

Cadernos do IPRI

**O Brasil e o atual ordenamento
político e econômico mundial.**

Conferência do Secretário-Geral
Embaixador Luiz Felipe Lampreia,
na Escola Superior de Guerra

**As grandes transformações
no cenário internacional:
uma visão de Londres.**

Palestra proferida pelo
Senhor Embaixador
Paulo Tarso Flecha de Lima
no Instituto Rio Branco

**Crônica de uma negociação:
O capítulo financeiro da Agenda 21
durante a Conferência de
Meio Ambiente e Desenvolvimento.**

Rubens Ricupero
Coordenador do Grupo de Contato sobre
Finanças na UNCED

Cadernos do IPRI Nº 7

Fundação Alexandre de Gusmão / IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos

Brasília - Junho/1993

Sumário

O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial

Conferência do Secretário-Geral, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Escola Superior de Guerra (Rio de Janeiro, 18 de maio de 1993)

Preâmbulo

Introdução: a importância do contexto internacional

O Brasil do início dos anos 90

O cenário internacional

A política externa brasileira como instrumento de interação com o mundo e resposta às novas realidades

Conclusões

As grandes transformações no cenário internacional: uma visão de Londres.

Palestra proferida pelo Senhor Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima no Instituto Rio Branco (Brasília, 9 de março de 1993.)

Crônica de uma negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento

Rubens Ricupero - Coordenador do Grupo de Contato sobre Finanças na UNCED (Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992)

Antecedentes

Primeiros passos

Negociação decisiva

GEF

Questões pendentes

O problema da ida

A questão dos 0,7%

As posições em confronto

Balanço final

Processo negociador

Recursos comprometidos

Sistema financeiro

“Linkage” finanças - meio ambiente

O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial

Conferência do Secretário Geral
Embaixador Luiz Felipe Lampreia,
na Escola Superior de Guerra
Rio de Janeiro, 18 de maio de 1993.

Senhor Comandante da Escola Superior de Guerra,

Senhores Estagiários,

Preâmbulo

Antes de dar início à exposição sobre as grandes linhas da nossa política externa atual, gostaria de agradecer a oportunidade que a Escola Superior de Guerra mais uma vez oferece à Chefia do Itamaraty de compartilhar com os seus estagiários algumas das preocupações que formam a base do trabalho diário da Chancelaria brasileira.

Do diálogo já tradicional que aqui mantemos, decorre uma troca de impressões fundamental para a correta avaliação dos fatores que influenciam a formulação da nossa diplomacia.

É tradição do Itamaraty preparar, para apresentação nesta Escola, textos abrangentes, que constituem repositórios importantes para a formulação e a divulgação das linhas-mestras da política externa brasileira. Há anos esses textos são referência obrigatória de quantos desejam conhecer a nossa política externa.

O esforço de sistematização exigido por esses textos constitui sem dúvida uma oportunidade singular para a reflexão diplomática. Sua renovação a cada ano é fonte de permanente atualização da própria visão que o Itamaraty tem de sua tarefa.

A compreensão abrangente da política externa brasileira depende de uma correta avaliação dos dois polos que entram na relação que a diplomacia faz entre os planos interno e externo de uma nação. Não é possível conceber uma política externa sem que tenhamos uma ideia mais ou menos precisa do que somos e de como é o contexto internacional no qual aquela política vai projetar os interesses nacionais.

É por essa razão que me proponho a discorrer aqui sobre esses dois polos da relação antes de passar à análise da política externa propriamente dita. Percorrendo esse caminho analítico, a imagem da diplomacia, suas áreas prioritárias, seus dilemas e opções, suas fontes de pressão e suas tendências já se irão perfilando, tornando-se mais fácil não apenas descrever a política externa, mas compreendê-la em toda a sua complexidade.

Introdução: a importância do contexto internacional

A inserção internacional de um país é elemento determinante do seu projeto nacional e fator decisivo na busca da sua consolidação como Estado soberano e como sociedade estável, equânime e desenvolvida. No plano das relações internacionais de um país, não estão em jogo apenas o seu poder nacional, a sua imagem externa ou o seu prestígio, mas elementos centrais da sua estabilidade política, do seu desenvolvimento econômico e da sua coesão social.

A dimensão internacional é o contraponto necessário e indissociável da soberania e do desenvolvimento. Nascemos para a vida independente com uma preocupação básica inicial: que essa independência fosse reconhecida por aqueles que considerávamos nossos parceiros mais importantes. Para o Brasil, a importância desse passo inicial é exemplarmente ilustrada pelo reconhecimento da independência pela Inglaterra e Portugal, que nos custou grande esforço diplomático e não pequeno número de concessões cuidadosamente negociadas.

Também a própria configuração do território nacional e o pleno e incontestável exercício da soberania do Estado sobre ele dependem do correto relacionamento com aqueles que são a primeira instância da nossa inserção internacional: nossos vizinhos territoriais.

Mas é também do contexto internacional que provém grande parte dos recursos financeiros, tecnológicos e científicos com que precisamos contar para o nosso desenvolvimento. E dali que provém parte dos bens de equipamento de que necessita nosso parque industrial e muitos insumos básicos indispensáveis. É no plano externo que se encontram mercados que possibilitam dar maior escala de produção à nossa economia e dispor de recursos para adquirir no exterior os bens e serviços de que necessitamos. É no plano externo que o país tem a possibilidade de exercer influência política na defesa dos interesses nacionais e consolida a sua identidade e o seu projeto como nação.

Se essas constatações eram verdadeiras já ao tempo do nosso nascimento para a vida independente e soberana, certamente o são muito mais no mundo de hoje, marcado pela crescente globalização da economia, por uma intensidade jamais vista nas trocas comerciais e nos fluxos de tecnologia, capitais e serviços e por uma crescente dependência das economias – desenvolvidas ou em desenvolvimento – em relação ao exterior.

Em um mundo onde a tecnologia e o conhecimento científico já superaram amplamente em importância os fatores tradicionais de produção – insumos básicos, capital e

trabalho – e em que vantagens comparativas tradicionais dos países são alteradas pela capacitação tecnológica de seus competidores, a marginalização não constitui mais uma aposta viável para o desenvolvimento, mas cada vez mais um risco de atraso e isolamento, com consequências sociais e políticas imprevisíveis.

O grande desafio da diplomacia dos nossos dias é precisamente saber conciliar, em atenção aos interesses do país, a soberania e a interdependência. Essa é, para mim, o ponto central do trabalho de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, lidam com a inserção internacional do nosso país – diplomatas, militares, empresários, políticos.

Países tão diferentes como a China e o México, o Chile e Cingapura, a Espanha e a Indonésia, para não falar de entidades como Taiwan e Hong Kong, são exemplos perfeitos de como economias muito diferenciadas e sistemas políticos às vezes opostos compreenderam as alterações profundas ocorridas no sistema econômico internacional e alteraram seus perfis para fazer face a novas exigências.

A China Popular, outrora exemplo de modelo de desenvolvimento fechado e autárquico, fez e vem aprofundando uma extensa reforma econômica, que reduziu a cerca de 10% o controle do Estado sobre a economia, limitando-o àquelas áreas em que a ação estatal foi considerada indispensável (os setores energético, de transportes, de telecomunicações e de produção de insumos básicos). A abertura econômica chinesa, com ampla participação do capital estrangeiro sob a forma de investimentos diretos e joint ventures, tem sido responsável por um crescimento médio anual do PIB de 9% ao longo dos últimos 14 anos.

Em 1992, com a aceleração da política de abertura da economia e as reformas, o Produto Interno Bruto chinês cresceu 12,8%, enquanto a taxa esperada daqui até o final do século é de 8 a 9% de crescimento ao ano. São números expressivos que traduzem uma nova realidade mundial e um novo enfoque de parte de um país em desenvolvimento de primeira importância.

O papel da diplomacia brasileira no mundo contemporâneo é precisamente esse: ajudar o país a compreender a latitude das mudanças que se vêm processando no mundo nos campos político e econômico. Levando em conta as igualmente profundas alterações que mudaram o perfil econômico, político e social do Brasil nas últimas décadas e especialmente nos últimos anos, cabe-nos promover e defender os interesses nacionais brasileiros a partir de um constante aperfeiçoamento da inserção do país no mundo. Trata-se de buscar maximizar

as vantagens e possibilidades externas, afastar os riscos e equacionar, com a melhor relação custo-benefício, os inevitáveis diferendos que surgem em torno do aproveitamento das oportunidades e da forma de tirar proveito dos jogos de pressão próprios da comunidade internacional.

Uma diplomacia a serviço do nosso desenvolvimento sustentável: eis aqui o conceito-chave que identifica a nossa política externa.

O Brasil do início dos anos 90

Disse ao princípio que a diplomacia estabelece uma relação – de defesa de interesses e busca de benefícios e oportunidades – entre o país e o mundo. Examinemos, pois, o primeiro polo dessa relação – o Brasil e a percepção que dele tem a diplomacia brasileira ao executar as suas tarefas.

O Brasil cujos interesses nacionais a diplomacia projeta e defende no contexto internacional é um país substancialmente diferente daquele que cresceu a ritmos quase sem precedentes durante o processo de substituição de importações em suas diferentes etapas. Em termos de produto, de capacidade industrial e tecnológica, de comércio internacional, de vínculos com a economia internacional, pouco temos hoje em comum com o país basicamente agroexportador de trinta, cinquenta ou cem anos atrás. Somos uma economia industrial diversificada e poderosa em um país de dimensões e recursos continentais. Esse é um dado essencial, que as dificuldades conjunturais e mesmo os desajustes estruturais não devem obscurecer sob pena de perdermos nossa principal referência como Nação.

Temos algumas características físicas – nossa geografia continental, o tamanho de nossa população, a variedade do nosso território, o fato de que não temos contiguidade física ou proximidade com nenhum dos grandes polos de poder econômico ou político mundial (os EUA, a CEE, o Japão) – que nos fazem membros de um reduzido grupo de países continentais – como a Rússia, a China, a Índia – que às vezes têm nessas suas características não apenas elementos decisivos de poder nacional, mas também fatores de constrangimento e dificuldades adicionais.

Tivemos, além disso, o mais elevado índice de crescimento econômico nos últimos 120 anos, superando inclusive o Japão – um dado que aponta uma vocação de desenvolvimento e um potencial de recursos expressivos.

É por essas características, e não por mero voluntarismo, que temos um projeto nacional próprio, mais complexo do que o da maioria dos países em desenvolvimento que hoje se colocam claramente na condição de nossos competidores por recursos financeiros e tecnológicos e por parcerias comerciais mais dinâmicas.

Esse projeto nacional próprio e diferenciado certamente nos indica caminhos também diferenciados, mas o contexto internacional globalizado, a própria competição que nos fazem nossos concorrentes e a dependência crescente que temos em relação aos influxos provenientes do quadro externo limitam e condicionam severamente as alternativas individuais.

Ao mesmo tempo, as escolhas que somos forçados a fazer no plano externo – entre elas a de procurar manter aberto o maior número possível de opções estratégicas enquanto perdurarem incertezas e indefinições de que falaremos mais adiante – implicam necessariamente custos e opções internos. Nossa condição de país distanciado dos centros de poder econômico e político aumenta o risco da marginalização implícito, hoje, em qualquer fórmula que se avizinha à do desenvolvimento autárquico e fechado.

No plano político, é a democracia o que nos confere a primeira dimensão da nossa identidade interna e internacional. Somos um país cuja complexidade política e social, hoje, torna inexistente qualquer opção fora da democracia. Aprendemos que a legitimidade que emana da democracia fortalece o Governo como interlocutor externo e dá ao Estado novas responsabilidades no plano interno. Embora mais lento e submetido a tempos e ritmos próprios, o processo decisório democrático é mais sólido e inegavelmente atende às necessidades de estabilidade e coesão impostas pela grande complexidade social desenvolvida pelo Brasil em razão do próprio crescimento econômico.

Com a acumulação da experiência democrática, cresce a percepção interna de que a democracia não pode ser o domínio do formalismo. Da mesma forma, cresce a percepção de que o Estado democrático, sem interferir desnecessariamente na economia, sem ser grande proprietário ou grande empresário, tem de ser forte e dispor dos recursos humanos, materiais e

financeiros para estar à altura dos seus compromissos e responsabilidades, inclusive no que diz respeito à sua representação no exterior.

A democracia que hoje vivemos no país é muito mais complexa do que a que teve vigência em etapas anteriores, porque o país é socialmente muito mais dinâmico, politicamente mais organizado e maduro, mais urbanizado, mais industrializado e regionalmente mais integrado pelo notável desenvolvimento das comunicações e da mídia e pela intensidade dos fluxos internos de comércio e de investimentos.

A Constituição de 1988 fortaleceu as instituições representativas e abriu um campo mais amplo à atuação dos agentes sociais e políticos que fazem a intermediação entre o Governo e a Sociedade: partidos políticos, sindicatos, organizações não governamentais dedicadas a temas e áreas específicas como direitos humanos e meio ambiente, para citar duas áreas de grande sensibilidade e visibilidade.

A política externa é área que lida com temas particularmente sensíveis aos influxos e demandas gerados internamente pela democracia. Direitos humanos, meio ambiente, integração, a defesa da democracia, o ritmo e a intensidade da abertura econômica, a internacionalização de temas como propriedade intelectual, serviços e regras de investimento, as negociações da Rodada Uruguai do GATT, as relações com determinados países ou grupos de países, as crises e conflitos regionais, entre outros, são objeto de preocupação e ação de grupos de interesse e de lideranças políticas e partidárias.

Por causa da complexidade e multiplicidade dos grupos internos e de sua capacidade de organização e defesa de seus interesses junto à opinião pública e ao Congresso, os temas e tópicos internacionais que afetam esses interesses passaram a exigir crescentemente um esforço prévio, muitas vezes complexo e demorado, de negociação interna, antes que possamos encetar uma negociação internacional. Os interesses afetados, seja por razões ideológicas, seja por razões práticas, manifestam-se livre e abertamente e têm a capacidade de influenciar as decisões e o rumo e o ritmo de uma negociação, seja ela bilateral ou multilateral. E influenciam assim, diretamente, as relações externas do país.

A dificuldade de se obter consenso interno em torno de alguns temas – por exemplo, para citar um muito atual, propriedade intelectual – afeta às vezes adversamente a negociação externa e pode ter consequências negativas, sob a forma de custos onerosos, para setores nacionais. Ainda assim, o processo democrático tende a assegurar que, uma vez obtido

consenso ou amplo apoio interno dos setores legitimamente interessados, a diplomacia pode atuar com mais força e legitimidade.

Tem cabido muitas vezes ao Itamaraty a tarefa difícil de recordar ao público interno, imerso nos complexos debates em torno dos temas de interesse da diplomacia, que a negociação pressupõe compromissos e barganha. Nessa barganha, os ganhos necessariamente devem ser parciais para que sejam efetivos. Temos de chamar a atenção para o fato, às vezes esquecido no calor da defesa de interesses setoriais, que pode haver um preço a pagar pelo fracasso ou adiamento de uma negociação.

Encarar a negociação externa, em um mundo dinâmico onde temos muitos competidores, como mera tática dilatória pode às vezes ter altos custos, não só em imagem, mas principalmente em isolamento, retaliações e dificuldade de acesso a bens materiais e recursos financeiros e tecnológicos indispensáveis ao nosso desenvolvimento. Cabe-nos às vezes convencer que a negociação com ânimo de compromisso e barganha não é alienação de soberania, mas soberania em exercício ativo e construtivo, que países tão diferentes como a China ou os membros da CEE, a Coreia e o Japão, o México e o Chile, utilizam com proveito em defesa de seus interesses e, portanto, no fortalecimento da sua própria soberania.

Somos a nona economia do mundo ocidental em Produto Interno Bruto e a oitava em produção industrial, mas quando olhamos nossos indicadores sociais, vemos que apesar desse bom desempenho econômico, estamos relegados a um plano muito inferior: somos o 36º país em renda **per capita** e andamos em torno do 46º lugar quando se trata de indicadores sociais.

As disparidades sociais e regionais de renda, os desequilíbrios, econômicos e ambientais que os altos índices de crescimento continuado do país na maior parte deste século não conseguiram resolver ou ainda acentuaram, e o enorme e crescente fosso em termos de bem-estar social e desenvolvimento científico e tecnológico que nos separa dos países desenvolvidos faz do desenvolvimento sustentado, ao lado da democracia, o pilar do projeto nacional brasileiro e a linha-mestra da defesa dos interesses nacionais no exterior.

Se for verdade que a democracia é antes de tudo um fenômeno endógeno, cujo vigor depende essencialmente daqueles que a praticam e não de imposições externas, o desenvolvimento, ao contrário, tem uma ampla dimensão internacional, e depende em grande

medida, ainda que certamente não de modo exclusivo, das oportunidades e das condições que se encontram no entorno internacional.

Nos anos recentes, mesmo em meio a uma crise estrutural profunda e à perniciosa obsolescência de parte de nosso parque produtivo, com sensível perda de competitividade, o Brasil consolidou o perfil de uma complexa economia exportadora com diversificados parceiros em escala mundial. Já somos, estruturalmente falando e com todas as consequências, responsabilidades e desafios que isso acarreta, o que em inglês se convencionou chamar de **global trader**, isto é, literalmente, um **mercador global**, um país com interesses econômicos e comerciais que alcançam todos os quadrantes da Terra.

Mais que isso, a economia brasileira sem dúvida ampliou e sofisticou a sua dependência em relação a mercados externos e a centros internacionais de geração de tecnologia, capitais e investimentos de risco. O comércio exterior, especialmente de manufaturados, vem sustentando a atividade econômica, inibida pela crise de estagflação interna.

A busca de competitividade internacional tem uma componente importante de internacionalização da produção. E o país abriu-se de forma cautelosa e seletiva, eliminando barreiras não tarifárias e entraves burocráticos às importações e reduzindo de forma sensível e continuada as barreiras tarifárias. A indústria brasileira ficou mais exposta à competição externa e viu-se na contingência de melhorar sua competitividade e produtividade para fazer face a um mercado menos protegido na área de bens de consumo. Respondemos de certa forma, cautelosamente, a uma tendência global de relativa abertura econômica, ao menos nos países que mais tradicionalmente se tinham fechado para desenvolver-se.

O comércio externo brasileiro tem um perfil equilibrado de distribuição, que reforça a sua condição de **global trader**: aproximadamente 25% com a CEE, 25% com os EUA, 20% com o Ásia-Pacífico, onde sobressai o Japão, e 20% com a América Latina. Temos tido saldos comerciais positivos ininterruptos, que nos colocam na condição de ostentar o terceiro saldo comercial mundial, depois do Japão e da Alemanha.

O bom desempenho do comércio externo brasileiro foi acrescido de um perfil razoável do país como receptor de investimentos diretos estrangeiros, ainda que abaixo do México, que sozinho em 1991 foi o destino de 40 por cento de todo o investimento direto estrangeiro na América Latina.

Esses dados positivos no campo econômico são, porém, contrabalançados por algumas preocupações cujas consequências poderão fazer-se sentir a médio e longo prazo.

A primeira delas vem do fato de que, em um mundo que se aglutina em torno de blocos mais ou menos fechados, como a CEE e a área de livre comércio da América do Norte, estabelecido pelo Acordo de Livre Comércio (NAFTA), que associa os EUA, o Canadá e o México, o perfil equilibrado do nosso comércio externo pode vir a constituir uma desvantagem se a tendência global for a de associar os países em desenvolvimento a núcleos regionais como esses. Não tendo uma posição comercial forte em relação aos EUA, à CEE ou ao Japão – já que nosso comércio se distribui equitativamente entre esses polos – o Brasil se veria enfraquecido se fosse levado, pela evolução da estrutura mundial de comércio, a ter de negociar alguma forma de adesão a um dos blocos formados em torno desses três polos. Decorre daí, precisamente, nosso interesse em que uma conclusão exitosa e sem novas condicionalidades da Rodada Uruguai assegure um espaço primordial aos mecanismos e regras multilaterais de comércio, única forma de manter relativamente abertos e flexíveis os esquemas regionais com os quais o mundo terá de conviver no futuro previsível.

Outro dado preocupante em relação ao desempenho comercial do Brasil em um mundo crescentemente globalizado e interdependente é o fato de que, mesmo ainda mantendo bom desempenho exportador, nosso país vem sendo pressionado, em um movimento de pinças, por dois tipos de competidores.

De um lado, estão aquelas economias em desenvolvimento que, como Taiwan e Coreia, investiram maciçamente no passado em educação, formação de recursos humanos e desenvolvimento tecnológico semiautônomo, e que portanto têm condições de incorporar em graus crescentes tecnologia e qualidade a seus produtos manufaturados.

De outro lado, encontram-se aqueles países que, como a China, o Paquistão e a Índia, oferecem custos de mão de obra ainda mais baixos do que os do Brasil, e portanto têm condições de oferecer produtos pouco sofisticados a preços mais competitivos do que o nosso país.

Dos dois lados, o Brasil perde espaço: em eletrodomésticos, eletrônicos, bens de equipamento ligeiros (como tornos, em que tínhamos liderança), automóveis; e em manufaturados mais simples, como calçados e têxteis. O índice relativamente baixo de investimentos no reequipamento da indústria e em treinamento e reciclagem da mão de obra e

o atraso tecnológico completam um quadro de relativa obsolescência da economia brasileira, com consequências importantes para a inserção internacional do país se não forem adotadas estratégias e intensificadas medidas para reverter esse quadro e aumentar nossa produtividade e nossa competitividade.

Temos três instrumentos ao nosso dispor, para fazê-lo: o desenvolvimento tecnológico, a ampliação da escala da economia por meio da integração com outras economias regionais e através da melhoria da distribuição de renda e maiores investimentos em educação e formação de recursos humanos. A utilização ótima desses instrumentos de transformação econômica e social depende sem dúvida de uma evolução favorável do quadro econômico, mas cada vez torna-se mais evidente que uma ação determinada nessas áreas não pode indefinidamente esperar pela solução dos problemas econômicos que enfrentamos – mais do que isso, seria parte de uma solução estável e duradoura, com importante projeção na inserção internacional do país.

O cenário internacional

As considerações anteriores não esgotam todos os traços que identificam o Brasil como Nação e como parceiro internacional, mas resumem aquelas que são, a meu ver, as características mais operacionais do país em matéria de política externa.

Não basta, contudo, descrever essas características para compreender as opções que estamos fazendo em matéria diplomática e de inserção internacional e regional. É preciso analisar de que forma vemos o mundo contemporâneo para entendermos que a política externa deve ser e, na medida do possível, vem sendo uma resposta dinâmica daquele país que descrevemos acima a um cenário internacional em permanente mutação, mas com momentos de intensidade às vezes sem precedentes na mudança.

É o que estamos vivendo neste momento. Já se tornou lugar comum dizer que vivemos um período de profunda transformação das estruturas políticas que se cristalizaram no pós-guerra sob o domínio do que se convencionou chamar de Guerra Fria.

Essas transformações – o colapso do socialismo, o fim da União Soviética, o fim da ameaça de um conflito nuclear de proporções globais, um amplo movimento mundial redemocratização e liberalização econômica com o virtual fim das economias centralmente

planificadas – de certa forma já ocorreram e estamos vivendo uma espécie de acomodação, muitas vezes lenta e penosa, daqueles movimentos, daquelas transformações.

Essa acomodação, em sua face mais negativa e conspícua, se dá na forma dos conflitos a que estamos assistindo entre as várias etnias e grupos nacionais ou quase nacionais que compunham algumas das nações que formavam parte seja da ex-URSS, seja da sua área de influência imediata. Em sua face mais positiva, essa acomodação se dá com o encaminhamento, ou ao menos a perspectiva mais favorável de encaminhamento, de velhos conflitos regionais, que são afetados por novas correlações de forças nos planos internacional e regional. É o caso do Oriente Médio, cuja complexa estrutura de conflitos superpostos ganhou nova dinâmica com o fim da URSS e a Guerra do Golfo.

A própria Rússia busca ainda um destino que não está completamente delineado, mas dificilmente esse destino poderia ser o de voltar à mesma condição de superpotência hegemônica, polo de um bloco estratégico e ideológico, de que desfrutou a União Soviética. Da mesma forma, consolidam-se as reformas econômicas na China, e nada faz prever que se pudesse alterar de forma significativa o quadro atual de liberalização da economia mundial – um fato econômico que tem uma forte projeção política e diplomática.

A grande transformação política e econômica do mundo parece já ter ocorrido, portanto, mas sem que alguns elementos centrais da ordem anterior, como as desigualdades de poder militar e de pujança econômica, se tenham alterado sensivelmente. Seria por isso supérfluo ou mesmo errôneo insistir na mudança como característica principal do novo ordenamento.

Vivemos, isto sim, uma etapa nova da História, que apresenta elementos igualmente novos, às vezes inteiramente imprevistos, outras vezes almejados por tanto tempo que pareciam inalcançáveis, (os EUA, por exemplo, nunca deixaram de apostar na possibilidade de derrota do bloco socialista). Nem todos os elementos que caracterizam esta nova etapa da História, contudo, são novos, nem tampouco surgiram ou se desenvolveram somente a partir da queda do Muro de Berlim ou do fim da União Soviética, sobretudo se pensamos no plano econômico e científico-tecnológico.

No plano econômico, a tendência à construção de blocos regionais mais ou menos rígidos, agrupados em torno dos três polos da tríade de poder econômico mundial – EUA, CEE e Japão – vem de algum tempo atrás. A Guerra Fria e o bipolarismo político e

estratégico já haviam cedido lugar, na década de 60, à aparição de um sistema econômico multipolar.

Essa tendência só cresceu na década de 70 e 80, quando os EUA, sempre guardando o poderio e as credenciais de maior economia do planeta, deixaram de ter controle completo sobre a economia mundial e passaram a ver a Europa e o Japão competirem com sucesso não só em terceiros mercados, mas dentro do seu próprio mercado interno, gerando **superávits** comerciais gigantescos em detrimento dos EUA e passando a aplicar enormes quantidades de investimentos na economia norte-americana.

O fortalecimento, ainda que desequilibrado, dos três polos da tríade gerou um movimento dinâmico de competição internacional. Cada polo passou a tentar consolidar um sistema de hegemonia econômica em suas áreas contíguas, com uso de fórmulas diversas, mas que hoje resultaram na Área de Livre Comércio da América do Norte, resposta norte-americana à CE, na própria consolidação da CE como mercado comum a partir do Tratado de Maastricht, de 1992, e a consequente consolidação da Europa dos Doze como um espaço de atração tanto de outros países desenvolvidos da Europa quanto de países do Leste Europeu, além das ex-colônias ligadas ao Tratado de Roma pelos Acordos de Lomé. O Japão, informalmente, criou uma área econômica dominada pelo **yen** e vem exercendo papel preponderante como polo em torno do qual prosperam as economias em desenvolvimento acelerado da Ásia do Sudeste e a própria China Popular.

Mesmo nesse quadro de multipolaridade econômica, a única superpotência remanescente da Guerra Fria continua sendo uma grande potência econômica e tem demonstrado uma enorme capacidade de recuperação, paralelamente a um exercício de hegemonia e poder político e militar universal sem precedentes na História.

Seria um grave equívoco adotar de forma acrítica as teses dos declinistas, que consideram os EUA fadados a um inexorável movimento de decadência em função da perda da produtividade e da competitividade da sua economia em comparação com as economias do Japão e da Alemanha. Os EUA ainda detêm índices de desemprego muito abaixo dos índices europeus – inclusive da Alemanha, cujos problemas nessa área foram agravados pela reunificação –, têm crescido a taxas médias que já ultrapassam os 3,5% ao ano, enquanto a Europa não alcança 1% e o Japão vem sofrendo os efeitos de uma recessão que pode ser complexa e duradoura, e vêm dando sinais de vitalidade em matéria de produtividade,

comércio exterior e capacidade de gerar tecnologia. Essas observações devem, portanto, matizar o conceito, que continua válido e operacional para efeitos da nossa política externa, de multipolarismo econômico.

Mas não é apenas a multipolaridade que caracteriza o cenário econômico mundial. Além da marcha acelerada do mundo em direção à consolidação do liberalismo e das forças de mercado como motor principal da atividade econômica – tendência que precedeu o colapso do socialismo e apenas se viu reforçada por ele –, quatro tendências ou linhas de força não excludentes coexistem (ao menos enquanto persiste um grau elevado de indefinição nos rumos dos diferentes processos de integração regional e no ritmo e alcance das negociações da Rodada Uruguai) e poderiam ser identificadas como procuro fazer a seguir.

O domínio do GATT e do multilateralismo tradicional. Parte substancial do comércio mundial se faz sob as regras multilaterais de comércio do GATT. Ainda que mecanismos unilaterais como medidas antidumping, subsídios e barreiras não tarifárias gerem tensão dentro do sistema, ele vem sendo aplicado e constitui um terreno seguro onde, na medida do possível, os países tendem a preferir dirimir suas controvérsias antes de passar a outras instâncias na competição por mercados.

A regionalização. Paralelamente ao sistema multilateral de comércio, a regionalização é uma realidade crescente e um instrumento de política comercial e econômica dos Estados. Especialmente no caso da Comunidade Europeia, talvez já tenhamos ultrapassado a etapa de uma integração regional como anteparo e garantia diante de um sistema multilateral de comércio ameaçado pelas ações unilaterais e pela virtual guerra comercial que as economias capitalistas tendem a promover em sua disputa pela sobrevivência e pelo crescimento. Mas não há dúvida de que a opção pelo regional está longe de ser exclusiva e depende, em grande medida, do futuro do sistema multilateral de comércio.

O multilateralismo ampliado. Apesar de estar em questão o vigor e a permanência do multilateralismo, o sistema internacional de comércio vem apontando uma tendência crescente a abranger novos temas, muito além das regras de comércio de bens e das medidas chamadas “de fronteira” (tarifas e medidas protecionistas não tarifárias aplicadas nacionalmente pelos países), como serviços, propriedade intelectual, normas para investimentos, transferência de tecnologia, entre outros, com o ânimo de dar um caráter universal às regras e procedimentos que regulam essas matérias. A tendência a fazer com que

regras universais sobre esses novos temas predominem sobre práticas nacionais unilaterais ganha vigor mesmo diante da propensão de fortalecimento da regionalização. Ela responde a um movimento universal de globalização da economia, que tende a fazer da produção uma associação de insumos, tecnologias, trabalho, componentes e periféricos dos produtos de origens distintas. Amplia-se, portanto, a tensão entre o nacional e o universal em torno de certos temas. É o que estamos vivendo, por exemplo, em relação à questão da propriedade intelectual.

O comércio administrado. Essa quarta tendência, com a qual o multilateralismo nunca deixa de conviver, se materializa sob a forma de Acordos de Restrição Voluntária, de regimes de quotas e de sistemas complexos de regras de origem para os produtos e os serviços. Reflexo límpido da ascendência relativa do **poder** em matéria comercial sobre o **direito** que emana dos acordos internacionais, o comércio administrado continuará a funcionar como uma espécie de colchão entre o multilateralismo e o unilateralismo, administrando dois dados irrefutáveis da realidade econômica internacional contemporânea: a perda de competitividade de certos setores industriais em países desenvolvidos (e, tudo leva a crer, crescentemente em países em desenvolvimento) e a capacidade desses países de recorrer a medidas protecionistas unilaterais de natureza variada para preservar aqueles setores.

Essas quatro linhas de força, como disse, coexistem e tornam o cenário econômico mundial suficientemente complexo para justificar uma atitude aberta de um país como o Brasil, cuja melhor opção passa a ser precisamente um esforço para participar de todas as tendências, sem exclusivismo. De nossa capacidade de “apostar” ao mesmo tempo nos diferentes tabuleiros em que se movimenta a economia internacional dependerá em grande medida o benefício que poderemos auferir de nossa inserção internacional.

Outra característica importante do sistema econômico mundial é que hoje ele apresenta competidores muito mais fortes concorrendo nas faixas em que o Brasil tempos atrás figurava às vezes sem concorrência. Os países desenvolvidos recuperaram competitividade em áreas onde a haviam perdido ou geraram novas vantagens comparativas. Exemplo do deslocamento que o Brasil sofreu nesse campo foi a perda de uma substancial parcela do mercado automobilístico latino-americano para a concorrência europeia e sobretudo japonesa, sem falar na ameaça coreana.

Muitos desses novos competidores, não apenas em comércio, mas especialmente na atração dos investimentos, fizeram ajustes e promoveram aberturas na sua economia que os colocaram em posição muito mais favorável do que o Brasil para receber investimentos e tecnologia, ainda que, algumas vezes, correndo o risco de uma desnacionalização excessiva da economia ou de um desmantelamento do seu parque industrial.

México, Chile e, mais uma vez, a China Popular são exemplos acabados desses novos desafios que se apresentam para o Brasil no mundo. O México potencializou os benefícios do seu ajuste e da sua abertura com a sua adesão ao Tratado de Livre Comércio EUA-Canadá, que resultou na assinatura do NAFTA. O simples anúncio de que estaria dando esse passo histórico em direção a uma associação de fato e de direito com os EUA foi responsável por um grande desvio dos fluxos de capitais internacionais em direção ao México. O êxito mexicano foi tal que bom número de especialistas chegaram a vislumbrar um “**modelo mexicano**”, cuja aplicação, de forma acrítica, preconizavam para todos os países em desenvolvimento, especialmente os da América Latina.

Os chamados **tigres asiáticos** parecem estar-se multiplicando, e até o Vietnã hoje figura como promessa de novo destino na Ásia do Sudeste em função das aceleradas reformas econômicas que vem promovendo e dos recursos naturais e humanos que oferece em contrapartida. A Europa mediterrânea é outra história de sucesso, com os naturais altos e baixos decorrentes da acelerada expansão econômica. Itália, Espanha e Portugal têm sido grandes focos de investimento internacional.

A competição econômica entre países em desenvolvimento não é um traço inovador dentro do sistema internacional, mas assume hoje características novas que vale a pena assinalar para acentuar a percepção de risco que o sistema apresenta para nós.

Em primeiro lugar, a competição ferrenha é a face econômica e mais ativa do processo de relativa desmobilização dos países em desenvolvimento no campo político. O chamado Sul, desde a crise do início dos anos 80, perdeu o controle da agenda política internacional, que passou a ser dominada por temas muitas vezes de interesse mais direto dos países desenvolvidos, como não proliferação, narcotráfico, meio ambiente, direitos humanos, entre outros. Esses temas têm uma dinâmica que não obedece à linha de clivagem Norte-Sul, ao contrário dos temas predominantemente econômicos da década dos 60 e dos 70.

Competindo entre si junto aos desenvolvidos por mercados, tecnologia e investimentos, os países em desenvolvimento tendem, portanto, a dissociar-se ainda mais do que já o faziam em relação à agenda política e muitas vezes procuram colocar a sua atuação diplomática a serviço dos interesses de associação econômica com o mundo desenvolvido.

Em segundo lugar, a competição hoje, muito centrada nos investimentos e nas garantias de acesso privilegiado aos mercados desenvolvidos, tende a dificultar, quando não a obstar a coordenação para promover interesses antes percebidos claramente como comuns. A competição estreita, quando não anula, as margens de cooperação, deixando para o plano quase que exclusivamente político os esforços de coordenação e consulta.

De fato, é difícil imaginar países em desenvolvimento associando-se para procurar termos mais vantajosos para a recepção de investimentos ou para o acesso a tecnologias em termos concessionais, porque qualquer gesto desse tipo imediatamente beneficia o competidor mais disposto a fazer maiores concessões para obter tais recursos. E não são concessões gratuitas, porque as vantagens políticas, econômicas e sociais do acesso privilegiado a investimentos e tecnologia hoje se mede em índices econômicos muito concretos, da mesma forma que se medem em impacto econômico negativo os custos de uma opção equivocada ou utópica. O jogo individual é cada vez mais a marca distintiva do comportamento de países em desenvolvimento, muitas vezes em contradição com o seu engajamento em programas regionais de integração ou em mecanismos de consulta e concertação política, que, como disse, tendem a esmaecer quando se trata de questões econômicas.

Essa nova realidade afeta também a cooperação que os países em desenvolvimento promoviam em torno de acordos de produtos de base, por exemplo, área em que muitas vezes a sustentação dos preços sobrepunha-se ao simples interesse no acesso aos mercados. Nessa, como em outras áreas das relações econômicas internacionais, assiste-se a uma quase completa verticalização das relações, com reduzido espaço para a associação horizontal entre países em desenvolvimento.

Ainda do ponto de vista econômico, um dado marcante do mundo que se foi gestando mesmo durante a Guerra Fria foi o da crescente preeminência da competição econômica e tecnológica sobre a competição estratégica e ideológica. É certo que os EUA são agora a única superpotência militar do globo, mas é completa a consciência norte-americana de que essa hegemonia não é suficiente para garantir a supremacia econômica norte-

americana e de que competitividade, produtividade e avanço tecnológico são chaves para assegurar ou reconquistar essa supremacia.

Um corolário natural dessa realidade é que a ampliação da escala produtiva não pode depender somente da continuada disputa por mercados independentes. É aqui que a integração começou a desempenhar um papel fundamental como fator de ampliação de mercados preferenciais. O MERCOSUL é o resultado do aprendizado, pelo Brasil e seus vizinhos, de um elenco de lições que substituíram a retórica integracionista de que a América Latina foi pródiga até o passado recente.

De fato, a integração se faz onde já existem grandes correntes de comércio, geralmente facilitadas pela proximidade geográfica. Além disso, a integração, para ter resultados positivos sobre a escala, a produtividade e a competitividade das economias, deve ir além da mera liberalização comercial para alcançar a harmonização de macropolíticas econômicas e a associação transfronteiriça na produção de bens e serviços para consumo dentro ou fora da área integrada.

Em terceiro lugar, aprendemos que a integração não é resultado apenas da vontade política dos Governos, mas também do interesse dos agentes econômicos que operam nos países envolvidos e não deve ser excludente – em dois sentidos, no de que deve estar aberta a países que reúnam condições e vontade de participar e no de que os blocos integrados não podem fechar-se artificialmente ao comércio internacional.

Finalmente, a integração se faz a partir de um movimento de construção progressiva, que vai agregando partes a um pequeno núcleo inicial e eventualmente agrega núcleos menores a um núcleo maior.

No plano político, são diversas as áreas onde mais notadamente se operaram transformações que foram desencadeadas ou acentuadas com o fim da Guerra Fria. Todas elas afetam a percepção brasileira do cenário internacional e, naturalmente, influenciam a reformulação da estratégia diplomática do Brasil.

A primeira é a inegável ascendência política e militar dos Estados Unidos e seu corolário, o domínio que os EUA vêm podendo exercer na condução da maioria dos assuntos ligados à paz e à segurança internacionais, especialmente no que se refere a conflitos regionais, mas também em relação à não proliferação. É no Conselho de Segurança das

Nações Unidas que esse novo quadro é mais evidente e tem mais consequências do ponto de vista político.

A capacidade de mobilização e influência dos EUA na costura da coligação de forças que derrotaram o Iraque na Guerra do Golfo foi exemplar dessa nova correlação de forças políticas, da mesma forma que o foi o **diktat** político e diplomático que significou a resolução que consagrou o armistício. Não se trata da legitimidade ou o mérito da ação que impôs ao Iraque o cumprimento das Resoluções do Conselho e o respeito às normas e princípios do direito internacional, violados por ocasião da invasão do Kuait. O que se quer apontar é que, pela primeira vez na História recente da Humanidade, a mobilização para impor essa solução e a direção geral dessa mobilização foram conduzidas por uma só potência.

A segunda é o fato de que, apesar do forte matiz representado pela hegemonia única de uma superpotência no plano político e militar no mundo, o fim da Guerra Fria deu às Nações Unidas condições reais de exercer o seu papel em matéria de paz e segurança internacionais. Pela primeira vez desde a sua criação, e fora dos poucos momentos de coincidência tática das duas superpotências da Guerra Fria (por exemplo, a ação em Suez, em 1956), a ONU tem sido capaz de agir com êxito relativo no encaminhamento de inúmeros conflitos regionais. Sua ação é cada vez mais um ponto de referência obrigatório no universo das relações internacionais. E, obviamente, dentro desse novo papel da ONU, tem primazia absoluta a ação do Conselho de Segurança.

Esse fortalecimento do papel das Nações Unidas se dá em um momento em que o número de Nações soberanas no mundo beira o número sem precedentes de 190 e em que uma grande maioria desses países, debilitados politicamente ou nascidos já em meio a situações conflitivas e de debilidade intrínseca, têm na ONU o grande foro onde suas vozes, inaudíveis individualmente, podem fazer-se ouvir dependendo de como participem do jogo que ali se desenvolve.

A terceira é a alteração profunda que ocorreu na agenda política internacional, conforme adiantei mais acima. Essa alteração qualitativa é, como expliquei, de duas ordens. De um lado, ela afeta os temas, divididos em novos ou renovados, e, de outro, ela altera as prioridades. Em ambos os casos, traduz-se o domínio da agenda pelos países desenvolvidos, em contraste com os anos 60 e 70, quando os países em desenvolvimento puderam avançar vários temas do seu interesse.

Nova ordem econômica internacional, cooperação para o desenvolvimento, diálogo Norte-Sul, novo direito internacional, distribuição dos frutos do progresso, não alinhamento, cooperação Sul-Sul, preferências comerciais – são todos temas que se transformaram ou cederam lugar a preocupações de outra natureza: direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, liberalização econômica, solução de controvérsias por meio do Conselho de Segurança “renovado” com o fim da Guerra Fria, o “direito de ingerência”, a “Agenda para a Paz” proposta pelo Secretário-Geral da ONU. Recolocar o desenvolvimento e a cooperação no centro dessa agenda vem custando um considerável esforço diplomático, do que foi claro exemplo todo o processo negociador da Conferência do Rio e especialmente a parte financeira, relativa a compromissos concretos.

Essa nova agenda obriga a uma redefinição das preocupações e focos de atenção das diplomacias e levou à convocação de um grande número de conferências internacionais, iniciadas precisamente com a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e que continuarão com as Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos (1993), sobre População (1994) e sobre a Condição da Mulher (1995), além da Cúpula sobre Desenvolvimento Social (1995). Em todas essas conferências, a exemplo do que sucedeu com a Conferência do Rio, os resultados terão de ser produto de uma cuidadosa engenharia negociadora.

Uma quarta área de inovação é a crescente presença, no cenário internacional e regional, do que se convencionou chamar de “coalizões de geometria variável”, ou, mais simplesmente, grupos temporários ou com vocação permanente que reúnem países em torno de temas específicos ou objetivos limitados. São grupos intercomunicantes através de seus membros, na medida em que um mesmo país pode participar de um grande número desses grupos, dependendo dos seus interesses e prioridades em matéria de política internacional e regional.

O Grupo do Rio, o Grupo dos 15 e a Conferência Ibero-Americana são exemplos de “coligações” com vocação permanente, formadas em torno da ideia de concertação política entre países com certa identidade regional ou de padrão de desenvolvimento. Esses novos Grupos passam a coexistir com grupos tradicionais de concertação, como o Grupo Latino-Americano e do Caribe, o Grupo dos 77 ou o Movimento Não Alinhado, e traduzem a existência de espaços vazios na concertação internacional, que os Grupos tradicionais não são

capazes de preencher seja por seu tamanho e pouca mobilidade, seja pelos constrangimentos históricos ou ideológicos a que ficaram submetidos.

A coalizão que combateu o Iraque ou a que se criou para atuar na Somália são exemplos de grupos de vocação transitória, que agregam países em torno de um objetivo comum único. Alcançado o objetivo, a coalizão é suspensa. Tais grupos acrescentam um enorme dinamismo às relações internacionais contemporâneas e constituem um campo novo para a prática diplomática. Ao mesmo tempo, suas ações podem ter consequências duradouras e decisivas, como foi o caso da ação contra o Iraque e seu papel na consolidação da nova macroestrutura política pós-Guerra Fria.

Uma quinta área é a que diz respeito à cada vez mais provável reforma da Carta das Nações Unidas para acomodar e refletir as novas realidades de poder mundial e inclusive distribuir melhor os custos de funcionamento do aparato da Organização, especialmente no que se refere a missões de paz e de observação. Essa é área que tem incidência direta sobre interesses brasileiros, na medida em que poderá provocar uma muito adiada revisão da Carta e a provável ampliação, em moldes ainda desconhecidos, do Conselho de Segurança.

Dois fortes candidatos se apresentam para assumir a condição de membros-permanentes do Conselho de Segurança. São eles o Japão e Alemanha, os vencidos da Segunda Guerra Mundial, mas hoje os dois únicos países que reúnem consenso quanto às suas credenciais para integrar o Conselho, embora não reúnam ainda apoio consensual para tanto. Mas uma reforma da Carta e a ampliação do Conselho abrirão passagem a um grande número de pleitos represados pelo congelamento do sistema durante a época da Guerra Fria.

Pode-se questionar vivamente, desde logo, e o Brasil o faz sincera e interessadamente, se de fato Japão e Alemanha são os únicos que reúnem credenciais para participar como novos membros permanentes e se ao limitar-se a admiti-los as Nações Unidas estarão dando os passos necessários e urgentes para cobrir o fosso normativo que separa a sua Carta (onde, aliás, há referências explícitas ao “inimigo” identificado no Japão e na Alemanha) das realidades atuais da política mundial.

Segundo os critérios utilizados, um número razoável de outros postulantes, entre os quais certamente se destaca o Brasil, faz prenunciar que uma eventual reforma do Conselho será produto de uma complexa negociação. Se os critérios disserem respeito a tamanho, população, PIB, interesses globais e papel desempenhado no sistema internacional, o Brasil

certamente encabeça a lista de pretendentes. Se o critério for o domínio de armas nucleares, a Ucrânia, o Cazaquistão (ao menos por enquanto) e a Índia têm um bom ponto de partida. Se o critério for balancear o número de desenvolvidos com assento permanente e o de países em desenvolvimento, hoje reduzidos à China Popular, o Brasil sobressai em um grupo que ainda poderia eventualmente incluir alguns outros países de uma lista que inclui a Nigéria, México, Egito, Indonésia e Argentina. Trata-se de uma equação complexa, para cuja solução ainda não está clara a existência de uma fórmula de consenso.

A discussão deve assim ser ampla, pois uma reforma do Conselho não necessariamente se reduzirá a ampliar o número de assentos permanentes e não permanentes, mas também a discutir novas modalidades de participação e até mesmo a abolição do direito de veto assegurado aos permanentes. Mas não se trata apenas de uma discussão de natureza processual, e sim de um passo que terá consequências importantes para o sistema internacional e afetará, diferentemente, é certo, os interesses de todos os países-membros da ONU.

Uma sexta área que define o novo cenário internacional decorre do fato de que, nunca como antes, alguns dos temas da agenda internacional contemporânea interessam diretamente a setores e grupos de interesse dentro dos países, gerando um espaço inédito de internacionalização de temas que antes eram considerados de competência exclusiva das soberanias. Falo de direitos humanos, meio ambiente e dos conflitos regionais e étnicos que adentram os lares diariamente graças ao poder de cobertura da televisão e dos meios de comunicação em geral.

Graças não só ao modo como esses temas tocam valores e sensibilidades dos seres humanos, mas também a que a maior vigência da democracia no mundo ampliou as áreas de participação das opiniões públicas, muitas Chancelarias sofrem uma pressão direta das sociedades e respondem mediante um grande ativismo internacional, que gera áreas de convergência e conflito com outros países e movimenta a agenda internacional.

Corolário dessa nova realidade é o crescente peso das Organizações Não Governamentais (ONGs) no tratamento de temas internacionais, na condição de virtuais “novos atores” do sistema internacional. A Conferência do Rio foi exemplar da importância desses atores e da sua capacidade de mobilização e influência. O mesmo se verifica em relação a direitos humanos. As ONGs são o agente por excelência da internacionalização dos

temas antes sob domínio exclusivo da soberania e da mobilização das opiniões públicas internas e internacional em torno de tópicos da agenda diplomática contemporânea. Como tal, constituem uma variável nova que ocupa o planejamento e a ação das Chancelarias e vem influenciando a redefinição da política externa de países como o Brasil.

Temos uma atitude de abertura, diálogo e cooperação em relação a um número expressivo dessas Organizações Não Governamentais, brasileiras ou internacionais, e essa atitude é sem dúvida um traço marcante da nossa política externa.

A política externa brasileira como instrumento de interação com o mundo e resposta às novas realidades.

Chegamos, finalmente, ao cerne da nossa conversa: a política externa brasileira. Creio que o duplo quadro que esboçamos acima – o interno e o internacional – já adiantaram em grande medida quais são ou devem ser as linhas gerais de orientação da política externa brasileira na década de 90. Nunca antes a dialética própria de toda política externa de país com interesses globais como o Brasil assistiu a maior tensão entre os polos aparentemente contraditórios da continuidade e da inovação.

Continuidade, porque não abandonamos, nem pensamos fazê-lo, as grandes linhas que identificaram a política externa de Governos anteriores, aqueles que deram equilíbrio e sentido de busca de harmonia à diplomacia brasileira na defesa dos interesses nacionais e da promoção das relações internacionais do país. O multilateralismo, as relações com os países desenvolvidos, as relações com a América Latina especialmente com a América do Sul e os demais países que integram o MERCOSUL, a Ásia, a Bacia do Pacífico, a África e o Oriente Médio, a Europa do Leste – todas essas são áreas que continuam a concentrar interesses e atenção do Brasil. O que mudou foi a escala de prioridades e as condições objetivas dos diversos relacionamentos.

Inovação, porque as características atuais do país e do sistema internacional não admitem a repetição mecânica de fórmulas que tiveram vigência no passado, quando eram outras as condições objetivas de formulação e implementação da política externa, tanto no plano interno quanto no plano internacional.

Inovação, ainda, porque devemos partir necessariamente de uma análise contínua para elaborar as respostas aos desafios que percebemos e aos influxos, pressões e estímulos que vêm do exterior e que indicam um mundo diferente lá fora.

A própria descrição do que sejam as nossas prioridades e linhas gerais de atuação responde em grande medida à necessidade de estabelecer uma correlação entre tais propostas e a análise que desenvolvemos até aqui. Dentro dessa linha analítica, identifico as seguintes diretrizes e prioridades para a política externa brasileira nos anos 90.

Universalismo não excludente. Um país das dimensões e características do Brasil tem de ter uma política externa naturalmente universal, não excludente e aberta, na medida do possível, a diversas opções simultâneas. Essa é uma primeira característica da nossa política externa, uma primeira diretriz geral. Não somos suficientemente atrelados a nenhum centro de poder mundial para justificar uma opção excludente. Da mesma forma, o perfil dinâmico da economia brasileira e nossos interesses econômicos e comerciais fazem de todas as regiões do globo parceiros reais ou potenciais do Brasil, embora a escassez de recursos imponha muitas vezes limites e constrangimentos à ação externa.

Abertura às opções estratégicas. Alguns temas de natureza global, a começar pela forma definitiva que as estruturas políticas e econômicas assumirão depois da ruptura deste início de década, não têm ainda respostas definitivas. Países com escasso poder ou que se sentem profundamente atrelados a polos políticos ou econômicos podem não ter opções além de procurar colocar esse atrelamento, da melhor forma possível, a serviço dos seus interesses. Mas um país como o Brasil não teria por que, neste momento, fazer uma opção estratégica que significasse a exclusão definitiva de outras opções ou que reduzisse as suas margens de manobra.

Escolher agora entre o multilateralismo ou o firme atrelamento a um bloco regional seria, para nós, precipitado, pois não só as respostas não estão claras a respeito do futuro dessas opções, como o poder real de o Brasil influenciar na decisão é reduzido. Sendo mais provável que o mundo prolongue um estado de convivência entre as várias opções, ganhará quem tiver condições de apostar no maior número possível dessas opções. É o que fazem os Estados Unidos, cujo compromisso com o NAFTA ficou indiscutível após a posse de Bill Clinton, mas que tem renovado a sua posição de compromisso com o êxito da Rodada Uruguai do GATT, sem descartar a adoção de medidas unilaterais de proteção do seu mercado.

Da mesma forma, no plano político, não haveria benefício em buscar alinhamentos excludentes ou participações em coalizões de geometria variável ou grupos novos de concertação, como não haveria ganho em reduzir nossa projeção política às Nações Unidas. Temos necessariamente de jogar em vários tabuleiros não excludentes, não apenas porque nos interessa manter abertos todos os caminhos, mas porque temos suficiente cacife como grande país em desenvolvimento, de dimensões continentais e ativa política externa nos vários âmbitos de que participamos, e mantemos presença regional e internacional mais do que suficiente para fazê-lo.

Resposta às dualidades intrínsecas do país. Mas não é apenas em função de interesses objetivos que a política externa brasileira deve ser universal e não excludente. A própria natureza multifacetada do nosso país, em que convivem lado a lado o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, o progresso e o atraso, os padrões de consumo ocidentais e a miséria absoluta, o dinamismo econômico e a estagnação, aponta-nos um caminho de abertura e diversificação de parcerias externas na defesa dos nossos interesses e na definição daqueles que são dois dos principais objetivos do universalismo da política externa: a promoção do desenvolvimento e a garantia de mecanismos, regras e sistemas equilibrados e justos de inserção internacional de todos os países.

Seja na ONU e suas grandes conferências, seja no GATT, seja em negociações bilaterais ou regionais, a política externa brasileira deve ir além do principismo para defender um papel como instrumento no progresso econômico brasileiro. Em outras palavras, a política externa brasileira é universalista e participante não como um fim em si mesmo, mas como uma forma de dar uma contribuição à nossa economia e à nossa estabilidade política e social. Estes serão os parâmetros pelos quais nossa ação será julgada pela História.

Negociação como defesa da soberania. Uma terceira característica da nossa política externa deve ser a de participar ativamente na definição das regras internacionais que tenderão a regular número crescente de áreas de vital interesse para nós e, quando não for possível, ajudar a promover a nossa adaptabilidade a regras para cuja mudança o poder brasileiro, mesmo associado a diferentes parceiros internacionais, não é suficiente.

Não se trata de defender qualquer forma de debilidade, fraqueza ou concessão **a priori** em matéria de política externa. Temos características que nos colocam em posição vantajosa no cenário internacional, mas existem diferenciais de poder que é preciso

compreender e colocar em perspectiva se queremos ir mais além da militância ideológica para alcançar resultados que nos são exigidos a cada dia.

Definir interesses, posições e limites responsáveis para uma negociação, em um mundo de opções reduzidas e grande competitividade, é hoje o melhor sinônimo da defesa dos interesses nacionais. Negociar, barganhar, buscar ganhos parciais é tarefa que incumbe ao diplomata de hoje, qualquer que seja a sua nacionalidade. A negociação, entendida como um processo complexo de interação e composição de interesses, não constitui alienação de soberania, mas, ao contrário, soberania em exercício. Frente à crescente competição, não negociar pode ser justamente a causa de uma alienação indesejada de soberania.

Prioridades. Uma quinta característica da política externa brasileira decorre naturalmente do fato de que temos de ter prioridades, que não implicam exclusões. No cenário que descrevemos mais acima, as prioridades da política externa brasileira têm hoje, mais do que nunca, o caráter de procurar garantir espaços no mundo que se está consolidando.

Uma primeira prioridade, naturalmente, é procurar contribuir para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, conferindo a importância devida aos novos temas em análise na Rodada Uruguai além dos temas comerciais. Propriedade intelectual, serviços, transferências de tecnologia, investimentos são áreas que devem passar por uma multilateralização, gerando normas mais universais e transparentes, mas exigindo compromissos, custos e opções internas de cada país participante. Essa é, aliás, uma noção que é preciso ter clara na mente: as opções externas são hoje um imperativo da sobrevivência econômica e não há opções externas que não impliquem custos e opções internas.

Uma segunda prioridade da nossa política externa é a atenção aos três grandes blocos econômicos que geram 6 trilhões de dólares de produto – CEE, NAFTA, Japão e comunidade do Pacífico. Deles provêm capitais, investimentos diretos, tecnologias e demanda por bens e serviços de que nossa economia depende. Não se trata de procurar formas de associação indiscriminada ou de “relação especial” que nos una a qualquer desses blocos, mesmo porque se formos levados a uma opção dessa natureza em algum momento, por um acirramento das tensões econômicas mundiais, não teríamos provavelmente opção fora da área hemisférica. Trata-se de dar atenção ao que ocorre nesses polos, tanto para buscar e aperfeiçoar parcerias operacionais e nichos de oportunidades que ampliem o intercâmbio em

sentido amplo, como para avaliar o impacto do que ocorre nessas áreas sobre a economia brasileira e sobre o comércio externo brasileiro nesses mercados e em terceiros mercados.

Uma terceira prioridade é a área mais imediata da convivência internacional do Brasil: a América Latina, especialmente a América do Sul, onde temos fronteiras estáveis com dez países, e, dentro da América do Sul, o MERCOSUL, onde estamos construindo uma das alternativas não excludentes que nos garantem espaços no cenário internacional. Trata-se aqui de equacionar e pôr a serviço dos interesses brasileiros aquilo que é a nossa circunstância, no dizer do filósofo Ortega y Gasset, aquilo que nos identifica no universo.

Somos sul-americanos e com nossos vizinhos temos um expressivo relacionamento, uma densa e crescente relação fronteiriça, interesses comuns regionais e internacionais e o interesse ditado por toda proximidade. Correntes vultosas de comércio facilitado pela vizinhança física geram interesses e mobilizam os agentes econômicos. Na América do Sul encontra-se a maior possibilidade de ampliação da escala da economia de cada um dos países que a compõem, facilitada pela relativa identidade política e a experiência de muitas décadas de desenvolvimento e economia de mercado.

Dentro da mesma ótica do interesse vinculado à contiguidade geográfica, uma quarta prioridade brasileira é o Atlântico Sul e, por extensão natural, a África, especialmente a África Austral e os países de língua portuguesa.

Não necessito estender-me sobre os vínculos de natureza política e cultural que nos ligam à África e sobre o potencial do nosso relacionamento com a região, especialmente quando a evolução positiva de alguns conflitos e a perspectiva de superação do **apartheid** na África do Sul abrem caminho para que a África volte a crescer e a ter a confiança da comunidade internacional. Embora ainda sujeita a retrocessos e a surpresas, como o demonstrou a evolução interna de Angola, a África é hoje uma área com potencial real, na qual já estamos bem situados politicamente para promover um relançamento das nossas relações.

Esse relançamento já começou, simbolizado na proposta, em interessada análise entre todos os membros potenciais, de criação de uma Comunidade de Povos de Língua Portuguesa, que terá importante impacto sobre o conjunto de nossas relações com os países africanos de língua oficial portuguesa. Acrescida da ênfase que estamos começando a dar uma atualização das preocupações que nos levaram a propor a Zona de Paz e Cooperação do

Atlântico Sul, nas vertentes da proteção do meio ambiente marinho, da desnuclearização, da intensificação do comércio intrarregional e da cooperação esportiva, a política africana vem ganhando uma nova dinâmica no Itamaraty, mesmo que ainda contra o pano de fundo das dificuldades econômicas que, no Brasil e em muitos de nossos parceiros africanos, afetaram adversamente o perfil do nosso relacionamento com o Continente.

Uma quinta prioridade são os temas globais e o fortalecimento do multilateralismo político, especialmente as Nações Unidas e tudo o que diga respeito à paz e à segurança internacionais. O Brasil é um país com peso específico suficiente para influenciar o tratamento dos temas políticos universais e ser por eles afetado positiva ou adversamente. Direitos humanos, meio ambiente e muito especialmente o cumprimento das decisões da Conferência do Rio e a aplicação prática universal do conceito de desenvolvimento sustentável, migrações, desenvolvimento, desarmamento, não proliferação, controles de transferência de tecnologia, narcotráfico, direito de ingerência, direito humanitário, direito regulatório dos grandes espaços como mar, Antártida e espaço exterior são todos temas que compõem uma agenda densa de interesses para o Brasil. Alguns conflitos regionais que sobreviveram ao fim da Guerra Fria ou foram gerados ou mantidos por fatores endógenos alheios ao fim da confrontação bipolar afetam áreas e países com os quais o Brasil tem um relacionamento relevante e presença de grande visibilidade, como ocorre na Angola.

O Brasil não é um ator indiferente em relação à imensa maioria dos temas em discussão e seu interesse em ter uma política externa equilibrada, influente e eficaz o faz igualmente atento àqueles pontos da agenda internacional que dizem respeito à paz e à segurança internacionais e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Por todas essas razões, temos um interesse especial em nossa participação no Conselho de Segurança da ONU, onde pela sétima vez ocupamos um lugar como membro não permanente. Acompanhamos cuidadosamente a evolução do processo, que poderá levar a uma reforma da Carta das Nações Unidas e à ampliação do Conselho mediante o aumento no número de membros permanentes e não permanentes e eventualmente a criação de uma categoria intermediária, que assegure uma participação ampliada de alguns países. Reunimos condições objetivas que nos autorizam a figurar no horizonte como uma das opções para essa eventual reforma do Conselho.

Temos peso, interesses e histórico de contribuições que justificam esse pleito e nos instam a acompanhar com atenção e cuidado o que ocorrerá nessa área, especialmente em vista da recente admissão, por parte do Governo dos EUA, de que uma reforma do Conselho é conveniente para refletir novas realidades do poder mundial pós-Guerra Fria. O Brasil vem acompanhando com interesse o assunto e está mobilizado para encorajar a reforma e tirar o melhor proveito possível de uma eventual alteração na composição do Conselho de Segurança.

Uma sexta área prioritária é a proteção de nacionais brasileiros no exterior. Essa é uma resposta a um fenômeno ao qual não estávamos acostumados e ao qual o governo brasileiro tem feito grandes esforços para adaptar-se: o fenômeno da emigração. A já volumosa e crescente colônia brasileira no exterior justifica uma política de redistribuição e reforço da rede consular brasileira naqueles países e áreas onde é maior a concentração de brasileiros.

Uma dessas áreas é, naturalmente, a extensa faixa de fronteiras do Brasil, que se estende por exatos 16.889 quilômetros e em sua maior parte atravessa áreas escassamente povoadas, de difícil acesso, mas de grande poder de atração sobre contingentes da população brasileira que foge das áreas de estagnação. Corolário, portanto, da preocupação com a proteção de brasileiros no exterior é a preocupação com a boa identificação das fronteiras brasileiras, mediante um trabalho sistemático de demarcação, densificação, inspeção e conservação de marcos nas linhas de limites, em estreita cooperação com os Governos dos países limítrofes.

Nossas prioridades se completam com outras áreas de interesse estratégico brasileiro, como a região do Golfo Pérsico, a região da Ásia Pacífico e todo o Leste Europeu, inclusive os novos Estados nascidos da extinção da antiga União Soviética, com os quais estamos em processo de pleno estabelecimento de relações diplomáticas e início de contactos para desenvolver um relacionamento o mais proveitoso possível, mesmo que necessariamente incipiente no princípio. Além disso, a República Popular da China e a Índia ocupam lugar de realce, não apenas em função dos interesses concretos do intercâmbio, mas porque são dois países que, ao lado da Rússia e do Brasil, compõem o que poderíamos chamar de núcleo dos países-gigantes com características, desafios, potencialidades e dificuldades semelhantes.

Em todas essas áreas, o Brasil vem atuando na promoção de interesses nacionais e procura identificar novas formas de cooperação e intensificação das relações, procurando

compreender a exclusão das mudanças políticas e econômicas que processam nesses importantes parceiros internacionais.

A ação em cada uma dessas áreas prioritárias muitas vezes é um fator de complementação da estratégia em relação às demais áreas, contribuindo para dar maior peso e maior poder de negociação ao país.

Conclusões

Esse exercício generalizador que acabo de realizar será, felizmente, completado pelas exposições temáticas que vários outros diplomatas vêm fazendo neste segmento do vosso estágio dedicado às relações internacionais.

Nas exposições setoriais, os Senhores Estagiários poderão comprovar a extensão dos interesses brasileiros no exterior e a expressiva quantidade de tópicos da agenda internacional multilateral, regional e bilateral que nos ocupa.

Estruturada ao longo de dois pares de dicotomias que não são em absoluto excludentes – a que contrasta o multilateralismo e o bilateralismo e a que distingue as relações com países desenvolvidos e as relações com os países em desenvolvimento –, a política externa brasileira quer continuar a ser, como tem sido, um instrumento do projeto nacional brasileiro.

Em um mundo que se transformou rapidamente, que tem uma incidência direta sobre nossas capacidades e necessidades como Nação e como sociedade em busca de sua realização, e que apresenta um quadro de acelerada e dinâmica competição internacional em busca de parcerias operacionais, recursos, investimentos e tecnologia, a diplomacia tem uma responsabilidade redobrada em seu papel de fazer a ponte entre o Estado brasileiro e o mundo em que estamos irredutivelmente inseridos.

Não quero desconhecer o impacto que a situação interna brasileira inegavelmente tem sobre o desempenho da tarefa diplomática do país. Não há dúvida de que o sucesso que tivermos na retomada do crescimento, na estabilização da economia e na consolidação e expansão multiplicadora dos êxitos relativos que temos alcançado em matéria de comércio exterior e atração de investimentos provados serão elementos decisivos para dar força ao projeto diplomático brasileiro nesse mundo marcado por desafios e oportunidades, mas

também por riscos que convém ter presente. Mas a ação diplomática não pode estar condicionada a tais avanços, inclusive porque ela deve ser um instrumento a serviço desses objetivos de curto e médio prazo.

Avançamos muito na construção de um perfil de confiança internacional, de que os entendimentos com a Argentina na área nuclear foram peça essencial. Muito resta a fazer, ainda. O processo de **impeachment**, que mobilizou os brasileiros, foi um acontecimento de grande visibilidade internacional colocou o Brasil e as instituições políticas brasileiras no foco das atenções internacionais e mostrou uma face positiva e digna do país. Esses fatos servem ao propósito de alavancar uma nova inserção internacional do Brasil, mas devem ser completados por uma ação interna concertada de resposta aos desafios do mundo exterior e de solução duradoura dos nossos problemas.

O conhecimento da política externa brasileira pelos diferentes segmentos e setores da sociedade brasileira é um passo fundamental na construção dessa resposta concertada. O exercício de diálogo entre a Escola Superior de Guerra e diplomatas encarregados dos mais diversos temas da política externa brasileira é sem dúvida parte desse esforço em que devemos estar engajados, juntos, o Itamaraty e a sociedade brasileira, aqui expressivamente representada.

Deixo agora ao interesse e à curiosidade pessoal de cada um espaço para debate, de forma a poder completar esta abordagem introdutória da política externa brasileira e das suas grandes linhas de avaliação e de interesse.

Muito obrigado.

**As grandes transformações
no cenário internacional:
uma visão de Londres.**

Palestra proferida pelo
Senhor Embaixador
Paulo Tarso Flecha de Lima
no Instituto Rio Branco.

Brasília, 9 de março de 1993.

Existe uma expressão inglesa segundo a qual “*forecasting is very difficult; particularly about the future*”. Creio que a verdade dessa expressão foi integralmente confirmada pela evolução recente das relações internacionais.

A rapidez e profundidade das transformações ocorridas nos últimos cinco anos surpreendeu a todos os analistas. Pela primeira vez no pós-guerra o futuro do cenário internacional constitui virtual obra aberta. Subitamente o mundo tornou-se muito mais complexo e, perdidos antigos pontos de referência, faltam-nos, por vezes, mesmo os conceitos que possam apreender essas novas realidades emergentes.

Ao preparar essa breve conferência, reli o texto de Aula Magna que proferi na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, como Secretário Geral do Itamaraty, em março de 1990. Naquela data, ainda era possível descrever as mutações por que passava o cenário internacional apontando para a “neodistensão” que resultava do entendimento entre as duas superpotências e temas como o “novo pensamento” soviético, *glasnost* e *perestroika* ainda mereciam ser analisados. Em apenas três anos, a União Soviética deixou de existir, esses temas saíram da agenda, a ideia de distensão foi inteiramente superada e a própria figura da superpotência perdeu relevância.

Para entender esse novo mundo que se vai moldando diante de nossos olhos, creio que é preciso situar essas mudanças no quadro mais amplo de duas crises simultâneas.

A situação de indeterminação que atravessamos hoje é o resultado do esgotamento das duas macroestruturas que garantiram a estabilidade do pós-guerra. De um lado, temos a crise do que chamarei de “Sistema de Yalta”, o qual garantiu o equilíbrio político-estratégico do pós-guerra e, de outro lado, a crise do “Sistema de Bretton Woods”, que assegurava a estabilidade das relações econômicas internacionais.

A crise do Sistema de Yalta tem contornos mais claros e culmina na extinção da União Soviética, o que assinala o fim definitivo da Guerra Fria.

A crise do Sistema de Bretton Woods é mais complexa e, em alguma medida, ainda tem desfecho incerto.

Sua origem remonta ao início da década de 70, quando a decisão do Governo Nixon de suspender a convertibilidade do dólar instaura um sistema de paridades cambiais flutuantes. Desde então os governos dos países mais desenvolvidos se têm debatido, sem

muito êxito, na busca de algum acordo que impeça alterações bruscas ou desvalorizações cambiais predatórias.

A recente crise cambial europeia e a virtual incapacidade do FMI de contribuir para a sua solução são sinais claros de que as instituições de Bretton Woods precisam ser revistas.

No âmbito comercial o impasse em que se arrasta a Rodada Uruguai coloca em risco a própria sobrevivência de um sistema multilateral de comércio e pode tornar o GATT um acordo moribundo.

Com o esfacelamento dos ordenamentos e das hierarquias que decorriam dessas duas macroestruturas, abre-se para o cenário internacional uma fase de aguda instabilidade.

Na verdade, muitos dos conflitos, seja políticos, seja econômicos, que hoje ocupam a cena internacional só se tornaram possíveis no contexto desse esfacelamento. Apenas a título ilustrativo, poderíamos pensar no conflito na antiga Iugoslávia, que resgata do passado o fantasma da “Questão Balcânica”, ou mesmo na disputa comercial entre EUA e Japão.

Sobre esse último ponto, em livro publicado recentemente nos Estados Unidos, chamado *Changing Fortunes*, Toyoo Gyohten, importante formulador da política econômica internacional do Japão nos anos 70 e 80, declara que as relações EUA-Japão estavam baseadas em uma aliança segundo a qual os EUA garantiam o livre acesso dos produtos japoneses ao mercado norte-americano e, em troca, o Japão aceitava a liderança norte-americana nos temas de segurança global. Superado o confronto estratégico, remove-se da aliança uma de suas razões de existir e abre-se espaço para uma revisão dessa relação especial.

Nessa nova fase deverão ser levadas em conta as peculiaridades dessa relação bilateral como, por exemplo, a vinculação entre Wall Street e a liquidez da economia japonesa. Hoje os capitais japoneses são importantes compradores de títulos do Tesouro norte-americano, contribuindo, dessa forma, para o financiamento do déficit público dos EUA. Na hipótese de uma retração desse investimento, a relação bilateral inexoravelmente estará às voltas com uma crise potencial de efeitos alarmantes para a comunidade financeira internacional como um todo.

No que concerne às relações com o Japão, arrisco-me a dizer que estamos na iminência de reeditar um conflito Leste-Oeste. Dessa vez, porém, deslocado mais para oeste e

de fundo pragmático, ao invés de ideológico. Em menor grau com a Europa, e mais intensamente com os EUA, as disputas econômicas com o Japão correm o risco de degenerar em uma guerra comercial e repercutir negativamente sobre a economia mundial. Para lidar com essa questão, nem o GATT, nem mesmo o G-7 parecem preparados. Ao partirem do pressuposto de que uma abertura simétrica de mercados seria a solução, esses dois foros ignoram questões tão difíceis de lidar quanto a estrutura de distribuição interna no Japão, a preferência do consumidor japonês por produtos nacionais e a própria estrutura da economia japonesa, onde Governo e iniciativa privada se interligam e na qual é muito pequena a participação do capital externo.

Diante dessa situação onde prevalecem as incertezas, e que Douglas Hurd caracterizou como “a nova desordem internacional”, muitos analistas têm buscado antecipar o que seria o futuro do cenário internacional descrevendo-o a partir do que chamaria de uma leitura geometrizar da realidade.

Essa leitura tem suas linhas gerais bem conhecidas por todos nós e consiste na ideia de um mundo tripolar aglutinado em torno de grandes espaços econômicos.

Nessa linha, os países que conseguirem uma inserção, ainda que subordinada, em um desses blocos têm alguma perspectiva de prosperidade. Aos demais, a História reservaria o subdesenvolvimento perpétuo.

Segundo essa visão, países como o Brasil estariam em situação crítica. País continental e sem ter a “ventura” de concentrar todas as suas exportações em um só mercado, sua integração em qualquer uma dessas áreas é de difícil concepção. Somos, assim, levados a lamentar aquilo que sempre nos pareceu um ponto positivo, nosso caráter de *global traders*.

Ainda que reconheça que essa leitura da realidade seja sustentável sob vários aspectos, estou convencido de que ela deve ser analisada mais criticamente, sob pena de nos deixarmos seduzir por falsas promessas como, por exemplo, a tentativa de adesão a qualquer preço a um dos blocos emergentes.

No contexto dessa análise crítica, é preciso lembrar que, ainda que apresentados como processos paralelos, cada um desses espaços econômicos tem uma história e uma lógica próprias.

Na Ásia, o que está em curso é um processo de adensamento dos fluxos de comércio e, sobretudo, de investimento, inexistindo, até o momento, qualquer instrumento

formal ou marco institucional que antecipe a formação de uma área de integração econômica. Além do mais, uma eventual Zona de Co-prosperidade Asiática teria de superar, não apenas antigos ressentimentos históricos, mas também a própria distância geográfica que separa as economias asiáticas em expansão.

No caso do NAFTA, temos em sua origem a preocupação em remover fontes de atrito entre as já extremamente integradas economias dos EUA e do Canadá. Sua recente ampliação para incluir o México pode ser entendida como um gesto de alcance político por parte da administração Bush, estando ainda incerto qual o real comprometimento do Presidente Clinton com essa iniciativa. Cabe ter em mente, de qualquer forma, que o déficit comercial mexicano, de cerca de US\$ 19 bilhões em 1992, cria uma situação potencialmente perigosa para a economia daquele país no caso de uma alteração de expectativas que abale a confiança dos investidores externos.

Concentrando-me agora na situação europeia, não hesitaria em afirmar que o tempo da Euroforia já passou.

Os eventos que conduziram a isso são bastante conhecidos. A título de exemplo citaria o voto contrário à Maastricht no plebiscito dinamarquês, o impacto da quarta-feira negra sobre a operação do *exchange rate-mechanism*, a estreita margem de aprovação de Maastricht no plebiscito francês, a recusa do eleitorado suíço em se associar ao processo de integração e as exigências do parlamento alemão de que propostas que impliquem transferência de soberania a Bruxelas devam ser aprovadas por maioria qualificada de dois terços.

A crise do processo de integração europeia manifesta-se, na verdade, em mais de uma vertente.

Em primeiro lugar, em uma vertente quase ideológica, é possível afirmar que o movimento de criação de uma gigantesca estrutura burocrática baseada em Bruxelas, o que é percebido como uma alienação da cidadania, está em franca contradição com o movimento quase universal de redução da presença do Estado. Esse movimento equivale a uma aposta na centralização justamente em um momento histórico que privilegia a tendência oposta.

Esse centralismo excessivo traduz-se, ainda, em uma multiplicação de normas burocráticas que, além de criar problemas para os próprios comunitários, acaba por representar um verdadeiro “protecionismo normativo” para os não membros.

No campo da política industrial comunitária encontraremos atitudes em franca contradição com os valores de mercado. Exemplos claros nesse sentido são dados pela frequência injustificada com que a CEE recorre a ações *antidumping*, que se transformam, assim, em virtual instrumento de política industrial; pelos programas de industrialização financiados pelos Fundos de Coesão nos chamados países pobres da Comunidade ou mesmo pelo rígido esquema de cartelização da indústria siderúrgica europeia. Ao lado desses exemplos, vale mencionar o setor de bens de alta tecnologia, cuja sobrevivência depende, seja de subsídios, seja de compras governamentais, e o setor de transporte aéreo que, com a exceção da British Airways, também depende de subsídios estatais diretos.

No setor agrícola, são bem conhecidos os efeitos distorcivos da Política Agrícola Comum sobre o comércio mundial. A um custo elevadíssimo para a comunidade, hoje em dia mesmo o cultivo de oleaginosas é subsidiado.

Os prejuízos causados por essa política de subsídios não se refletem apenas no comércio internacional, mas repercutem diretamente na vida cotidiana e nas estruturas sociais de países como o Brasil. Para entender o quão negativos podem ser esses impactos, basta pensar em seus efeitos em termos da deterioração da renda do campo, da desarticulação das comunidades rurais, do êxodo em direção às cidades e de tantas outras mazelas sociais que poderiam ser atenuadas se nossos produtores tivessem uma oportunidade justa de competir no mercado internacional.

No que diz respeito à performance econômica dos doze, a Europa está assistindo a um verdadeiro nivelamento por baixo de seus ritmos de crescimento, estando a maior parte de seus membros atravessando uma fase recessiva de duração incerta. Os custos da reunificação alemã estão sendo, na verdade, pagos pela Europa inteira, já que a atitude do Bundesbank de defender o Marco via taxas de juros força os demais bancos centrais europeus a também elevarem suas taxas de juros na defesa de suas moedas nacionais. O resultado é uma retração geral do nível de atividades.

Na vertente política, a manifestação mais evidente de crise é a virtual incapacidade da CEE de articular uma ação política que ponha termo à guerra na Iugoslávia. Essa incapacidade apenas reforça a percepção, que se vinha afirmando desde a Guerra do Golfo, de que a Europa Comunitária tem extrema dificuldade em articular e liderar uma ação externa comum em temas de segurança. Essa dificuldade, naturalmente, assume dimensões

trágicas quando se manifesta em relação a um conflito que ocorre em pleno coração da Europa. A eventualidade de que os EUA precisem envolver-se na busca de uma solução para o problema iugoslavo é um mau augúrio para a ordem tripolar.

Diante desse quadro de problemas, que claramente tem motivado as autoridades europeias a reconsiderarem o ritmo e o escopo do processo de integração, a posição do governo britânico sai fortalecida.

Na verdade, dentre os países da Comunidade, talvez o Reino Unido seja aquele em que o tema da integração tenha sido mais debatido, exprimindo-se hoje em uma posição claramente europeia, apesar de possíveis percalços na tramitação parlamentar dos compromissos de Maastricht. A cúpula de Edimburgo, ao coroar conceitos como o de *enlargement rather than deepening* e ao adotar o princípio da subsidiariedade como uma espécie de balizador de suas decisões representou extraordinária vitória política para o Governo de Major. Essa vitória pode ser particularmente importante nesse momento em que a administração Clinton dá indicações de que a *special relationship* com a Inglaterra assumirá novos contornos.

Após essa rápida análise crítica da visão geometrizarante do futuro, espero ter deixado clara minha convicção de que ainda é prematuro realizar apostas estratégicas de política externa que tenham por base esse diagnóstico. Com efeito, considero que a palavra-síntese do cenário internacional continua sendo indefinição.

Essa mesma indefinição caracteriza dois atores que não podem deixar de ser considerados: Rússia e China.

Com um PIB estimado, segundo o *Economist*, em US\$ 140 bilhões, a Rússia experimentou em 1992 uma assombrosa queda de 16% em seu produto, sendo que para este ano a expectativa é de uma nova queda da ordem de 8%. Ao mesmo tempo, a inflação, que em 1992 foi de 2000%, em janeiro deste ano superou os 50%, tornando a hiperinflação uma ameaça concreta.

Essa performance econômica não pode deixar de ser vista como preocupante em um país que possui cerca de 40 mil ogivas nucleares e cuja desestabilização pode levar, seja à renovação de uma postura imperialista, seja a uma fragmentação. Basta ter em mente que não só a Rússia, mas também a Ucrânia, o Cazaquistão e a Bielorrússia detêm arsenais nucleares para avaliar o quão grave pode tornar-se a situação na área.

Ao resto do mundo, que se viu por décadas refém do “equilíbrio do terror”, é reservada a ironia de testemunhar que o fim da Guerra Fria não pôs termo à dissuasão nuclear e ainda trouxe consigo, a despeito do TNP, a substituição de uma superpotência por quatro novos e instáveis membros do clube atômico.

Vale lembrar que se trata de países que não se encontram vinculados a nenhum dos instrumentos que compõem o arcabouço institucional do desarmamento e aos quais não tem parecido absurda a ideia de usar seus arsenais nucleares como instrumento de pressão interna. Imaginemos uma Iugoslávia nuclearizada e teremos uma boa ideia do que pode ocorrer na eventualidade de uma escalada de tensões na área.

A China, por sua vez, com um PIB estimado em US\$ 480 bilhões, cresceu 13% no ano passado e deve este ano crescer mais 7%, com uma inflação de 6 e de 10% respectivamente. Mantido esse ritmo de crescimento, o que nem sempre se afigura fácil, em poucos anos a China rivalizará com o Japão em termos da hegemonia econômica na Ásia. Mais uma vez, não deixa de ser irônico que, em uma “nova ordem” em que se proclama a vitória da Democracia Liberal e do livre-mercado, caiba a um país comunista ostentar uma das mais impressionantes performances econômicas mundiais.

Ao mencionar essa nova ordem, gostaria de trazer para o debate um tema que parece esquecido: a questão do desenvolvimento.

Identifico com clareza crescente por parte do mundo desenvolvido a tendência a perceber a pobreza do Sul como um problema técnico, de má gerência de recursos, sendo assim relegada a plano secundário a figura da cooperação para o desenvolvimento.

Essa relutância em politizar a questão do desenvolvimento é justificada pelo argumento, caro ao ideário da nova ordem, de que ao mercado e somente a ele cabe presidir as relações econômicas entre os Estados. Tem-se aqui um caso típico de contradição. Enquanto os países industrializados têm um comportamento intervencionista em temas como concorrências públicas, política industrial, subsídios e outros tantos, exigem dos países em desenvolvimento – inclusive por meio de suas diretorias nos organismos financeiros internacionais – o respeito a uma ortodoxia *à la Smith*.

Diante disso, ao confrontarmos o ideário com as práticas dos seus proponentes, é inevitável perguntar-se se não será o discurso sobre a “nova ordem” uma arquitetura

ideológica posta a serviço dos que detêm maior influência na edificação do futuro, antes do que uma linguagem neutra e elucidativa da presente conjuntura internacional.

A mesma inquietação resulta da observação do posicionamento dos desenvolvidos ante os novos temas da agenda multilateral – população, direitos humanos, meio ambiente.

O mundo em desenvolvimento é convocado a participar das Conferências temáticas que se anunciam a esse respeito muito mais no papel de detentor do passivo do que no de gestor dos recursos que delas possam resultar. Postula-se uma solução normativa para os efeitos do subdesenvolvimento – migrações, violação dos direitos humanos, produção de drogas, degradação ambiental –, virtuais ameaças ao bem-estar das sociedades afluentes, e se ignora, como matéria exclusiva das forças de mercado, a questão do desenvolvimento.

É sintomático que não se contemple em um futuro previsível qualquer rodada negociadora sobre temas vinculados à agenda da “Década para o Desenvolvimento” como transferência de tecnologia, deterioração dos termos de troca, dívida externa ou itens afins.

É preocupante, por outro lado, perceber que essas soluções normativas parecem inspiradas em uma visão repressiva da realidade, como se a questão social fosse uma questão de polícia. Exemplo mais acabado dessa tendência é a tese do autoatribuído *dévoir d’ingérence*. Cabe perguntar: *dévoir* legitimado por quem? Na verdade, sob o manto de um aparente Humanismo transfronteiras, o que se postula não difere muito das teses coloniais do passado que atribuíram ao homem branco o pesado fardo de levar a civilização aos quatro cantos do mundo.

O tema do desenvolvimento e a adequação entre discurso e prática pelos desenvolvidos é de particular importância para os países latino-americanos.

Após anos de luta pela redemocratização e de esforços de liberalização de economias até então extremamente fechadas surgem sinais promissores de uma retomada do crescimento. Seria decepcionante que, justamente agora, nos descobríssemos na contramão da História. Mais do que nunca, a América Latina pode cobrar responsabilidade do mundo desenvolvido.

Ao aproximar-me do fim de minha exposição, não poderia deixar de manifestar-me a respeito de como vejo o Brasil nesse novo cenário. Nesse âmbito, devo confessar, a despeito de todas as dificuldades da conjuntura, meu otimismo.

Considero que grande parte das análises pessimistas sobre uma suposta inviabilidade do País partilham do defeito de se deixarem cegar pelos problemas de curto prazo. As dificuldades em reduzir a inflação geram uma espécie de bloqueio psicológico que induz ao pessimismo.

É preciso, contudo, levantar a vista e pensar em um horizonte mais largo. Ao fazê-lo, não são poucas as razões para o otimismo.

Tomemos, em primeiro lugar, a consolidação democrática. Creio que pela primeira vez na história recente da política brasileira as dificuldades econômicas e mesmo políticas não servem de pretexto para a tentação autoritária. A importância desse fator é claramente percebida no cenário externo e certamente é levada em conta em análises sobre estabilidade de longo prazo.

Com efeito, ao contrário da quase totalidade dos países que são hoje apontados como exemplos de ajustes bem-sucedidos, o Brasil encaminha suas reformas econômicas em contexto de pluralismo político e de liberdades civis garantidas.

Com isso, o processo de reformas estruturais pode levar um tempo maior, mas certamente será mais estável.

De qualquer forma, se compararmos o debate nacional hoje com o que ocorria há não muito tempo é evidente o amadurecimento da sociedade brasileira. Gradualmente se vai cristalizando uma consciência de que a Nação precisa se organizar em torno de um projeto de reformas que permita a retomada do desenvolvimento e a elevação do nível de vida da população como um todo. Parecem descartadas as opções do desenvolvimento excludente.

Ressalto, ainda, que em um cenário onde não são pequenos os riscos de fragmentação e de ressurgimento de conflitos étnicos e religiosos, a coesão nacional brasileira e sua clara identidade nacional são importantes ativos. O Brasil é hoje um dos poucos países que se pode orgulhar de não possuir tensões nacionalistas, conflitos étnicos ou religiosos e de não precisar preocupar-se com ameaças externas, disputas territoriais ou conflitos regionais. Na verdade, uma das grandes realizações do Itamaraty nos últimos anos foi transformar suas fronteiras em fronteiras de cooperação.

Em contexto mais geral, considero nosso caráter de *global traders* outro importante ativo a ser preservado. Devemos ter em conta que relações diversificadas não são algo a se lamentar, mas são a própria garantia de uma ação externa mais independente.

Considero por isso que nossas relações com os grandes espaços econômicos devem ser reforçadas sem que isso implique uma adesão, que será sempre desfavorável, a nenhum deles.

Creio que para nós diplomatas, que temos por missão defender os interesses brasileiros no exterior, esses são alguns pontos que devem ser objeto de reflexão. Não somos os representantes de algum pequeno país marginal ao qual a falta de opções dite uma única opção. A complexidade de definir que rumos tomar deriva de nossa própria importância. É esse o espírito que considero deva prevalecer em nossa ação profissional. É esse o espírito com que tenho buscado desempenhar minhas funções como representante brasileiro junto ao Reino Unido.

**Crônica de uma negociação:
o capítulo financeiro da Agenda 21
durante a Conferência de
Meio Ambiente e Desenvolvimento**

Rubens Ricupero
Coordenador do Grupo de Contato sobre
Finanças na UNCED
Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992

A negociação do capítulo financeiro da Agenda 21¹ teve lances tão curiosos e pôs à mostra traços tão característicos do atual panorama das relações internacionais que me pareceu valer a pena registrar algumas das impressões que me ficaram, enquanto ainda frescas.

Antecedentes

Cheguei ao tema de forma tardia, quando me informaram que seria chamado ao Rio para ajudar nos esforços a serem desenvolvidos no campo das finanças, num formato ainda na época pouco definido, mas que sugeria alguma iniciativa paralela e informal por meio talvez de uma reunião de ministros de uns poucos países-chaves. Antes de embarcar, estive com o Diretor-Executivo do *Global Environment Facility* (GEF) no Banco Mundial e com gente vinculada ao tema em Washington, a fim de informar-me sobre o estado da questão.

Como resultado, em parte, dessas conversas, já me ficara claro ao chegar ao Rio que o processo de negociação teria necessariamente de enquadrar-se nos padrões habituais do processo decisório no âmbito das Nações Unidas, com tudo o que isso implica de pesada maquinaria, reuniões com centenas de participantes e a ênfase na intermediação dos grupos regionais. Não havia lugar, nesse quadro, para atalhos ou fórmulas capazes de economizar tempo ou esforço.

Também me apareceu com nitidez a extrema, quase insuperável, dificuldade da tarefa. De todos os temas da Agenda, era este o único onde não se dispunha sequer de um texto aceitável por todos como base das negociações, ainda que com alguns parágrafos em aberto, como ocorria nos demais assuntos. Desde o princípio, um diálogo de surdos tinha caracterizado a discussão financeira entre industrializados e países em desenvolvimento, com o resultado de que os dois experientes e competentes diplomatas escolhidos sucessivamente para coordenar o grupo antes de mim não haviam encontrado condições maduras o bastante para aproximar as posições.

¹ A “Agenda 21” é um dos principais documentos emanados da Conferência do Rio, produto de árduo trabalho negociador ao longo dos mais de dois anos de preparação da Conferência. Em suas mais de 500 páginas, a “Agenda 21” – denominação que, sugestivamente, reporta-se ao próximo século, referência explícita a um compromisso com o futuro – contém um plano de ação detalhado, cobrindo toda a pauta de questões ambientais e de desenvolvimento examinadas pela Conferência do Rio. Em suma, a “Agenda 21” pode ser descrita como o braço operacional da Conferência. Sua implementação pela comunidade internacional é pré-condição para que se implante o desenvolvimento sustentável em escala global. Uma nova instituição do sistema das Nações Unidas, a Comissão do Desenvolvimento Sustentável, deverá acompanhar os progressos na implementação da “Agenda 21”.

Diante disso, cogitou-se de início em tentar confiar ao Japão a liderança do grupo de contato, posição para a qual seria o candidato natural por ser uma nação doadora e por aparentar disposição mais generosa de efetuar uma contribuição financeira expressiva.

Infelizmente a ideia não atraiu os japoneses, não restando outra alternativa senão a de recorrer ao país-anfitrião. Foi, assim, que, com bastante relutância de minha parte, o Embaixador Tommy Koh indicou-me para coordenar o grupo de contato sobre finanças na primeira reunião do Comitê Principal na quarta-feira, dia 3 de junho, logo após a abertura da UNCED.

Primeiros passos

Logo de saída, procurei aconselhar-me com um grupo menor formado pelos representantes dos grupos regionais e países afins: Grupo dos 77, China, Federação Russa, América Latina, Caribe, África, Ásia, EUA, Japão, C.E.E., Nórdicos, CANZ (Canadá, Austrália, Nova Zelândia). Tendo presente a reação negativa ao documento circulado pelo precedente coordenador na última sessão do Comitê Preparatório em Nova York, com numeração oficial da conferência, tomei o cuidado de dizer a alguns dos representantes antes de começar a reunião que estaria disposto a preparar um novo papel, mas apenas se assim me pedissem de público. Aberta a reunião, resumi a situação em que nos encontrávamos: tínhamos de encerrar os trabalhos do Comitê Principal na quarta-feira, dia 10 de junho e só dispúnhamos, a rigor, de cinco dias (estávamos em 5 de junho) para produzir um capítulo acabado para a Agenda. Não havendo um documento básico comum, aguardava das delegações sugestões sobre como proceder. A essa indagação, as delegações responderam estimulando-me a preparar um papel que não fosse apresentado oficialmente como substituto do documento L/41/Rev.1, ainda considerado pelo G-77 e China como traduzindo sua posição embora inaceitável para os demais.

Passei a trabalhar na redação desses subsídios com a ajuda do Senhor Joseph Wheeler, americano, competente membro do Secretariado da UNCED, ex-Diretor, por cinco anos, da Divisão de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE e grande conhecedor de tudo o que se refere à ajuda ao desenvolvimento. Completava esse pequeno grupo de redação o Ministro Luiz Filipe Macedo Soares Guimarães, Chefe da Divisão do Meio Ambiente do Itamaraty, e indiscutivelmente a pessoa que, em condições adversas, mais contribuiu para

desenvolver com inteligência e integridade as posições substantivas brasileiras na conferência. Dos três era eu o que menos conhecia o tema, devendo-se assim a meus dois companheiros o que possa ter havido de útil nesse trabalho.

Demos ao fruto de nosso esforço o nome modesto de “Elementos para um Papel de Trabalho” e ao apresentá-lo tivemos o cuidado de: a) esclarecer que não se tratava de um documento oficial da conferência, nem pretendia tomar o lugar do L/41/Rev.1; b) explicar que o novo papel se justificava pela necessidade de recolher por escrito tudo o que ocorrera depois do L/41/Rev.1 como, por exemplo, o resultado das discussões do Comitê Preparatório em sua 4ª sessão em Nova York, a reunião do GEF em Washington em maio, os dispositivos financeiros das Convenções sobre o Clima e Biodiversidade, a reunião de personalidades eminentes de Tóquio, o mais recente comunicado da Comissão Bruntland em Londres, etc.

As reações ao papel, relativamente mais vivas da parte do G-77, orientaram a elaboração de nova versão, submetida ao crivo de uma reunião plenária do grupo de contato na tarde de sexta-feira, dia 6. Começamos a discussão pelo exame de possíveis emendas aos primeiros parágrafos. Após cerca de duas horas, estávamos ainda na parte inicial do documento e as emendas se multiplicavam. Faltando apenas uma hora para o término da reunião, pareceu melhor pedir às delegações que expressassem seu pensamento sobre os demais elementos do papel de trabalho. O convite estimulou um debate de tamanha intensidade e duração que nos obrigou a prosseguir exclusivamente em inglês, por mais de uma hora após a partida das intérpretes. Embora frustrante pela tendência de fazer recuar o estágio das discussões às posições iniciais de muitos meses atrás, a experiência teve, a meus olhos, dois méritos. O primeiro foi o de dar às delegações oportunidade para manifestar suas tendências e emoções, fornecendo balizamento precioso para o ajuste do texto. O segundo foi que as próprias delegações, ao perceberem a confusão que se armara, começaram a propor, ao final, que se adotasse um formato com menor número de participantes, capaz de desenvolver negociações efetivas com base em versão revista do texto incorporando as observações formuladas.

Terminada a reunião e apesar de certo desânimo consequente a esse cansativo debate, reunimo-nos, os três integrantes do núcleo de redação, e entre dezenove e trinta horas e meia-noite reformulamos profundamente o texto, procurando, na medida do possível, incorporar o máximo de propostas novas e de harmonizá-las entre si. O documento resultante foi distribuído no fim da tarde de sábado para que as delegações tivessem tempo para digeri-lo

no domingo e realizassem as reuniões dos grupos regionais na segunda-feira, dia 8. A esta altura, próxima do prazo final do Comitê Principal, começavam a circular sugestões, que desestimulamos com firmeza, para confiar o assunto a um grupo restrito de altas personalidades, o que teria certamente provocado mais dificuldades do que benefícios.

Negociação decisiva

Tendo o G-77 e os demais grupos efetuado seus encontros de coordenação no dia 8, convocou-se para o dia seguinte uma reunião dos líderes regionais, na qual teríamos de produzir, a qualquer custo, um capítulo acabado com tão poucos pontos pendentes quanto possível.

Organizada em sala menor e fixada para as onze horas da terça-feira, dia 9, a reunião sofreu atraso de meia hora devido à presença de excessivo número de delegações que foi preciso persuadir a não permanecer. Deu-se início finalmente aos trabalhos com a participação do Japão, EUA, CANZ, Nórdicos, C.E.E. (Portugal, Países Baixos, Reino Unido, França), Federação Russa, China e G-77 (Paquistão, presidente do grupo, mais Índia, Malásia, Irã, Benin, Moçambique, Nigéria, Egito, Jamaica, México, Venezuela).

Saltamos os 14 parágrafos iniciais e atacamos de saída a parte mais árdua, os meios de implementação. Perto das treze horas, sem que tivéssemos feito muito progresso, a secretária lembrou que teríamos de deixar a sala para um encontro do grupo do Caribe. Decidimos não ceder a sala a ninguém e só darmos por encerrada a reunião quando terminássemos o trabalho. Tentou-se mandar trazer algo para comer, mas não foi possível; prosseguimos assim mesmo, cada delegação dependendo de seus próprios recursos.

A atmosfera das negociações foi harmoniosa e construtiva, embora com momentos de intensa tensão e nervosismo. Por duas vezes tivemos de suspender brevemente as deliberações para evacuar, com alguma dificuldade, os “penetras” que ameaçavam arruinar o formato do pequeno grupo negociador.

GEF

Conforme se poderia ter previsto, a parte relativa ao *Global Environment Facility* (GEF) do Banco Mundial foi a mais espinhosa, demandando de quatro a cinco horas de discussão. O resultado foi, no entanto, melhor do que se poderia esperar e representou avanço considerável em relação ao estágio anterior. Conseguiu-se texto relativamente pormenorizado e claro, com instruções acerca do que era preciso modificar nas regras atuais para obter um mecanismo renovado: transparência, universalidade e equilíbrio. Só no término da negociação empacou-se num ponto incontornável: a exigência do G-77 de mencionar de forma explícita que não aceitava empréstimos com condicionalidades, o que provocou, em represália, a introdução pela Delegação norte-americana, de colchetes em vários parágrafos cuja linguagem já havia sido anteriormente negociada e aprovada.

Sem almoço nem jantar, tendo apenas interrompido por meia hora a reunião para possibilitar aos participantes comerem rapidamente alguma coisa, a exaustão, o sono e a fome se combinaram para finalmente produzir um espírito de compromisso. Por volta das duas horas da manhã, os mesmos negociadores que, no início, levavam horas para discutir uma palavra, estavam aprovando páginas em alguns minutos. O que não deixou de nos causar uma ou outra dificuldade posterior como se verá a seguir.

Cerca das quatro horas da madrugada, no centro de convenções totalmente deserto, chegou-se ao que parecia impossível: dar por aprovado o capítulo 33 da Agenda 21, saudado pelos participantes com palmas de alívio e alegria. Foram cerca de dezessete horas de negociações quase ininterruptas, uma verdadeira maratona que tornou possível preencher a lacuna herdada dos encontros preparatórios e praticamente completar a parte essencial da Agenda.

Questões pendentes

Ficaram pendentes três grandes temas: a data para o cumprimento do compromisso de contribuir com 0,7% do PNB para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA), o parágrafo sobre a reposição em termos reais da Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA) do Banco Mundial e a seção relativa ao GEF. Duas outras questões menores resultaram das condições um tanto confusas das horas finais dessa exaustiva negociação: o desentendimento entre as delegações da Índia e dos EUA devido à introdução,

por esta última, da palavra *including* entre *new and additional resources* e *on grant and concessional terms* no parágrafo 10 (o problema real era saber se todos os recursos novos e adicionais seriam providos em bases concessionais e mediante programas oficiais de ajuda ou se parte desses recursos poderia provir de investimentos ou fluxos privados) e uma referência a modalidades de **debt relief** no contexto do Clube de Paris, adicionada por iniciativa de Moçambique e Benin em nome dos países de menor desenvolvimento relativo (*Least Developed Countries* ou LDCs) e, após aprovada no Grupo, recusada pelo Japão e EUA, contrários a decisões ampliando as concessões feitas pelo Clube de Paris.

No dia seguinte, o Comitê Principal aprovou o capítulo em seus contornos gerais e passamos a concentrar nosso esforço em superar as questões em aberto.

A presença no Rio naquele momento de numerosos ministros e a evidente impossibilidade de resolver o problema do compromisso dos 0,7% do PIB no nível de altos funcionários aconselharam a separar esse ponto dos demais e confiá-lo a consultas a serem conduzidas pelo Ministro da Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos, Jan Pronk. O Ministro é personalidade de grande experiência nesse campo (participa das negociações sobre o assunto desde os anos 70) e goza de credibilidade junto aos países em desenvolvimento (inclusive porque o seu país é dos poucos a terem já cumprido a meta dos 0,7%).

Enquanto isso, com base em consultas às delegações diretamente envolvidas, foi-se encontrando solução para cada um dos demais assuntos pendentes.

A separação em duas sentenças distintas das referências a *new and additional resources* e *on grant or concessional terms* tornou desnecessária a controvertida adição da palavra *including*.

Após laboriosas negociações triangulares Japão-LDCs (Moçambique, Benin)-devedores asiáticos de renda média (Filipinas, Indonésia), acordou-se fórmula para mencionar no contexto das medidas de alívio de dívida do Clube de Paris as duas categorias de devedores, com diferença de tratamento e ênfase em favor dos primeiros.

O problema da condicionalidade teve solução relativamente simples com a aceitação por todos da expressão consagrada na Resolução 44/228²: “sem introduzir novas

² Documento aprovado pela ONU em fins de 1989 que estabeleceu uma espécie de roteiro para a preparação da UNCED.

formas de condicionalidade”. Com isso, a delegação norte-americana concordou em retirar os colchetes dos demais parágrafos e a seção sobre o GEF pode ser aprovada por consenso.

O problema da ida

Restava uma das questões que acabaram se revelando das mais exasperantes da negociação: a reposição do capital da Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA) do Banco Mundial, cuja discussão começaria um mês após o encerramento da UNCED.

Foi essa também uma das grandes frustrações da negociação financeira em termos de resultados. Logo no início da Conferência, o discurso de Lewis Preston, Presidente do Banco Mundial, provocou entusiasmo em Maurice Strong e no Secretariado e junto à maioria dos participantes. Preston propôs de maneira incisiva que a IDA fosse recapitalizada em termos reais, o que significava elevar os recursos disponíveis dos cerca de US\$ 15 bilhões atuais a aproximadamente US\$ 18 bilhões. Em adição a esse nível se criaria um *Earth Increment* de US\$ 5 bilhões, para os quais o Banco contribuiria com US\$ 1,5 bilhões retirados da sua própria renda.

O discurso de Preston aumentou substancialmente o nível de expectativas dos países em desenvolvimento cujos documentos de posição falavam até então em modestas metas de reposição para o Fundo. Converteu-se também no padrão mínimo com que passou a trabalhar o Secretariado. Ao ver que o nosso Secretário, Joseph Wheeler, havia incorporado o essencial do pronunciamento de Preston ao parágrafo correspondente à IDA, tive a intuição de que isso viria a converter-se num foco de problemas e relutei em aceitar a redação proposta. Acabei, porém, por render-me ao argumento de que, por tratar-se do braço concessional do BIRD e destinar-se aos países mais pobres, deveríamos ao menos tentar obter o endosso à proposta de Preston.

Infelizmente o pressentimento revelou-se realista e logo tivemos indicações de que os doadores, em particular os EUA, que respondem por quase 22% do Fundo, e o Japão, mas também a maioria dos demais, não estavam preparados para assumirem um compromisso tão categórico durante a UNCED.

Na sexta-feira, dia 12 de junho, abrimos às dezoito horas uma reunião do grupo menor de representantes regionais para tentar resolver a questão. Nessa noite, o Presidente Collor oferecia no Palácio das Laranjeiras um jantar ao Presidente Bush, que festejava seu

aniversário e eu estava convidado, devendo sair do Riocentro antes das vinte horas com o Ministro Celso Lafer. Às dezenove horas era evidente que a questão se complicara e estávamos com uma crise em desenvolvimento. Hesitei uns minutos, mas finalmente desculpei-me pela ausência ao jantar e, em companhia dos meus companheiros de grupo, tentamos encontrar alguma expressão que contivesse a substância da proposta de Preston sem o emprego das palavras “termos reais”, objetada, entre outras razões, porque poderia estabelecer um precedente para outros processos de reposição de capital. Durante horas explorou-se talvez mais de uma dúzia de fórmulas, algumas engenhosas e aparentemente satisfatórias. Nenhuma, porém, revelou-se capaz de satisfazer a desenvolvidos e em desenvolvimento.

A certa altura, suspendi a sessão e convidei para uma conversa reservada em meu escritório o Embaixador Curtis Bohlen, na Delegação norte-americana e o Embaixador Marker, do Paquistão, Presidente do G-77 em Nova York, ambos, aliás, diplomatas de grande integridade e competência, cujo espírito construtivo muito contribuiu para levar a termo as negociações financeiras. Nesse contato menor, verificou-se que o impasse era efetivamente grave, uma vez que a inaceitabilidade da expressão “termos reais” e de outros elementos da proposta de Preston havia sido confirmada, do lado norte-americano, após consulta à Casa Branca, sendo, por outro lado, uma exigência prioritária do Paquistão, talvez mais do que do G-77 propriamente.

Foi esse talvez o momento em que senti maior desânimo em toda a negociação, talvez por efeito do cansaço e sacrifício acumulados de quase duas semanas. Tendo Marker se ausentado para comer algo e depois participar de outras reuniões, prosseguiu-se informalmente na busca de uma solução, encontrada finalmente e de maneira surpreendente mediante fórmula proposta pelo representante da Índia, o qual sugeriu que o parágrafo da IDA simplesmente dissesse que se daria “especial consideração”, na negociação do *replenishment*, ao discurso do Presidente do BIRD. Aceita pelo representante chinês, a fórmula tinha, portanto, o endosso dos dois países que são os maiores recipiendários da IDA. Aprovada por Bohlen, pelos japoneses e europeus, foi ela levada, tarde da noite, ao plenário, onde Marker, que não pudera ser consultado (ao contrário dos seus companheiros de delegação), solicitou algum tempo até a manhã seguinte para consultar o G-77. No sábado, tendo os paquistaneses levantado a objeção, foi possível obter consenso em torno da fórmula de referência ao discurso de Preston.

A questão dos 0,7%

Tendo-se resolvido, assim, a última questão pendente sob minha responsabilidade direta, passei a trabalhar com o Ministro holandês Jan Pronk na busca de solução para o espinhoso problema de tentar fixar um horizonte de tempo para o cumprimento do compromisso de contribuição de 0,7% do PIB para a ajuda oficial ao desenvolvimento.

Desde o princípio se havia percebido que a única possibilidade de encaminhar um problema que se arrasta há mais de vinte anos seria através do que se convencionou chamar do *menu approach*. Em outras palavras, tratava-se de estabelecer diferenciação entre as situações particulares das várias categorias de países (em termos do compromisso histórico das Nações Unidas) e dar a cada uma o tratamento correspondente.

Assim, no caso dos Estados Unidos (e assimilados), que alegam não haver jamais assumido o compromisso, a fórmula encontrada se desdobrava em dois elementos. O primeiro era evitar, na sentença geral, falar em “afirmar” o compromisso em aditamento à “reafirmação” desse compromisso pelos que o haviam assumido. O segundo elemento foi incluir uma sentença cobrindo essa classe de países na qual se diria que “outros países desenvolvidos” (“em consonância com seu apoio aos esforços de reforma em países em desenvolvimento”, frase da Declaração de Cartagena da UNCTAD, acrescentada pela delegação norte-americana) “concordam em realizar seu melhor esforço para aumentar seu nível de ODA”.

Os ex-países socialistas e os exportadores de petróleo foram contemplados com a seguinte sentença: “Outros países, inclusive os que atravessam o processo de transição para uma economia de mercado, poderão aumentar voluntariamente as contribuições dos países desenvolvidos”. Como se verá na parte relativa às posições negociadoras de grupos, essa fórmula foi também um item controvertido que ameaçou até o fim impedir um consenso.

Os problemas maiores se concentraram, porém, em torno da situação dos países que aceitaram o compromisso, mas não atingiram a meta.

Os raros países cumpridores do objetivo foram assinalados como merecedores de elogio e “encorajados a continuar a contribuir ao esforço comum para tornar disponíveis os substanciais recursos adicionais que têm de ser mobilizados”.

Nas primeiras versões que propusemos para o capítulo 33 oferecíamos três opções: a) o ano 2000; b) tão cedo como possível; c) no ano 2000 ou tão cedo como possível após essa data. Após negociações que duraram até a noite anterior ao encerramento da UNCED, adotou-se como regra geral que “os países desenvolvidos reafirmam seus compromissos de alcançar a meta aceita pelas Nações Unidas de 0,7 por cento do PNB em relação à ODA e, na medida em que ainda não atingiram aquele objetivo, concordam em aumentar seus programas de ajuda de forma a alcançar a meta tão cedo como possível e a assegurar uma pronta e efetiva implementação da Agenda 21”. Indicou-se, em seguida, que “alguns países aceitam ou já aceitaram atingir a meta no ano 2000”. A novidade, contudo, foi incluir a decisão de que “a Comissão de Desenvolvimento Sustentável irá fiscalizar e acompanhar regularmente o progresso em direção a essa meta”. “Esse processo de revisão”, continua o parágrafo, “deverá combinar sistematicamente o monitoramento da implementação da Agenda 21 com uma revisão dos recursos financeiros disponíveis”.

Em conexão com o artigo 21 do capítulo, que já fixara a necessidade de revisão e monitoramento dos recursos financeiros em vinculação com a implementação da Agenda, o parágrafo sobre a ODA estabeleceu pela primeira vez um mecanismo das Nações Unidas (a Comissão de Desenvolvimento Sustentável) com autoridade de acompanhar e fiscalizar os fluxos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Como se sabe, até agora, os dados relativos a esses fluxos eram apenas fornecidos pelos doadores ao Comitê DAC da OCDE.

Em sua versão final, as fórmulas aprovadas evoluíram a partir de propostas de um pequeno grupo de redação coordenado pelo Ministro Klaus Töpfer, da Alemanha. Ainda tivemos de esperar algumas horas até que o laborioso processo interno de consultas entre os membros da OCDE se completasse. Segundo os comentários ouvidos na ocasião, um dos problemas havia sido suscitado pela dificuldade de dar o devido crédito aos países que já haviam aceitado cumprir o compromisso até o ano 2000 no passado (Países Baixos, Dinamarca), ao mesmo tempo estabelecendo uma distinção em relação aos que só o haviam aceitado naquele momento (França). Finalmente, perto das onze horas da noite, conseguiu-se bater o martelo e aprovar todo o capítulo financeiro (33) da Agenda, não sem que antes a Arábia Saudita e o Kuwait manifestassem reservas aos parágrafos referentes às expectativas acerca de sua eventual contribuição como doadores, parte de sua estratégia geral de tentar reabrir o consenso geral sobre a Agenda tão penosamente alcançado (devido à sua oposição à ênfase posta pelo documento na necessidade de reduzir o consumo de combustíveis fósseis).

As posições em confronto

No grupo de finanças não se repetiu a polarização de um contra todos, entre os Estados Unidos e os demais, que caracterizou a questão da biodiversidade ou a dos limites para as emissões de gases na Convenção sobre o Clima. Como era de se esperar, dada a natureza da discussão financeira e ao papel central ocupado pelo velho tema do compromisso dos 0,7%, os participantes se dividiram de maneira geral de acordo com a tradicional linha de demarcação Norte-Sul.

Essa oposição comportou, ao mesmo tempo, importantes exceções e matizes significativos. Assim, os Nórdicos, que já cumpriram o compromisso (ou estão perto disso), foram muitas vezes um grupo de pressão mais insistente e, quase diria, intransigente do que o G-77 na exigência de que os demais industrializados alcançassem a meta em prazo fixo. Deram também uma ênfase especial e compreensível à necessidade de uma distribuição mais equitativa do fardo entre as nações ricas.

Já os antigos socialistas, liderados pela Federação Russa, tinham um objetivo maior, quase único: consagrar sua categoria de países em transição para uma economia de mercado e evitar que lhes fossem automaticamente aplicados padrões de expectativas de contribuições para a ODA semelhantes aos dos industrializados. Encontraram, para isso, de parte do G-77 e da China, resistência que só no final cedeu ao compromisso³.

Os exportadores de petróleo, já preocupados com a premissa da Agenda 21 em favor de maior economia energética, tentaram o tempo todo enfraquecer ainda mais a ideia de que sua situação de relativa prosperidade lhes criava o dever de voluntariamente avançar recursos próprios para aumentar a contribuição dos desenvolvidos.

Para o G-77 como um todo, o mais importante era consolidar o avanço conceitual de que a Agenda só poderá ser implementada se houver recursos novos e adicionais de forma substancial. Daí a luta por um “fundo verde”, pelo compromisso de que a meta de 0,7% seja cumprida em data certa, a exigência de reposição da IDA em termos reais, além do Incremento da Terra, enfim, de tudo que pudesse estabelecer um vínculo entre meio ambiente e desenvolvimento.

³ A relutância se devia ao receio de consagrar uma nova categoria que viria rivalizar com os países em desenvolvimento em matéria de tratamento mais favorável, o que parecia excessivo aos opositores, dado o caráter provavelmente transitório das dificuldades dos ex-socialistas.

Dentre os desenvolvidos, os mais relutantes em aceitar a data proposta para a ODA foram países que enfrentam dificuldades e limitações orçamentárias graves (Canadá, Reino Unido) ou que necessitariam aumentar significativamente e a curto ou médio prazo seus programas de ajuda a fim de acompanhar um PNB em expansão (Japão).

A C.E.E. viveu uma problemática à parte. Suas dificuldades para lograr internamente posições conjuntas marcaram muitos instantes decisivos da negociação. Num desses momentos, quando todos os participantes haviam sido chamados a expressar sua reação a determinada formulação, o representante comunitário (Portugal), após confessar não existirem definições da C.E.E. naquela matéria, sugeriu que negociássemos primeiramente entre nós uma redação a ser depois proposta à consideração da Comunidade. Não me contive e observei que aceitar tal abordagem seria conferir à C.E.E. o privilégio de ser o único participante da negociação que não seria obrigado por ela, de ser, em outras palavras, participante e juiz ao mesmo tempo. A Comunidade, tão ciosa em se fazer representar em todas as organizações e foros internacionais como uma unidade, pretendendo ter uma só voz, acabava se comportando na UNCED como mero grupo geográfico do tipo do grupo latino-americano ou asiático, os quais não têm obviamente nenhuma pretensão a posturas comuns. Caso a C.E.E. não pudesse apresentar posições comuns, comentei, melhor seria que ela se fizesse representar pelos doze.

Ouvi depois de outro delegado comunitário que se havia cometido um erro ao pretender a C.E.E. operar como entidade única em matéria na qual a Comissão de Bruxelas não tem mandato (ao contrário da área do comércio, por exemplo, reservada à Comissão pelo Tratado de Roma). Além disso, sendo muito amplo o leque de dispersão das situações reais dos países comunitários em matéria de cumprimento da meta de 0,7% da ODA (de 0,7% a 0,15%), qualquer tentativa de unificar posições estava fadada ao insucesso. No fundo, à imagem da Santíssima Trindade, a Comunidade quis ser doze personalidades diferentes numa só e impossível unidade.

Balanço final

Em todas as listas dos fracassos da UNCED, a fraqueza dos compromissos financeiros comparece de maneira proeminente ao lado da rejeição de metas obrigatórias para a redução de emissão de gases na Convenção – Quadro sobre Mudança do Clima, da recusa

americana de assinar a Convenção de Biodiversidade ou da diluição da Declaração de Princípios sobre Florestas.

Maurice Strong, por exemplo, lamentou a ausência de modalidades automáticas de geração de fundos por meio de fórmulas inovadoras como as permissões comercializáveis (*tradable permits*, que figuram, contudo, no capítulo, mas como possibilidade eventual e futura) e sentenciou que embora tivesse havido acordo em finanças, esses acordos não tinham sido acompanhados de compromissos suficientes.

Após descrever a conferência como um “jogo de oportunidades perdidas”, o *Financial Times* acreditou ter posto o dedo na essência do ocorrido: o mundo industrializado e o mundo em desenvolvimento fracassaram novamente em encontrar uma base para cooperação.

Em artigo de Edward Mortimer de 12 de junho, o jornal detectou na reunião de cúpula da UNCED um “cheiro dos anos 70”, pela reaparição do Grupo dos 77 como articulador eficaz no que se converteu num típico e indisfarçável cotejo Norte-Sul.

Mortimer resume bem a questão: “Pode o recente interesse do Norte no meio ambiente global e especialmente na preservação de recursos naturais, com as florestas tropicais localizadas no Sul, fornecer uma base alternativa” (em relação ao petróleo da OPEP dos anos 70) “para uma barganha?” E elabora: “Os Governos do Norte aceitaram que o Sul não poderia levar a sério as demandas ecológicas a não ser que sua própria agenda de desenvolvimento econômico fosse atendida. Os países tropicais julgaram que tinham finalmente algo que o Norte queria e pelo qual estava disposto a pagar”. Conclui, a meu ver um tanto precipitadamente: “No entanto, está claro agora que nenhuma barganha real foi fechada no Rio”.

A palavra-chave aqui é “real”. Se com isto se quer dizer que faltaram ofertas concretas, tangíveis, de recursos financeiros em nível substancial, é difícil discordar. Se a intenção, porém, é negar que a conferência tenha criado o quadro de referência para um novo tipo de cooperação internacional que pode conduzir justamente à transação indicada por Mortimer, é fácil demonstrar o contrário.

Para chegar a um julgamento equilibrado, creio que os resultados financeiros da UNCED devem ser avaliados de acordo com quatro aspectos principais: o processo

negociador, os recursos comprometidos, o sistema financeiro, o condicionamento dos programas ambientais à disponibilidade de recursos.

Processo negociador

Desse ponto de vista, a reunião representou um avanço expressivo na prática internacional. Ao falar no “cheiro dos anos 70”, o *Financial Times* intuiu um fato que, até agora, passara despercebido: a UNCED realizou de forma parcial e um tanto dissimulada a aspiração das “negociações globais” recusadas em Cancún no início da década de 80 pelos países industrializados, no gesto que simbolicamente pingava o ponto final do diálogo Norte-Sul dos anos 70.

Como há de se recordar, a expressão continha dois elementos: a necessidade de negociar globalmente todos os aspectos interligados da ordem econômica mundial (moeda, finanças, comércio, ajuda) e a exigência de que o *locus* da negociação fosse a Assembleia-Geral das Nações Unidas, em processo decisório democrático e igualitário (e não nas instituições de Bretton Woods, de acordo com o voto ponderado característico dessas organizações).

Foi esse ideal das negociações globais que afinal prevaleceu no Rio de Janeiro, é claro que sem a abrangência de todos os temas da agenda da década de 70 (não se negociou moeda ou comércio, por exemplo), mas cobrindo ainda assim um território vastíssimo (basta, para provar o ponto, percorrer com o olhar o índice das matérias da Agenda 21).

Não admira, portanto, que fossem gigantescas as dificuldades em negociações onde a diferença de interesses concretos era intensificada pelas divergências ideológicas acerca da maneira de abordar a construção da ordem econômica. Apesar do menor poder de barganha dos países em desenvolvimento, o processo “onusiano” lhes permitiu uma real participação num jogo negociador onde os industrializados tiveram de fazer concessões apreciáveis. Nesse sentido, o “consenso do Rio” esteve longe do chamado “consenso de Washington” no exclusivismo da visão deste último de um caminho único para o desenvolvimento tal como ditado pelo FMI e o Banco Mundial.

Aliás, foi interessante que, nesse primeiro teste de edificação de uma nova ordem, a postura mais afirmativa da Europa e do Japão, de um lado, e as reticências que enfraqueceram o poder de liderança dos EUA, do outro, abriram espaço para maior pluralismo

e diversificação no interior do campo dos desenvolvidos. Antes da Conferência, comentou-se muito na imprensa internacional que a UNCED seria irrelevante, pois lhe caberia apenas “carimbar” decisões já alcançadas nos encontros preparatórios. Ao contrário, o que se viu no Rio de Janeiro foi uma verdadeira e dura negociação sobre todos os temas centrais, indicando, contra as previsões mais derrotistas, que existe algum espaço para tentar melhorar a presente “desordem estabelecida”.

Recursos comprometidos

À primeira vista, as promessas firmes ficaram muito aquém dos 5 a 10 bilhões de dólares anuais esperados (metade disso talvez), para não falar dos 125 bilhões estimados pelo Secretariado da UNCED como necessários.

Nesse particular, contudo, seria prematuro fechar as contas. Não só porque ainda não se dispõem dos resultados da reposição da IDA ou da ampliação do GEF, ou mesmo da criação de “janelas de meio ambiente” nos bancos regionais. Faltam, sobretudo, indicações a respeito de como os doadores pretendem dar cumprimento a um dos mais relevantes dispositivos incluídos no capítulo financeiro, o parágrafo 21, pelo qual “os países desenvolvidos e outros em condições de assim proceder deverão assumir compromissos financeiros iniciais para dar efeito às decisões da Conferência. Eles deverão participar tais planos e compromissos à Assembleia-Geral das Nações Unidas no outono de 1992 em sua 47ª sessão”.

Não é possível também quantificar, a esta altura, o aumento de recursos que certamente resultará do compromisso relativo à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA). Embora o prazo do ano 2000 para atingir a meta dos 0,7% do PNB não tenha sido retido como obrigatório, ele ficou como termo de referência que será sem dúvida invocado agora que se dispõe, pela primeira vez, de um mecanismo de monitoramento não exclusivamente controlado pelos doadores (como é o comitê DAC da OCDE).

Sistema financeiro

Muitos se decepcionaram por não ter sido possível criar-se o chamado “fundo verde” (embora nada no capítulo impeça que dele se cogite no futuro). Em vez de um fundo

único, a conferência montou um verdadeiro sistema financeiro, um conjunto de elementos inter-relacionados com o objetivo comum de custear os programas ambientais.

A estrutura desse sistema, tal como descrita no parágrafo 16, mostra bem que a extrema complexidade de desafios ambientais de natureza e escopo diferentes (globais, regionais, nacionais, provinciais, locais) exige um sistema flexível composto de mecanismos de financiamento diversificados (IDA, bancos regionais, o GEF e outros fundos multilaterais, agências especializadas da ONU, instituições de cooperação técnica, os programas bilaterais responsáveis por quase dois terços da ajuda, alívio de dívida, fundos privados, investimentos, financiamento inovador como os *tradable permits*, etc.).

Alguns desses fundos já existem e operam (o GEF, por exemplo); outros serão criados (as “janelas ambientais” dos bancos regionais, o *Earth Increment* a ser acrescentado à IDA). Uma das contribuições principais da UNCED foi justamente imprimir a esse sistema diversificado e difuso uma unidade básica proveniente, de um lado, de um minucioso plano de ação consubstanciado na Agenda 21 (com diferentes capítulos dedicados às áreas prioritárias) e, do outro, as normas que deverão orientar a operação financeira dos mecanismos que, em conjunto, podem ser considerados como uma espécie de “super-fundo”.

“Linkage” finanças – meio ambiente

A barganha que, segundo o jornalista do *Financial Times*, teria ficado fora do alcance dos negociadores do Rio está na verdade expressa em duas passagens da Agenda 21. A primeira, em termos gerais, no parágrafo 23, o qual, após dizer que “a revisão e o monitoramento do financiamento da Agenda 21 são essenciais”, prossegue: “Será importante revisar em base regular a adequação de fundos e mecanismos, inclusive dos esforços para atingir objetivos acordados deste capítulo incluindo metas quando aplicáveis”. De maneira mais específica, no parágrafo 15, logo em seguida à reafirmação da meta de 0,7% do PNB em relação à ODA, se afirma: “Foi decidido que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável revisaria e efetuará o monitoramento com regularidade do progresso em direção a essa meta. Esse processo de revisão deverá combinar sistematicamente o monitoramento da implementação da Agenda 21 com a revisão dos recursos financeiros disponíveis”.

A Comissão de Desenvolvimento Sustentável, a ser criada na próxima Assembleia-Geral de acordo com o modelo da Comissão de Direitos Humanos, terá, ao

contrário desta última, um mandato onde, de forma simétrica, se aferirá a execução dos compromissos da Agenda passo a passo com as medidas tomadas pelos doadores para honrarem suas obrigações financeiras. A analogia com a questão dos Direitos Humanos só é válida de forma parcial. Nesse terreno, os países em desenvolvimento reconhecem que as disparidades de nível econômico-social não podem servir de escusa para a violação desses direitos. Sempre buscaram, porém, demonstrar que existe, sem embargo, uma relação entre o nível de desenvolvimento e a qualidade da implementação dos Direitos Humanos (nível de conscientização, recursos para policiamento e combate a violações, para a administração judiciária e penas, etc.). Os países industrializados resistem a admitir a existência dessa relação e a aceitar, por exemplo, a legitimidade de um “direito ao desenvolvimento”, dentre os Direitos Humanos.

Um aspecto do vínculo entre meio ambiente e desenvolvimento que interessa particularmente a um país como o Brasil é o seu potencial para ajudar-nos a contrabalançar algumas das tendências negativas do cenário mundial dos últimos anos e de fornecer-nos um trunfo capaz de valorizar nossa atuação. É um fato que certas características da evolução recente das relações internacionais tenderam a desvalorizar, ou mesmo marginalizar, nações como a nossa. Foi esse, por exemplo, o caso da redução do grau de pluralismo consequente à concentração, quase de forma unipolar, do poder estratégico-militar após a superação do velho confronto da Guerra Fria. De igual maneira atuaram tendências como a de impor rígidos limites à exportação de equipamentos e tecnologias sensíveis, o favorecimento à criação de blocos regionais de comércio menos atrativos para nós devido à estrutura mais diversificada de nosso comércio exterior, o aparecimento de competidores asiáticos capazes de exportar produtos de alta tecnologia com a perda de importância relativa de fatores como a mão de obra barata ou a abundância de recursos naturais.

Dentre as mudanças recentes do panorama internacional, uma das poucas que trabalham em nosso favor é a súbita emergência de um tema como o ambiental onde o Brasil, ao lado de sérias vulnerabilidades (a repercussão do desmatamento predatório da Amazônia), dispõe de cartas preciosas como o fato de deter o maior patrimônio de biodiversidade, de ser o dono da maior floresta tropical existente. Num cenário onde a cooperação internacional tende a se concentrar em temas de interesse direto dos doadores (combate às drogas, por exemplo), a aspiração por um meio ambiente global mais saudável pode servir para ajudar a canalizar para projetos brasileiros recursos apreciáveis e cada vez mais escassos.

É o que já se viu como parte da preparação da UNCED e durante sua realização, mediante a concessão dos fundos para a fase inicial do Programa-piloto para a Amazônia pelos países do G-7, o anúncio pelo BID de recursos para projetos de despoluição (como o da Baía de Guanabara, do rio Tietê, do Guaíba), os entendimentos para a obtenção de recursos japoneses, etc.

Para isso será certamente necessário empreender um sério esforço interno a fim de demonstrar que somos capazes de implementar com eficiência uma política nacional de meio ambiente que nos torne credores de credibilidade internacional. A prova de que isso não é de forma alguma impossível foi dada pela própria realização da UNCED. Ao oferecer-se como sede da conferência, o Brasil converteu uma vulnerabilidade (sua anterior situação de vilão da comunidade ambientalista mundial devido à devastação da Amazônia) num poderoso trunfo de cooperação internacional. Tendo-se logrado êxito no terreno diplomático, falta agora estendê-lo à implementação interna da política de meio ambiente, como condição para consolidar e desenvolver a promissora cooperação internacional que começou a produzir frutos.

No fundo, os exemplos de projetos brasileiros, que vimos acima, constituíram já uma primeira aplicação, na prática, do que foi o objetivo essencial da conferência: estabelecer, de maneira clara e equitativa, um vínculo direto entre a implementação da Agenda, de um lado, e o provimento de recursos financeiros, do outro, caras inseparáveis da mesma moeda.

Com todas as deficiências e sem negar que, como tudo que é humano, a UNCED só realizou em parte sua promessa, não me parece exagero defender que, ao amarrar o meio ambiente ao financiamento, as negociações financeiras deram cumprimento através de um compromisso contratual ao programa esboçado no título da Cúpula da Terra: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.