacionais. No caso da Faperj, além dessa singularidade, tivemos durante quase dois anos como diretor-presidente outra pessoa que também é da área do Direito Internacional, o Prof. Antônio Celso, que participou de uma das Mesas neste seminário, e mais recentemente um cientista político de renome como diretor-presidente também da Faperj. Aliado a isso, o fato de termos na presidência da Comissão alguém para quem as relações internacionais e a política externa do País não são mero pretexto e preocupação desse cargo; são parte das preocupações existenciais e individuais deste presidente. A conjunção desses fatores singulares nos permitiu fazer esse desenho e reunir esse conjunto de atores que se fizeram presentes neste seminário.

Tais fatos singulares devem ser superados daqui para frente, porque o que atendemos com este seminário foi a uma necessidade permanente do Estado brasileiro – mais importante do que o fato de pessoas ocuparem cargos de direção nas instituições e fundações respectivas e também na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Talvez o nosso grande desafio seja avançar na institucionalização desse tipo de iniciativa para que ela tenha continuidade ao refletir o interesse e necessidade permanente do Estado e do povo brasileiro.

Por ter sido representante de uma das instituições organizadores, tive oportunidade de participar de todos os seminários, do início ao fim. Nem todos tiveram essa chance. A minha impressão é que tivemos um painel bastante rico e abrangente dos desafios da política externa brasileira no início do século XXI, que captou tanto a riqueza quanto a variedade dos desafios que se apresentam para a política externa do País.

Apesar das diferenças existentes nas apresentações – comentava isso com o Ministro Carlos Henrique Cardim no intervalo –, as discussões foram marcadas por uma convergência de preocupações e de propósitos.

Vou até me valer da imagem do futebol, apresentada pelo Marcelo Castro, na Mesa anterior. Freqüento o Maracanã há quase quatro décadas, sempre sentando do lado direito. Então, vocês podem tirar as conclusões futebolísticas desse posicionamento. O fato é que há três anos, os órgãos de segurança do Governo do Estado do Rio de Janeiro tomaram uma decisão que tem implicações, para entendermos as conclusões desse seminário: além de distribuir as torcidas dentro do Maracanã, distribuíram também fora dele, especialmente no caso de clássicos de maior rivalidade do futebol carioca, como Vasco e Flamengo. O que ocorreu? A rivalidade territorializada e controlada dentro do estádio foi transferida para fora dele, em circunstância absolutamente desterritorializada.

Qual foi o resultado? Não foi ordem, harmonia, relações pacíficas, mas justamente o inverso, a liberação de um conflito, de uma identidade que antes estava territorializada em um espaço não territorializado de organização dessa tensão e o aumento gigantesco da violência, inclusive casos de mortes em decorrência das tensões entre as torcidas.

Houve uma preocupação que serviu de fio condutor para o seminário, ou seja, a supremacia adquirida por uma única potência no sistema internacional, após o fim da Guerra Fria, traduziu-se, depois dos atentados de 11 de setembro, em uma política menos respeitosa para os fóruns multilaterais e tendente a buscar preservar e consolidar uma supremacia unipolar, impossível de se consolidar no sistema internacional. Isso gera um ambiente internacional muito preocupante e propício ao agravamento de tensões e conflitos dentro do qual o Brasil deve procurar posicionar-se com cautela, mas com coragem e firmeza, buscando preservar a sua autonomia e a sua margem de manobra no sistema internacional.

Vimos nas discussões do seminário uma valorização de esforços de integração que fortaleçam a posição do Brasil no sistema internacional, com destaque para o Mercosul, como o embrião de uma integralização sul-americana, e esforços de aproximação no âmbito da comunidade dos países de língua portuguesa. Além disso, a necessidade de investir e de valorizar processos de multipolarização no sistema internacional que impeçam o simples

predomínio da lei do mais forte no sistema internacional e que possam fornecer bases materiais para consolidação do respeito aos fóruns multilaterais. Por isso, a necessidade da busca de maior aproximação com diversos países integrantes da União Européia; a busca de um aproximação, tanto política quanto econômica, com pólos regionais que se formam e se consolidam no sistema internacional; e o reforço firme e decidido do Brasil aos seus compromissos com os fóruns multilaterais, como resposta racional à irracionalidade da lei do mais forte no sistema internacional.

Essas foram as preocupações convergentes que dominaram as discussões do seminário e que formam uma pauta de política externa do Estado brasileiro, que independe propriamente das variações do Governo.

Acredito que esta pauta está presente na agenda dos candidatos que hoje disputam as eleições para Presidente do Brasil. Ter tornado pública essa pauta, ajudando a debatê-la e discuti-la foi a grande realização deste seminário. Sinto-me satisfeito por ter podido ajudar na sua organização e realização.

Agradeço a todos a participação e a atenção.

ALDO REBELO – Muito obrigado, Dr. Luis Fernandes.

Não há nada a acrescentar às palavras do Ministro Carlos Henrique Cardim e do Professor Luis Fernandes. Diria apenas que o esforço da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional de encontrar espaço para o debate de projetos de interesses do povo brasileiro e a formulação de uma política externa, no início do século XXI, ao lado do Itamaraty, das universidades, da sociedade brasileira, foi bem-sucedido, vitorioso, embora ainda inicial.

Em um mundo tão carregado de adversidades e riscos, o Brasil tem, como poucos países, condições de desempenhar suas potencialidades, a partir de sua fronteira mais próxima.

Ao longo de quase 15.800 quilômetros de fronteira com dez países não encontramos um palmo sequer de discórdia, de ressentimento, de insatisfação. O Brasil dispõe de condições muito favoráveis para desempenhar esse papel a partir da América do Sul e para enfrentar, sem qualquer recurso à beligerância ou à arrogância – que, além do mais, não seriam aconselháveis –, as circunstâncias de um processo de integração.

Há uma grande área com enorme coeficiente de atritos nos aspectos comercial, econômico, diplomático, militar, envolvendo os interesses do

Brasil. E creio que nessas circunstâncias, quando boa parte da agenda de política econômica tem migrado, nesta Casa, para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional –, porque não podemos discutir política econômica sem discutir Alca, Mercosul, OMC, e assim por diante –, é importante que a sociedade encontre um espaço para refletir, para debater e para ajudar a formular, escolher e sustentar caminhos que abram espaço para a afirmação do nosso País. A democracia, os direitos humanos, o desenvolvimento serão palavras vãs se não forem sustentadas pela autonomia, pela independência, pela soberania do nosso País. Uma colônia não tem autonomia para criar democracia, direitos sociais, nem desenvolvimento. Uma colônia financeira, militar, tecnológica não tem autonomia para forjar ou formular políticas próprias. E sem desenvolvimento, sem soberania, seremos ainda mais frágeis e será mais difícil a realização dos objetivos legítimos e justos do Brasil em política externa.

Muito obrigado.

HOMENAGEM AO SENHOR EMBAIXADOR OVÍDIO DE ANDRADE MELO E, EM CARÁTER PÓSTUMO, AO EMBAIXADOR ÍTALO ZAPPA

ALDO REBELO – Declaro abertos os trabalhos da presente reunião, em que homenagearemos o Sr. Embaixador Ovídio Melo e também a memória do Sr. Embaixador Ítalo Zappa. Em seguida, retomaremos nossos trabalhos, com a instalação da Mesa "Perspectiva das Relações do Brasil com o Mundo Lusófono".

Convido para compor a Mesa o homenageado, Sr. Ovídio de Andrade Melo, embaixador aposentado e ex-representante do nosso País em Luanda, Angola, e a Sra. Regina Zappa, filha do Embaixador Ítalo Zappa.

Registro a honrosa presença dos familiares do Embaixador Zappa: Sr. Sérgio Zappa, filho; Sra. Cristina Zappa, filha; Sra. Ana Elisa, filha; o jovem João Pedro, neto, e a jovem Laura, também neta.

Convido também para compor a Mesa o Sr. Embaixador da República de Angola em Brasília, Sr. Alberto Correia Neto; o Sr. Embaixador da República de Moçambique em Brasília, Sr. Amadeu Paulo da Conceição; o Conselheiro Raul de Taunay, representante do Ministério das Relações Exteriores e Subchefe da Assessoria de Relações com o Congresso; e a Sra. Chefe da Divisão da África II, Secretária Irene Vida Gala, do Ministério das Relações Exteriores.

Monteiro Lobato dizia que um país se faz com homens e livros. Há aqueles que têm a característica, o traço, diante da história e dos desafios, de querer dar uma contribuição a mais na construção material e espiritual das nações.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional procurou não apenas cumprir a tarefa constitucional e regimental de produzir, no seu

dia-a-dia, o trabalho necessário ao andamento das relações do Congresso com o Poder Executivo e com a sociedade, e do nosso País com o mundo. Nesse empenho ordinário, cotidiano, procuramos também contribuir para elevar a auto-estima do nosso povo e do nosso País diante dos desafios que enfrentamos.

O Brasil, ao longo de sua história, cultivou princípios fundamentais nas suas relações internacionais, confirmando os princípios da solução pacífica dos conflitos, da luta anticolonialista, da autodeterminação dos povos, da igualdade entre os Estados e da prevalência dos direitos humanos. Quando a defesa desses princípios ultrapassa a simples doutrina, é que surgem os homens à altura da execução dos elevados propósitos que marcaram a trajetória do nosso País como nação independente.

Esses homens têm traços de José Bonifácio de Andrada e Silva, o Patriarca, que, no momento da luta pela independência, percebia a necessidade de firmar a presença do Brasil no cenário das nações livres; traços do Marechal Floriano Peixoto, que soube ter a firmeza, a persistência e, ao mesmo tempo, a sabedoria para consolidar no espaço internacional a nossa Pátria. Cito também a figura centenária do Barão do Rio Branco, que perseverou na defesa de uma solução pacífica para os litígios de fronteira, resguardando os interesses nacionais.

Nos anos 60 e 70, período de luta contra os impérios coloniais em declínio em todo o mundo, o Brasil vivia o desafio de ampliar seus horizontes. Exatamente naquelas circunstâncias, dois homens carregaram a responsabilidade de interpretar e defender a soberania do nosso País.

O Embaixador Ovídio de Andrade Melo serviu em Angola nos idos de 1975. Ruía o império colonial português na África. O Brasil vivia sob regime de exceção, marcado pela radicalização ideológica e doutrinária de então. Eram tempos da Guerra Fria, e chegavam a Luanda os destacamentos do movimento popular pela libertação de Angola – guerrilha de caráter marxista.

Os Estados Unidos pressionavam contra o reconhecimento do Governo de Angola, pressionavam para que nenhum país reconhecesse a força militar e política que ocupava a cidade de Luanda. O Governo brasileiro enfrentava crise de indecisão. O Presidente Geisel tinha contra o reconhecimento a posição dos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Em Luanda, ao afrontar a opinião de um império, por um lado, e contrariar a

posição dos mais fortes ministros do Governo brasileiro, por outro, nosso diplomata defendia a visão e os interesses do Brasil.

Num momento daqueles, diante de contendores externo e interno, talvez qualquer um que analisasse a correlação de forças se inclinaria a dizer que as opiniões do Embaixador Ovídio de Andrade estavam previamente derrotadas. Por circunstâncias compreensíveis naquele período, não teriam como encontrar o apoio do Congresso, da opinião pública ou da imprensa. Mas foi exatamente nesse momento que a firmeza, a convicção, a perseverança e o amor à Pátria levaram o Embaixador Ovídio de Andrade a manter sua posição.

O Brasil ultrapassou uma correlação de forças conjunturalmente desfavoráveis para manter sua tradição em defesa do fim dos impérios coloniais e da libertação das colônias. Creio que se deveu ao patriotismo e ao espírito público dos Embaixadores Ovídio de Andrade Melo e Ítalo Zappa, entre outros diplomatas apoiados nessa tradição, a adoção de posição justa, até hoje reverenciada pelo nosso país-irmão.

Ao outorgar uma placa em homenagem ao Embaixador Ovídio de Andrade Melo, como também ao Embaixador Ítalo Zappa, já falecido, a Comissão de Relações Exteriores reverencia a grandeza e a dignidade do nosso País e do nosso povo, representadas na trajetória da vida e da carreira dos dois embaixadores.

Sr. Embaixador Ovídio de Andrade Melo, receba da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela unanimidade dos partidos dela integrantes e da Câmara dos Deputados, esta homenagem. Receba, portanto, da Casa do povo, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional o reconhecimento da sociedade e do Congresso por seu patriotismo. E que ele sirva de exemplo e de estímulo ao nosso corpo diplomático e ao nosso País:

> "Esta placa constitui uma justa homenagem da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados ao Embaixador Ovídio de Andrade Melo, cuja carreira de relevantes serviços prestados ao Brasil serve de modelo e de inspiração a todos os brasileiros que com ousadia e altivez projetam a imagem do País no exterior.
>
> Brasília, 24 de abril do ano de 2002."

OVÍDIO DE ANDRADE MELO – É com profunda emoção que recebo esta homenagem e relembro aqueles anos passados na Divisão das Nações Unidas, tentando repudiar o colonialismo, e o ano de 1975, passado totalmente em Angola, em meio às lutas que lá aconteceram.

Sou do vale do Paraíba, das terras do café, da cidade de Barra do Piraí. Desde minha infância, senti a importância da contribuição africana para o desenvolvimento e o crescimento do Brasil, justamente com aquela frase de Bernardo Pereira de Vasconcelos: "A África civiliza o Brasil", porque a África, palavra de Joaquim Nabuco, "construiu também o Brasil". Creio que isso se sentia perfeitamente na região de onde venho, onde há descendência de africanos mais numerosa até do que nos Estados da Bahia e de Minas Gerais.

Acredito que isso contribuiu muito para que eu sentisse, e sentisse de coração, o art. 3º, pelo qual Portugal reconhece nossa independência, mas com uma concessão de filho para pai. Dom Pedro I promete que não intervirá em nada para ajudar na independência das colônias africanas.

Eu achava isso verdadeiramente vergonhoso, porque representantes de Moçambique, Angola e Brasil vinham ao Rio de Janeiro coordenar a sua posição antes de conversar com Portugal, em Lisboa, sobre a descolonização no reino unido que então se formara.

Tudo isso fez com que eu e Zappa, criados juntos e amigos de infância, estivéssemos absolutamente afinados desde o primeiro momento com a descolonização e com a necessidade de o Itamaraty adotar atitude firme diante da África.

Na época, eu era cônsul-geral em Londres. Acompanhei a súbita mudança com a Revolução dos Cravos, mas nada tinha a ver naquele momento com os acontecimentos que se desenrolavam em Lisboa.

Na Inglaterra, pude assistir à revolta da população contra o Governo português por massacres que tropas portuguesas haviam feito na localidade de Wiriyamu, na Província de Tete, em Moçambique. E o Governo de Marcelo Caetano – não era mais Salazar, que havia morrido – fez um desmentido que, verdadeiramente, enfureceu o jornal Times, de Londres, porque se limitou a negar que a aldeia de Wiriyamu existisse na Província de Tete. Foi preciso que geógrafos, historiadores e jornalistas do *Times* comprovassem com fotografias horripilantes o que havia acontecido naquela província, a fim de que Portugal aceitasse a acusação.

A visita de Marcelo Caetano a Londres foi então cheia de ignomínia, porque foi vaiado pelo povo, maltratado mesmo pelas autoridades londrinas.

Estava eu em Londres e vim ao Brasil de férias quando, para minha surpresa, fui convidado por Ítalo Zappa, meu amigo de sempre, para tomar parte numa política efetiva, que seria ir para a África e criar algo que, até então, não existira na história da diplomacia mundial. Era uma idéia que o Zappa havia tido e fora aprovada pelos altos níveis no Palácio. Tratava-se da criação de representações especiais nos dois países africanos que iam se tornar independentes: Moçambique e Angola.

Essa representação tinha como finalidade preparar a cooperação que o Brasil pretenderia dar a esses países quando ficassem de todo independentes. Pois ambos os países estavam, naquele momento, num período de transição previsto no Tratado de Alvor. Nessa transição, todos os partidos, que eram, na verdade, movimentos guerrilheiros armados, e o Governo português passavam a governar a colônia simultaneamente.

Eu fui, tive conversas com líderes da Frente de Libertação de Moçambique – FRELIMO e com todos os chefes de movimentos em Angola. Estive no interior de Angola, onde falei com Savimbi. Estive em Kinshasa e falei com Holden Roberto. E em Dar-es-Salam, onde tive longa entrevista com Agostinho Neto.

Vou narrar minha impressão sobre essas entrevistas. Desde logo, achei Agostinho Neto um estadista, um homem que tinha visão do Brasil, da cooperação que o País poderia dar a Angola quando se tornasse independente. Era um homem que tinha visão de historiador, digamos, das afinidades que existiam entre Brasil e Angola, na cultura em todos os seus aspectos, na culinária, na dança, na música, enfim, onde quer que fôssemos buscar, encontraríamos afinidades entre Brasil e Angola. Outros movimentos de Angola não representavam esse sentimento, essa visão. Tinham uma visão oportunista.

Holden Roberto era sustentado pelos Estados Unidos. Era uma sustentação inconveniente de certa maneira, porque, ao mesmo tempo em que o incitavam verbalmente a atacar Portugal e também Angola, os Estados Unidos o continham, por causa das bases de que precisavam nos Açores. Então, era um "empurramento", que, ao mesmo tempo, significava contenção.

Também Savimbi era uma criação das tropas portuguesas, da polícia portuguesa que, nos últimos tempos, fora destacado para a região leste de

Angola e combatia não os portugueses, mas o MPLA. Então, era como se fosse uma força auxiliar das tropas portuguesas no combate ao MPLA.

E, naturalmente, o que Savimbi poderia esperar do Brasil? Que o Brasil lhe desse dinheiro, armas, coisa que eu não tinha. O que o Brasil, o Zappa e o Itamaraty tinham a oferecer eram equanimidade e neutralidade, e isso não interessava a esses senhores da guerra, que estavam lutando a partir de Kinshasa, ou a partir de Silva Porto, atualmente, Huambo.

Mas Agostinho Neto me impressionara. Chegando a Luanda, onde se concentraram as forças dos partidos, tive oportunidade de conhecê-lo melhor e também sua equipe de governo. Assim, procurei todos os membros do Governo tripartite, principalmente aqueles com que o Brasil poderia ter cooperação mais intensa: Ministérios da Saúde, da Agricultura, da Educação, do Planejamento, enfim, aqueles Ministérios que, verdadeiramente, permitiriam desde logo uma cooperação brasileira de cunho apolítico.

Em todos esses casos, eu tive excelente impressão da equipe do MPLA. Essa impressão perdurou. Houve um momento por volta de julho, quando o MPLA prevaleceu sobre os demais movimentos, ou seja, alguns ministros dos outros movimentos permaneceram inexplicavelmente num governo que já não era tripartite. Os portugueses continuam com o Governador-Geral, dando certo endosso à situação que já não era tripartite. Ou seja, o Acordo de Alvor foi para as nuvens, desapareceu.

Na verdade, a situação em Angola se definiu com uma eleição a bala. O MPLA expulsou das cidades as tropas do Zaire, que se disfarçavam como tropas de Holden Roberto, e expulsou as tropas do Savimbi, que, na verdade, jogavam como um pêndulo entre Holden Roberto e o MPLA, mas não se decidiam, buscavam sempre uma fímbria de poder sem se decidir por alianças duráveis. Nesse momento, houve hesitação de Portugal e ligeira hesitação do Brasil também, como decorrência da hesitação portuguesa. Felizmente, vim ao Rio e tive à oportunidade de fazer prevalecer posição que, independentemente do que Portugal decidisse, levaria o Brasil a apoiar o vencedor.

Na realidade, digamos francamente, a política brasileira era um pouco machadiana: "Ao vencedor as batatas". E quem ganhara a guerra em Angola, já em julho, era o MPLA. Isso era extremamente importante, porque a independência viria em 11 de novembro. Os portugueses confirmaram em setembro que, a despeito de o Acordo de Alvor já não existir, a independência ocorreria em 11 de novembro, tal como prometido originalmente. Então, de

setembro a 11 de novembro, teríamos muito pouco tempo para que houvesse qualquer mudança de política brasileira. Não haveria tempo para tal, e fiz sentir isso ao Itamaraty. Era preciso manter a política como estava e reconhecer Angola.

Nesse entretempo, ocorreram fatos verdadeiramente surpreendentes. A África do Sul, combalida por sanções, vilipendiada pelo detestável regime de *apartheid* que adotava, armou uma agressão com tanques contra Angola, contra o Governo do MPLA. Houve, então, uma situação terrível, em que tropas sul-africanas, com 200 tanques Panhart, o último modelo francês, invadiram Angola pela Namíbia, alcançaram o litoral na região de Benguela e foram subindo pelo litoral para chegar a Luanda antes de 11 de novembro, a data da independência.

Simultaneamente, tropas do Zaire, com mercenários da CIA recrutados, principalmente na Inglaterra, onde eu vivera, e com o apoio de Holden Roberto, do FNLA e suas pequenas tropas apoiadas pelos chineses, moveram-se do norte do Zaire em direção a Luanda. Ao norte estavam a 25 quilômetros, em Caxito, ameaçando o fornecimento de água para Luanda, que vinha de Quifangondo. Ao sul já haviam tomado todos os portos: Benguela e Lobito. Já estavam perto de Novo Redondo, o porto mais próximo de Luanda. Não havia por onde o MPLA receber suprimentos, armas, comida, o que fosse, dos aliados socialistas.

Eu, o único representante diplomático em Luanda, estava contando apenas com um colaborador excelente, o Raul Taunay, jovem Secretário na época. Estava numa cidade sitiada, onde faltava comida, água e luz de vez em quando e onde as dificuldades de vida eram tremendas. Somente a organização de minha mulher conseguiu fazer com que aquelas dezesseis pessoas (auxiliares, empregados e outros) que estavam comigo pudessem manter-se durante um ano em Angola, porque ela montou um verdadeiro armazém e um verdadeiro hospital. De manhã, saía distribuindo pastilhas de quinino. Cuidávamos da água com permanganato de potássio, porque o cloro havia acabado. Guardávamos a água na banheira para beber, já que não havia caixa d'água. Tivemos de blindar algumas janelas mais expostas a tiroteios, e mesmo assim a casa do consulado foi metralhada de alto a baixo. Houve vários combates nas imediações, até que a situação se definiu num combate fortíssimo, que durou duas ou três semanas e em que as tropas da FNLA e da UNITA foram expulsas de Angola.

Nesse momento, o que havia de vital era a resistência de Angola, das tropas do MPLA e do povo de Angola. Àqueles ataques que vinham do Norte e do Sul. Minha convicção, lidando com o povo e com os militares angolanos, era de que os ataques seriam rechaçados com mais ou menos tempo, porque o povo não se amedrontava. Os militares angolanos diziam algo absolutamente verdadeiro: um ataque de tanques é algo tenebroso, mas ninguém mora dentro de um tanque. É preciso sair dele para comer, dormir e fazer as suas necessidades, e simplesmente se pode morrer a facadas. Era essa a disposição do povo angolano com respeito às invasões sul-africanas e às invasões zairenses contra o MPLA.

Eu tinha a minha convicção íntima, pouco a pouco expressada ao Itamaraty, de que o MPLA prevaleceria em guerra, como prevalecera em tempos de relativa paz. Ou seja, aquilo que antes fora uma guerra civil entre pseudopartidos para disputar, por eleições teóricas, o Governo de Angola tornara-se um episódio da Guerra Fria, com a invasão sul-africana. E a imprensa internacional descaradamente ocultava o caráter desta invasão, pois durante dois meses, desde que saíram os primeiros tanques da Namíbia, na África do Sul, ocultou-se que isso era uma invasão estrangeira desproporcional às forças de Angola. Disfarçava-se isso como se fosse uma ofensiva fulminante da UNITA e do FNLA, também no Norte. Os auxílios que as tropas zairenses e a CIA, com os seus mercenários, davam a Holden Roberto não eram em absoluto noticiados pela imprensa internacional.

Era uma posição absolutamente infeliz aquela em que eu estava, tentando informar a verdade, como era também infeliz a situação dos poucos jornalistas brasileiros que iam lá verificar a realidade. As manchetes dos jornais foram terceirizadas no Brasil, copiadas das manchetes da imprensa internacional, que simplesmente ocultava e mentia no tocante à realidade. Não havia presença cubana, não havia presença alemã oriental, não havia presença russa. Poderia haver, no meio dos matos, conselheiros militares que pudessem dar conselhos a respeito do uso de uma ou outra arma, mas não havia, em massa, presença de tropas comunistas nessa luta.

A grande surpresa é que, quando chegou 11 de novembro, tivemos as festas de independência, e o Brasil se dispôs a reconhecer Angola. Compareci a todas as festas numa cidade sitiada, ameaçada de bombardeios, ameaçada de invasão pelo Sul e pelo Norte, e, nesse momento, houve a invasão cubana. Não pude saber dela porque, no mesmo momento em que o Governa-

dor português se retirava, sem glória e sem honra nenhuma, num porto às escuras; no mesmo momento em que Agostinho Neto assumia e declarava a independência de Angola, no aeroporto, às escuras, os cubanos desembarcavam de três aviões de transporte da marca Britania com cerca de 150 artilheiros e armas necessárias para resistir e para perfurar a blindagem dos tanques, algo até então impossível para as armas de que os guerrilheiros dispunham.

Foi nesse momento decisivo que a África do Sul experimentou uma derrota acachapante e que Holden Roberto, que já vinha com as suas tropas, trazendo tropas civis para assumir o Governo e tentava aproximar-se de Luanda para esse fim, também foi repelido e mandado para o Norte de Angola.

Essa foi a situação que vivi naquele país, e assim a República de Angola foi criada. A Embaixada do Brasil, que eu houvera montado durante esse período de guerra – pois cabia-me também montar a embaixada e tê-la preparada para funcionar durante o período de guerra –, estava pronta para funcionar. Dispunha de telex, serviço comercial, caixa d'água, gerador, enfim, tinha tudo. Era a única embaixada, não havia nenhuma outra. A embaixada inglesa fugira de Luanda. O embaixador americano telefonou-me nos últimos momentos e disse: "Estou indo embora. Sinto muito. Você vai ficar? Sabe qual é a posição do Brasil?" Eu disse: "Presumo que o Brasil vá reconhecer". Ele disse: "Compreendo perfeitamente a posição do Brasil."

Esse embaixador entrou em desgraça, porque as informações que ele dava eram semelhantes às minhas, e o Kissinger não gostava dessas informações. O Nathaniel Davies, Chefe do Departamento da África, que tinha sido embaixador no Chile, era contrário à intervenção americana e dizia: "Reconheçam o MPLA o quanto antes. Façam o que o Brasil está fazendo". Também brigou com Kissinger e teve a carreira truncada.

Também tive minha carreira truncada pelos brasileiros. Eu, que até então tinha estado na Secretaria-Geral, tive postos importantes, chefias de divisão, postos trabalhosos na Argentina e em Washington, passei a ter postos extremamente turísticos, bastante agradáveis, mas sem grande peso no contexto da política brasileira. E passei a valorizar ainda mais o Congresso, porque fui Embaixador na Tailândia e cumulativamente fui Embaixador na Malásia e em Cingapura, depois de Angola. E nunca passei pelo Senado. O Itamaraty sonegou-me a sabatina do Senado, alegando que eu era um mero cônsul – eu era Cônsul Geral em Londres –, sem importância, e que ia para um país sem importância. Então, dos países com os quais tínhamos relações, a Tailândia

passava a ser sem importância, Cingapura e a Malásia igualmente. Se não tinham importância, para que então tínhamos essas Embaixadas?...

Cinco anos depois, fui para a Jamaica, e o mesmo truque foi aplicado. O Vasco Mariz, diplomata que cuidava de relações com o Congresso, declarou no *Jornal do Brasil* que foi encarregado pelo Silveirinha de explicar ao Senado que eu era um mero cônsul que ia como embaixador para a Tailândia, sem nenhuma importância. E depois, já na gestão do Guerreiro, fui para a Jamaica, outro país sem importância, e graças ao mesmo truque, ao mesmo descaso, não fui sabatinado. Com o maior cinismo, Vasco Mariz disse que eu não podia ser sabatinado, porque, se o fosse, a sabatina começaria na Tailândia e terminaria em Angola, ou começaria na Jamaica e terminaria em Angola. E assim seria, forçosamente. Devo dizer com franqueza que vivi 76 anos até hoje, dos quais 50 anos trabalhando no Itamaraty. Mas se houve um ano em que aprendi, em que vivi intensamente, foi o de 1975, que passei em Angola. Aprendi sobre a vida, sobre o Itamaraty, sobre política, dez vezes mais do que tudo o Itamaraty me ensinou nesses anos todos de vida.

Quero agradecer à Comissão a bondade de me dar essa placa, que guardarei com carinho extraordinário. Verdadeiramente, acho excepcional que a Comissão e o Senado procurem revitalizar este princípio básico da democracia: a fiscalização do Ministério das Relações Exteriores e de todos os ministérios que lidem com política externa, para termos relações externas condizentes com a importância do Brasil.

Muito obrigado.

ALDO REBELO – Agradecemos ao estimado Embaixador Ovídio de Andrade Melo as palavras. O seu depoimento é o testemunho de justeza da singela homenagem que esta Comissão lhe presta.

Faremos, agora, a entrega da placa em homenagem ao Embaixador Ítalo Zappa, outro grande embaixador do nosso País. Não tive oportunidade de conhecê-lo pessoalmente. Conheci sua obra e sei o respeito que lhe é dedicado no mundo diplomático e no Congresso Nacional.

O Embaixador Ítalo Zappa era homem dedicado à vida pública, ao Estado, e tinha pensamento e ação voltados exatamente para os interesses maiores do nosso País. Ainda jovem, serviu em postos estratégicos, como as Embaixadas do Brasil em Genebra, Washington e Buenos Aires, mas foi nas áreas de fronteira das nossas relações internacionais que se destacou. Onde o

Brasil buscava ampliar seus horizontes políticos, geopolíticos, comerciais e econômicos, lá estava o Embaixador Ítalo Zappa. E ele não criava apenas as condições para as relações formais entre Estados: via a diplomacia como uma atividade multidisciplinar e não somente entre governantes, entre estados. Era também uma relação entre povos. O Embaixador somava essa visão de Estado também a um profundo espírito democrático no exercício de suas funções.

Em 1986, o Embaixador Ítalo Zappa assumiu a Embaixada brasileira em Havana, retomando as relações diplomáticas com Cuba, suspensas havia 20 anos. Foi também Embaixador do Brasil na China, em Moçambique e no Vietnã, sendo nosso primeiro embaixador em Maputo e Hanói, seu último posto.

Uma década antes, em 1974, durante a gestão do Embaixador Zappa à frente do Departamento de África, Ásia e Oceania, o Governo brasileiro havia reconhecido a Guiné-Bissau, inaugurando o ciclo de aproximação do Brasil com a África lusófona. No ano seguinte, foram também reconhecidos os governos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, e antecipando-se a todos os países do mundo, o Brasil reconheceu o Governo de Agostinho Neto, no exato dia da independência de Angola.

É possível encontrar ainda hoje pessoas que se depararam com as atividades do Embaixador Ítalo Zappa nos tempos difíceis do regime de exceção. Principalmente em Moçambique, colhemos vários desses depoimentos. Era comum ativistas de esquerda, militantes de partidos de contestação ao Governo da época, sofrerem restrições em repartições consulares do Brasil. Mas aqueles que viviam em Moçambique registram que essas dificuldades não existiam enquanto lá estava o Embaixador Ítalo Zappa, que, por sua freqüente permanência e contatos em países comunistas, ganhou o apelido de "Embaixador vermelho".

Ouvi de uma funcionária cassada do Ministério das Relações Exteriores depoimento singelo. Presa em processo que a ligava a uma organização de esquerda e submetida a constrangimentos e vexames, o tratamento comum na época, recebeu ela a visita do Embaixador Ítalo Zappa.

Aquela jovem, afastada das suas funções no final dos anos 60, só retornou ao Itamaraty no início dos anos 90. Ela me disse que, depois de décadas sem ver o Embaixador Ítalo Zappa, não teve dificuldade de reconhecê-lo no Itamaraty pela forma como segurava seu inseparável cigarro. Procurou-o e

disse: "Estou, neste momento, depois da anistia, retomando minhas atividades no Itamaraty. O senhor, como está?" Ele respondeu: "Estou assumindo a Embaixada do Brasil no Vietnã. Você quer ir para lá nos ajudar?" Ela prontamente aceitou o convite.

Quando estive no Vietnã, o Embaixador Zappa já estava doente. Afastado de suas funções, tinha nessa funcionária a representação mais elevada da nossa diplomacia. Essa jovem optou por não viver na área destinada à residência dos diplomatas e foi morar num bairro popular de Hanói. Ali mantinha suas relações com as famílias, as pessoas, e, ao lado dos funcionários da Embaixada de Cuba, promovia grandes atividades em nome do Brasil.

Portanto, prezados familiares, a Comissão de Relações Exteriores presta esta homenagem mais do que justa ao Embaixador, ao homem de Estado, e também a um estilo, a uma forma de encarar a vida pública, à lealdade, à dedicação, ao espírito que levou o diplomata a ter sempre as razões do seu povo e do seu País.

A Comissão de Relações Exteriores presta esta singela homenagem ao Embaixador Ítalo Zappa exatamente porque vê nele a expressão mais pura e mais elevada do diplomata, do homem público e do homem de Estado.

Leio o que diz a placa:

> "Esta placa simboliza o sentimento de apreço, respeito e consideração da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados à memória do Embaixador Ítalo Zappa, diplomata exemplar que marcou sua trajetória profissional por atitudes pioneiras e corajosas na defesa dos mais altos interesses do Brasil.
>
> Brasília, abril de 2002."

REGINA ZAPPA – Evidentemente, estou muito emocionada. Creio que meus irmãos também estão. Apenas quero agradecer ao Deputado Aldo Rebelo, à Comissão de Relações Exteriores e a todos os presentes esta homenagem ao meu pai justamente no momento em que se debatem temas importantes do cenário internacional.

Quero cumprimentar também o Embaixador Ovídio de Andrade Melo pela justíssima homenagem. Conheço o embaixador desde que nasci, por conta da sua amizade com meu pai. Lembro-me das longas conversas que tinham, as quais tive o privilégio de ouvir calada, sentada num canto.

Em meu nome e no dos meus irmãos, quero dizer que é uma honra para nós estarmos aqui. Tenho certeza de que meu pai gostaria de estar aqui agora recebendo essa homenagem e também participando da discussão dessas idéias.

É muito difícil para mim falar sobre ele. Posso dizer apenas que pude acompanhar de dentro de casa a retidão e a seriedade com as quais conduziu sua vida e seu trabalho. Aprendi muito com ele. Ajudou-me ao longo da minha vida pessoal e de jornalista seu senso de justiça e de liberdade.

Ele tinha paixão por este País que abraçou – uma vez que nasceu na Itália, veio para o Brasil com os pais aos dois anos e optou por ser brasileiro aos 18 anos – com amor e dedicação.

Quero lembrar que meu pai costumava dizer que o Brasil, apesar de às vezes trilhar caminhos tortuosos e difíceis, estava condenado à grandeza e nunca poderá fugir desse seu destino.

Espero de coração que ele esteja certo.

Muito obrigada a todos.

ALDO REBELO – Senhoras e senhores, prezados amigos, Embaixador Ovídio de Andrade Melo, prezada amiga Regina, Srs. Embaixadores, espero que a trajetória de homens públicos como o Embaixador Ovídio de Andrade Melo e o Embaixador Ítalo Zappa ilumine os caminhos difíceis do nosso País e do nosso povo.