

coleção
EVENTOS

V Conferência sobre Relações Exteriores

O Brasil e as tendências do cenário internacional

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Embaixador Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

V Conferência sobre Relações Exteriores

O Brasil e as tendências do cenário internacional

Organizadores: Sérgio Eduardo Moreira Lima e
Augusto W. M. Teixeira Júnior



Brasília – 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Os artigos que compõem esta obra são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do governo brasileiro.

Impresso no Brasil 2018

C748 Conferência sobre Relações Exteriores (5 : 2016 : Belém)

V Conferência sobre Relações Exteriores : o Brasil e as tendências do cenário internacional / Sérgio Eduardo Moreira Lima e Augusto W. M. Teixeira Júnior (organizadores). - Brasília : FUNAG, 2018.

276 p. (Coleção eventos)

ISBN 978-85-7631-777-7

1. Relações internacionais - congresso. 2. Política externa - Brasil. 3. Política externa - Brasil - América Latina. 4. Segurança coletiva. 6. Paz. 6. Comércio exterior - Brasil. 7. Desenvolvimento sustentável. I. Moreira Lima, Sérgio Eduardo. II. Teixeira Júnior, Augusto W. M. III. Série

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

APRESENTAÇÃO

Realizada anualmente pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), a Conferência sobre Relações Exteriores (CORE) tem-se consolidado, nos últimos anos, como fator de aproximação entre academia e diplomacia. O propósito da CORE é retomar os principais debates organizados pela FUNAG ao longo do ano e, em consonância com a missão institucional da Fundação, representar uma ponte entre o Itamaraty e as universidades, sobretudo aquelas com cursos de graduação e de pós-graduação em relações internacionais em áreas correlatas.

A primeira edição da CORE foi concebida em parceria com a Universidade de Fortaleza e a segunda com a Universidade de Vila Velha, no Espírito Santo. Em 2014, a terceira edição marcou, em Brasília, o 40º aniversário do curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e a colaboração do Itamaraty no processo. No ano seguinte, a IV CORE homenageou a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, pelos 15 anos do primeiro curso de pós-graduação em Relações Internacionais do país.

Em 2016, quando se celebraram os 400 anos da cidade de Belém, no Pará, bem como os 45 anos da Fundação, a Conferência foi realizada em parceria com a Universidade da Amazônia (UNAMA). Essas efemérides e o local onde se realizou a Conferência refletiram-se em sua programação e, conseqüentemente, neste livro

que contém artigos elaborados pelos participantes da V CORE a partir das apresentações durante a Conferência. Abrangem os seguintes temas de política externa: integração, comércio e investimentos; segurança internacional e paz; e desenvolvimento e meio ambiente. Ao final, o leitor encontrará a degravação na íntegra do último painel da V CORE, “FUNAG 45 anos: A democratização do Conhecimento de Relações Internacionais”.

O tema da Conferência “O Brasil e as tendências do cenário internacional” foi escolhido para promover o conhecimento e a análise da situação internacional em suas grandes linhas, bem como a compreensão das tendências predominantes e o papel, nesse contexto, da política externa brasileira.

A Conferência contou com a presença de ilustres convidados, dentre os quais o paraense João Clemente Baena Soares, antigo secretário-geral das Relações Exteriores e secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Neste cargo, que ocupou durante dez anos, honrou, no tratamento das questões regionais, as melhores tradições da diplomacia brasileira. Além de um dos mais respeitados diplomatas de sua geração e natural de Belém, o embaixador Baena Soares foi presidente da FUNAG.

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

SUMÁRIO

Palestra Magna – A Política Externa Brasileira **11**

Sérgio Eduardo Moreira Lima

PRIMEIRA PARTE
POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO, COMÉRCIO E
INVESTIMENTOS

Novos sinais para a política externa brasileira na América Latina **29**

Paulo Estivallet de Mesquita

Notas sobre a agenda de integração econômico-comercial do Brasil com a América Latina **39**

Michel Arslanian Neto

Entre o multilateralismo, o regionalismo e o bilateralismo: notas para pensar a estratégia brasileira nas negociações de acordos preferenciais de comércio e de investimentos **53**

Patrícia Nasser de Carvalho

SEGUNDA PARTE
POLÍTICA EXTERNA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E PAZ

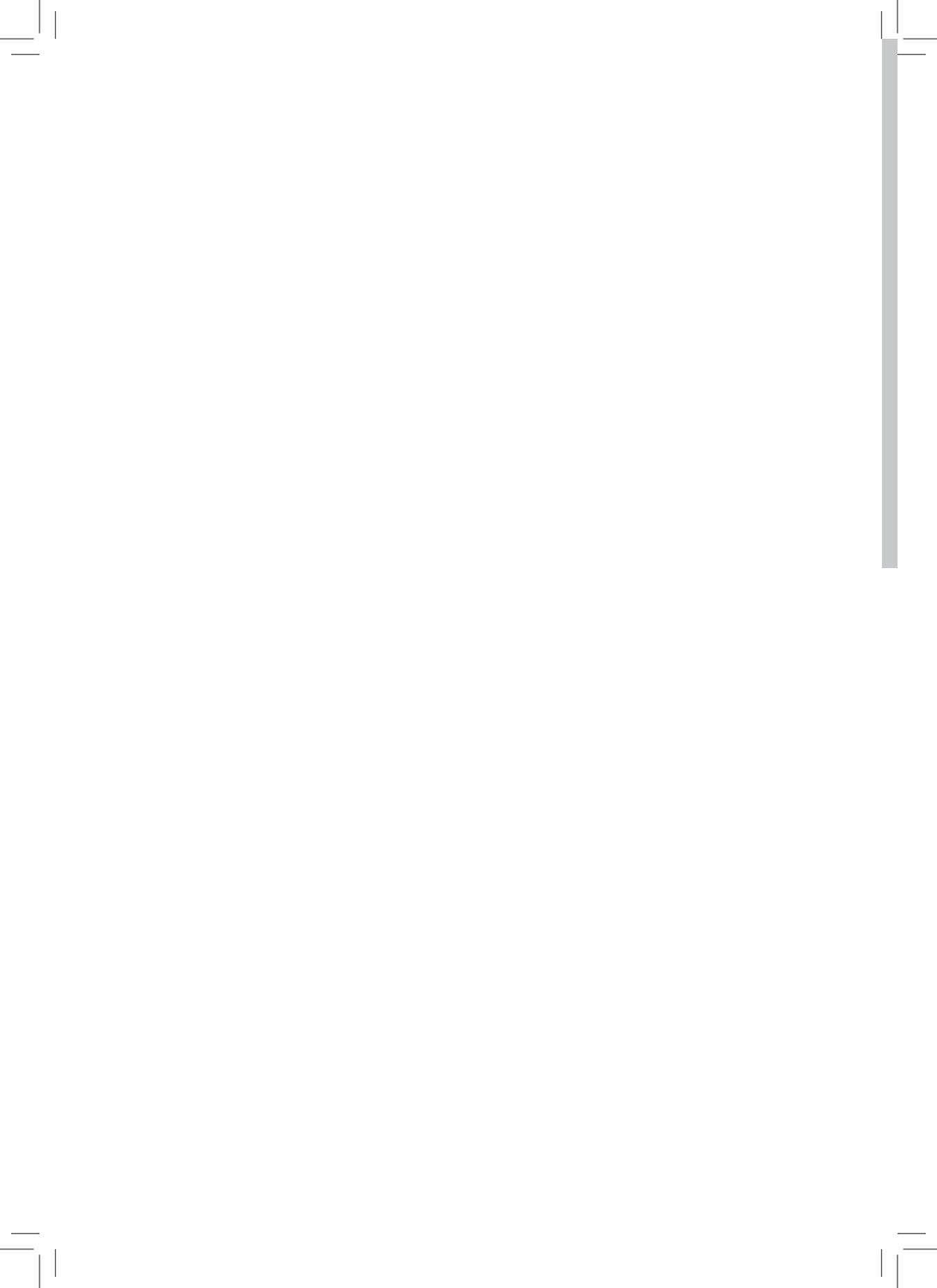
A geopolítica de uma paz violenta: desafios no Entorno Estratégico brasileiro	91
<hr/>	
Augusto W. M. Teixeira Júnior	
Sete décadas de operações de manutenção da paz das Nações Unidas – contribuições brasileiras	115
<hr/>	
Christiano Sávio Barros Figueirôa	
Contribuições da prevenção de Conflitos à política externa brasileira: notas e reflexões	149
<hr/>	
Marcelo M. Valença	
 TERCEIRA PARTE POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE 	
Desenvolvimento sustentável e povos indígenas: da conquista de direitos internacionais aos desafios da implementação	175
<hr/>	
Denise Vitale	
A Amazônia, a política externa brasileira e o trabalho do diplomata	205
<hr/>	
Paulo José Chiarelli Vicente de Azevedo	
Considerações finais	219
<hr/>	
Augusto W. M. Teixeira Júnior	

QUARTA PARTE
FUNAG 45 ANOS: A DEMOCRATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Degração do painel **227**

Sérgio Eduardo Moreira Lima , Paulo Roberto de Almeida,
Gelson Fonseca Junior, Synesio Sampaio Goes Filho,
Carlos Henrique Cardim, Jeronimo Moscardo,
João Clemente Baena Soares

Programa do Seminário **273**





PALESTRA MAGNA: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA¹

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e membro licenciado da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Foi “Brazilian Student Leader” da Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA). Diplomata de carreira, formado pelo Instituto Rio Branco, onde fez também os cursos de Aperfeiçoamento (CAD) e Altos Estudos (CAE). Concluiu mestrado em Direito Internacional Público na Universidade de Oslo. Serviu na Missão do Brasil nas Nações Unidas e nas

¹ Palestra de abertura da V Conferência sobre Relações Exteriores, na Universidade da Amazônia (UNAMA). Belém, 9 de novembro de 2016.

Embaixadas em Washington, Lisboa e Londres. Foi embaixador em Tel Aviv (cumulativo com Ramallah), Oslo e Budapeste. Dentre as funções na Secretaria de Estado, foi assessor do ministro de Estado, chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base (ocasião em que foi eleito e reeleito vice-presidente e presidente do Conselho Governamental do Fundo Comum de Produtos de Base das Nações Unidas), secretário de Controle Interno e diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). Atualmente, é presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Suas publicações incluem *A Time for Change* (2006), *Imunidade Diplomática – Instrumento de Política Externa* (2004), *The Expanding Powers of the UN – Security Council and the Rule of Law in International Relations* (2009), *A Reflection on the Universality of Human Rights – Democracy and the Rule of Law in International Relations* (2009) e *Diplomacia e Academia: o IPRI como instrumento de política externa* (2014). Recebeu, entre outras, a Grã-Cruz da Ordem de Rio Branco e comendas do Mérito da França, Noruega, Hungria, a Ordem de Cristo de Portugal e a Royal Victorian Order do Reino Unido.

Magnífica vice-reitora da Universidade da Amazônia (UNAMA), senhora professora Maria Betânia Fidalgo Arroyo; embaixador Paulo Estivallet de Mesquita, subsecretário-geral da América Latina e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores; embaixador Gelson Fonseca Junior, diretor do Centro de História e Documentação Diplomática; embaixador João Clemente Baena Soares; embaixador José Jeronimo Moscardo; embaixador Carlos Henrique Cardim; diretor do Centro de Ciências Humanas e Sociais, senhor professor Mário Tito Barros Almeida; coordenador do curso de Relações Internacionais da UNAMA, senhor professor William Monteiro Rocha; coordenadora de Relações Internacionais do Governo do Estado do Pará, senhora Larissa Steiner Chermont; caros colegas, professores, alunos.

Senhoras e senhores,

É com grande alegria que faço a palestra de abertura desta V Conferência sobre Relações Exteriores (CORE). A realização do evento na Universidade da Amazônia demonstra o claro e irreversível processo de democratização e descentralização dos debates sobre nossa política externa, que, antes restritos a uns poucos centros de estudo, hoje se estendem às mais diversas unidades de nossa federação. Esta conferência rende homenagem aos 45 anos da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Ao longo dessas mais de quatro décadas, a FUNAG consolidou-se como um dos mais importantes centros de reflexão sobre a atuação externa de nosso país.

O estreitamento dos contatos entre a academia brasileira e estrangeira, promovido pela FUNAG, contribui decisivamente para o processo de formulação de nossa política externa, para a renovação de ideias e para análise crítica sobre o nosso próprio trabalho. A FUNAG tem tido também um papel instrumental na divulgação, no Brasil e no mundo, da política externa brasileira. Seu principal ativo é a publicação de centenas de obras, muitas das quais em língua estrangeira, de acesso totalmente gratuito. Não por acaso, a Fundação tem a liderança, no Brasil, no número de obras publicadas sobre temas de relações internacionais: apenas nos últimos dez anos foram em torno de mil títulos em português, inglês e espanhol, que ampliam o acesso ao conhecimento e estimulam o estudo e a pesquisa em diversas áreas relacionadas à política exterior. A instituição tem contribuído, dessa forma, para a criação e formação de uma opinião pública cada vez mais informada sobre temas de nossa agenda externa. Creio ser este o principal valor agregado oferecido pela FUNAG em seus 45 anos.

A política externa brasileira sempre foi um vetor para o desenvolvimento de nosso país. Ela se baseia em princípios e valores e aos interesses fundamentais do Estado. Deve contribuir para o desenvolvimento sustentável e para o bem-estar da nação. Como disse o ex-chanceler Araújo Castro, “temos de separar o transitório do permanente, o contingente do necessário. E permanentes para nós são os interesses deste país”. São justamente os tempos difíceis que exigem de nós a capacidade de diagnosticar e enfrentar problemas. Isso porque eles demandam maior criatividade na formulação de soluções e o necessário empenho para que possamos alcançá-las. É esse o teste que nossa política externa enfrenta hoje: buscar soluções criativas que nos ajudem a inserir o Brasil de maneira mais competitiva no mundo.

Minha apresentação não será exaustiva, mas tratará em linhas gerais de algumas das diretrizes fundamentais que o ministro José

Serra definiu para a atuação externa do Brasil. Com fins meramente didáticos, dividirei a apresentação em três partes centrais: o Brasil na região, o Brasil no mundo e o Brasil e os temas globais. Essas dimensões não são compartimentos estanques, mas cada uma tem particularidades sobre as quais discorreremos.

O BRASIL NA REGIÃO

A América do Sul é o espaço principal de atuação internacional do Brasil. Graças, em boa medida, ao trabalho da diplomacia, temos hoje uma vizinhança em que prevalecem a paz e a cooperação. Há mais de 140 anos não nos envolvemos num conflito militar em nosso continente, um fato sem equivalência em países com nossas dimensões e com fronteiras tão vastas.

Recordo ser o Brasil o terceiro país do planeta com maior número de vizinhos, dez no total. Essa contingência nos traz oportunidades e desafios. As oportunidades estão principalmente nas possibilidades de trocas comerciais e de investimentos, por meio da nossa infraestrutura de integração e da modernização física e energética. Os desafios hoje estão principalmente no campo da segurança e do combate a ilícitos transnacionais. Temos de cuidar dessas duas vertentes simultaneamente.

Um de nossos principais propósitos hoje é aperfeiçoar o modelo de integração regional. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 25 anos e devemos ajustá-lo à realidade em que vivemos. Em 2015, 87% de nossas exportações para os sócios na região foram compostas por produtos industrializados. Os países vizinhos são um mercado importante para nossas empresas, ajudando a gerar emprego e renda aqui. Há grandes possibilidades de criação de cadeias produtivas no setor industrial entre os nossos países: é o caso dos setores de autopeças, têxteis, couro e calçados e da indústria naval, para citar apenas alguns exemplos.

Aqui na Amazônia há perspectivas de promover pesquisa e indústrias ligadas à biotecnologia, à economia do conhecimento e ao desenvolvimento sustentável.

Quando se fala em modernização, deve-se pensar justamente em mais e melhor comércio. São duas as prioridades: resgatar o projeto original do Mercosul a partir de uma zona de livre comércio e, por outro lado, incentivar acordos com outros países e blocos.

No primeiro caso, o fato é que o Mercosul não se tornou a área de livre comércio que se concebeu no momento de sua gestação. Ainda temos problemas como barreiras não tarifárias, falta de harmonização de regras em diversos setores e segmentos inteiros, como o automotivo, excluídos da livre circulação. Temos que avançar também em regras comuns para temas como compras governamentais, investimentos e serviços, por exemplo. Superar os entraves ainda existentes e desenvolver normas estáveis e comuns são nossas duas prioridades centrais.

No caso das negociações externas, há uma percepção compartilhada entre os sócios fundadores de que a determinação de negociar em conjunto não pode nem deve dificultar a celebração de novos acordos. Esse é um tema cuja discussão deve ser aprofundada.

A busca de um acordo de associação com a União Europeia, por exemplo, é e continuará sendo uma empreitada conjunta do Mercosul. Trata-se, aliás, de um tema prioritário para todos os nossos países.

Estamos também buscando ampliar os acordos existentes com a Índia e a União Aduaneira da África Austral, a Sacu, bem como caminhar na direção de novos entendimentos. Há diálogos em curso com a Associação Europeia de Livre Comércio, com o Canadá, Tunísia, Líbano, para citar apenas os processos mais avançados.

O Mercosul também pode e deve aproximar-se da Aliança do Pacífico. O ministro Serra realizou visitas de trabalho ao México, ao Peru e à Colômbia para reiterar a disposição do Brasil de ampliar seus acordos comerciais com esses países, que são três das maiores economias latino-americanas, com grande complementaridade com a nossa.

Avanços dependem, porém, de disposição dos dois lados. Não há negociação comercial bem-sucedida sem reciprocidade. Negociar é justamente isso: na busca dos nossos objetivos, saber também ceder em troca de algo.

No plano internacional, assistimos a um recrudescimento de práticas protecionistas. Mesmo grandes acordos plurilaterais, como a Parceria Transpacífico, têm hoje um futuro incerto, em razão de resistências internas em seus países membros. Outra demonstração dessa tendência ao nacionalismo é a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia, o chamado *Brexit*. O processo eleitoral nos Estados Unidos, com a eleição de Donald Trump, gera também grandes expectativas.

Esses exemplos desmentem a falsa concepção de que somos mais protecionistas do que o resto do mundo. Pelo contrário: a onda protecionista está mais evidente no mundo desenvolvido. Nossas exportações sofrem com isso: basta ter em conta as diversas barreiras não tarifárias que afetam nosso setor agropecuário.

Ainda no campo regional temos outros dois desafios a enfrentar, ambos com impacto econômico. O primeiro deles, a integração física, pode ajudar a reduzir o chamado “custo Brasil” por meio do oferecimento de maiores facilidades logísticas a nosso setor produtivo. Sofremos distorções comerciais gravíssimas pela falta de conexão física com os países vizinhos. Alguns produtos que saem do Brasil precisam, para chegar aos países andinos, passar pelo Panamá. Mesmo na Bacia do Prata, essencial para o Mercosul,

há sérios problemas de navegação. Na prática, não temos o que seria desejável: um regime estável e previsível para a circulação de embarcações. É por isso que o governo brasileiro está buscando criar um novo regime para a Hidrovia Paraguai-Paraná.

Além disso, temos a questão dos ilícitos transfronteiriços. O contrabando, por exemplo, provoca sérios danos à economia de nossos países. O tráfico de drogas e armas, por outro lado, onera todo o sistema público de saúde e de segurança. Há estimativas do Foro Nacional de Combate à Pirataria que indicam que nossas perdas tributárias decorrentes do contrabando são de quase R\$ 30 bilhões por ano – o equivalente ao orçamento anual do programa Bolsa Família.

Em um continente com fronteiras amplas e porosas como o nosso, a cooperação internacional no combate aos ilícitos é indispensável. Por isso o Brasil realizará, em 16 de novembro, uma reunião com os países da região para discutir meios para reforçar a segurança de nossas fronteiras. Essa será a primeira reunião dessa natureza na América do Sul.

Entendemos que o foco em prioridades bem delimitadas deve guiar também a atuação de outros organismos regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Esses mecanismos regionais devem dedicar-se a promover cada vez mais uma cooperação com vistas à obtenção de resultados concretos para nossos países, em áreas prioritárias como saúde, educação e agricultura. Devem também continuar sendo um alicerce importante para a defesa da democracia em nossa região. Como temos visto no caso da Venezuela, a América do Sul deve estar unida para incentivar o diálogo, fazer valer o estado de direito e os direitos humanos e buscar uma solução para situações humanitárias

graves. Temos a responsabilidade de ajudar-nos mutuamente nos momentos de crise.

Queremos tornar a América do Sul um espaço de efetiva integração econômica, em que prevaleçam a democracia e os direitos humanos, com fronteiras seguras e capacidade de inserção competitiva no mundo. Queremos, assim, promover o bem-estar de nossas populações, inclusive aquelas da região de fronteira, que, apesar de estarem na linha de frente do contato com os vizinhos, muitas vezes beneficiam-se pouco da integração regional.

O BRASIL NO MUNDO

O Brasil é inequivocamente um país com vocação para ser um ator global. Muitos se referem a nós como uma potência regional, mas isso não pode significar jamais que nossa atuação esteja cingida a nosso entorno geográfico.

Somos uma das poucas nações – estima-se que sejam apenas pouco mais de uma dezena – que mantêm relações com todos os Estados-membros das Nações Unidas. Isso é uma demonstração, por si só, da qualidade de nossa atuação diplomática no mundo. Temos uma tradição de respeito ao direito internacional e de engajamento nos foros multilaterais. Somos também reconhecidos como um país capaz de estabelecer pontes, ajudar na construção de consensos e na busca de soluções criativas para temas da agenda internacional.

A preservação e o fortalecimento dessa vocação universalista da política externa brasileira dependem do aprofundamento de nossos laços com países das mais distintas regiões e graus de desenvolvimento.

Estamos empenhados em revitalizar nossos laços econômico-comerciais com os polos econômicos consolidados. Os Estados Unidos, a Europa e o Japão são fontes de capitais e de inovação

imprescindíveis para o nosso processo de desenvolvimento. Parcerias com esses países no campo da educação e da ciência, tecnologia e inovação podem dar relevante impulso ao aumento da competitividade de nossa economia.

O mundo está há quase uma década se debatendo para assegurar um crescimento econômico sustentável. E há um virtual consenso de que é a tecnologia que poderá gerar nova onda de prosperidade duradoura. Na última reunião do G20 houve muita ênfase de todos os líderes nesse ponto. Um exemplo: apenas o mercado de aparelhos para internet, os chamados *gadgets*, como *tablets* e celulares, deverá se expandir de US\$ 1,7 trilhão em 2020 para US\$ 11 trilhões em 2025, segundo dados da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), o organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) para economia e desenvolvimento.

Um vasto campo se abre também no setor da energia limpa. O Acordo de Paris sobre mudança do clima acaba de entrar em vigor neste mês de novembro. Novos produtos, novos materiais e novas técnicas serão fundamentais para que todos os signatários cumpram as metas nacionais de redução de emissões. O Brasil pode avançar no desenvolvimento do etanol de segunda geração, por exemplo. Temos aí a criação de um novo mercado, eu diria mesmo uma nova economia, que movimentará vultosos recursos.

Para avançarmos nesse campo precisamos cooperar também com os países desenvolvidos, com vistas à criação de parcerias com instituições avançadas e ao intercâmbio de experiências que permitam a adaptação de novos processos de produção a nossa realidade. Isso nos ajudará a reverter o processo de “primarização” de nossas exportações.

Não que não devamos nos orgulhar de sermos um país muito competitivo na exportação de *commodities*, até porque temos um

dos setores agrícolas mais sustentáveis do mundo. Mas isso não basta. É indispensável buscar agregar mais valor a nossos produtos e temos todas as condições para isso em razão de nossa criatividade e da existência, em nosso país, de centros de excelência em diversos setores.

É assim que promoveremos uma globalização mais justa. Hoje a retórica em torno da existência de “ganhadores” e “perdedores” na economia mundial prevalece justamente porque os benefícios da inovação são auferidos por um grupo muito pequeno. Difundir o conhecimento e preparar os nossos trabalhadores para o futuro é fundamental para garantirmos uma prosperidade econômica duradoura. E também para coibir ondas de populismo e de nacionalismo exageradas, como vêm ocorrendo de maneira preocupante em muitas partes do mundo.

Chegou a hora de pensarmos mais estrategicamente o relacionamento com grandes parceiros. A China, por exemplo, é desde 2009 nosso principal sócio comercial. Temos uma agenda bilateral muito diversificada e complexa. É necessário, portanto, definirmos muito claramente nossas prioridades de governo. Para que isso ocorra de maneira mais eficaz, vamos trabalhar para que tenhamos uma instância de coordenação específica dentro da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, a Apex, de forma a que nossa reflexão e nossa ação sejam conjuntas. No caso específico da China, por exemplo, temos de enfatizar a cooperação para o desenvolvimento de nosso setor industrial e energético, ou seja, o fortalecimento de nossas capacidades produtivas.

Isso vale para a China, pela amplitude do relacionamento bilateral, mas é fundamental que articulemos uma visão de médio e longo prazo sobre quais são as prioridades com nossos principais parceiros econômico-comerciais.

Duas tarefas urgentes são derrubar barreiras não tarifárias, inclusive aquelas que incidem sobre os produtos em que somos mais competitivos, e atrair investimentos em infraestrutura. Com isso poderemos aumentar nossas exportações e reduzir o chamado “custo Brasil”. A concretização desses objetivos depende de uma boa coordenação dentro do governo e da determinação de prioridades. Em outras palavras, de uma política de comércio exterior clara e de conteúdo estratégico.

Um outro aspecto é o fortalecimento de nossas relações com duas das regiões que ostentam as maiores taxas de crescimento econômico no planeta: a África e a Ásia.

O caso da África é emblemático. Entre 2000 e 2010, o continente cresceu a uma média de 5,4%. De 2010 a 2015, a média foi de 4,4%, a despeito da queda dos preços de *commodities* como o petróleo, e do fato de que grandes países – como o Egito e a Líbia – enfrentam cenário político conturbado.

São muitas as oportunidades que podem ser aproveitadas. Para isso, é necessário pragmatismo. A África tem grande população jovem e está se urbanizando. Há muita demanda de serviços, por exemplo. Por seus laços privilegiados com esses países e por sua própria imagem de nação com grandes afinidades históricas e culturais com a região, o Brasil deve posicionar-se para cooperar com a África e buscar acordos que gerem benefícios mútuos.

A Ásia/Pacífico é outro exemplo conhecido. Já mencionamos a China e o Japão, mas temos também a Índia, os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e a Austrália. No caso da Índia, já estamos negociando meios para ampliar nossos fluxos comerciais, inclusive pela expansão do acordo de preferências Mercosul-Índia. Mais uma vez será necessário um esforço concertado do governo brasileiro para identificar oportunidades e aproximar as respectivas comunidades empresariais. Devemos

promover maior conhecimento mútuo e, principalmente, inteligência comercial, no sentido de saber como o mercado local pode ser explorado por empresas brasileiras.

É assim, com espírito pragmático e abertura à diversificação de parceiras, que vamos descortinar novas oportunidades, aumentando o comércio exterior e os fluxos de investimentos, o que irá contribuir com o processo de retomada de crescimento econômico de nosso país.

O BRASIL E OS TEMAS GLOBAIS

Gostaria de concluir tecendo algumas considerações sobre a participação do Brasil no debate dos grandes temas globais. Tratarei de três pontos principais.

Primeiro ponto: a paz e a prevalência dos direitos humanos são princípios norteadores de nossas relações internacionais que estão inscritos na própria Constituição Federal. Eles ocupam posição central na formulação de nossa política externa.

O Brasil é um país pacífico e com credenciais impecáveis no sistema multilateral: sempre valorizamos a diplomacia e o direito internacional como os mecanismos por excelência para a resolução de conflitos.

Por isso manifestamos repetidamente nossa preocupação com a falta de solução para os conflitos no Oriente Médio. Reiteramos em diversas oportunidades nossa visão de que não há solução militar para a guerra na Síria, no Iêmen ou para o conflito entre Israel e Palestina. Sempre questionamos o uso da força fora dos parâmetros estabelecidos na Carta da ONU.

Vemos também com grande consternação a dramática crise de refugiados. O Brasil não aceita retrocessos nos direitos humanos, especialmente aqueles dos grupos mais vulneráveis. Refugiados e

migrantes são vítimas de conflitos e da falta de oportunidades e não é aceitável, por isso, que tenham seus direitos restringidos. O Brasil orgulha-se de dar sua contribuição, por meio de política especial de vistos para cidadãos da Síria e do Haiti. No caso específico dos sírios, já são mais de 2 mil refugiados oficialmente reconhecidos em nosso território, além de mais de 9 mil vistos humanitários concedidos para que possam chegar ao Brasil.

Nossa atuação no campo dos direitos humanos é não seletiva e parte do pressuposto de que todos temos desafios a enfrentar nessa matéria. Ao mesmo tempo, atuamos em consonância com o princípio da não indiferença: ante graves crises humanitárias, buscamos sempre dar nossa contribuição e buscar soluções por meio do diálogo. Esses princípios continuarão a orientar-nos no Conselho de Direitos Humanos da ONU, para o qual acabamos de ser eleitos pela quarta vez.

Segundo ponto: os grandes e desafiadores problemas que enfrentamos só poderão ser dirimidos de maneira adequada se tivermos normas e instituições à altura. Daí a premência de uma reforma das Nações Unidas, especialmente de seu Conselho de Segurança. Novos atores podem dar alento renovado ao órgão e ajudar na superação da polarização hoje existente entre os membros permanentes. Uma polarização que tem efeitos nocivos ao gerar maior instabilidade, anomia até, e que afeta principalmente as populações civis, vítimas de guerras que a comunidade internacional se mostra incapaz de solucionar. A Síria é apenas o exemplo mais pungente dessa incapacidade.

A designação de António Guterres como novo secretário-geral das Nações Unidas dá-nos, porém, a confiança de que teremos uma liderança forte na ONU, capaz de promover as reformas necessárias e sintonizá-la cada vez mais com as causas dos países em desenvolvimento. Seu conhecimento dos problemas dos

refugiados permitirá que ele aproxime a ONU cada vez mais das populações mais vulneráveis.

A mesma necessidade de reforma aplica-se à governança econômico-financeira. O novo banco de desenvolvimento do BRICS é um exemplo de mecanismo criado por países emergentes para complementar a rede de financiamento concebida em Bretton Woods. Ele demonstra, também, a vocação do BRICS para ajudar a construir um mundo cada vez mais multipolar.

Tais mecanismos alternativos não dispensam, contudo, a necessidade de atualização do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Afinal, hoje vivemos uma situação especial: os países em desenvolvimento têm em conjunto um Produto Interno Bruto (PIB) auferido pela paridade do poder de compra (PPC) superior ao dos países desenvolvidos: 61,8% versus 38,2%. Esses são dados, aliás, do próprio FMI. Em 1980, a proporção era inversa: 36,3% para os países em desenvolvimento e 63,7% para os países desenvolvidos. É passada a hora de que essa nova realidade esteja adequadamente refletida no processo decisório dos organismos econômicos multilaterais.

Terceiro ponto: o Brasil continuará exercendo protagonismo nos debates sobre desenvolvimento sustentável. A aprovação da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, ambos em 2015, deram início a uma nova etapa na cooperação internacional e devem revigorar a crença no sistema multilateral. Será fundamental que recursos adequados sejam destinados aos países em desenvolvimento para que cumpram seus compromissos, principalmente o mais central deles: a erradicação da pobreza.

Necessitamos de recursos e também de tecnologias. O Acordo de Paris tem como esteio, por exemplo, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Isso significa, dentre outros aspectos, que àqueles com maiores responsabilidades pelo

aquecimento global incumbe maior papel no financiamento de ações de mitigação e de adaptação, especialmente no mundo em desenvolvimento.

A Agenda 2030 e o Acordo de Paris são oportunidades únicas para reduzirmos grandes assimetrias existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil continuará seguindo a trilha do crescimento com inclusão social e respeito ao meio ambiente e buscará fazer com que esses acordos internacionais sejam revertidos em medidas benéficas para a prosperidade de nosso país.

Esses são, em linhas gerais, alguns dos eixos da política externa do governo do presidente Michel Temer. Trata-se de uma política externa alicerçada nos interesses fundamentais de nosso país.

Buscaremos avançar em campos que haviam sido pouco explorados, sempre a partir do entendimento de que a política externa deve ser formulada e implementada com o objetivo de ajudar a responder a nossos desafios internos.

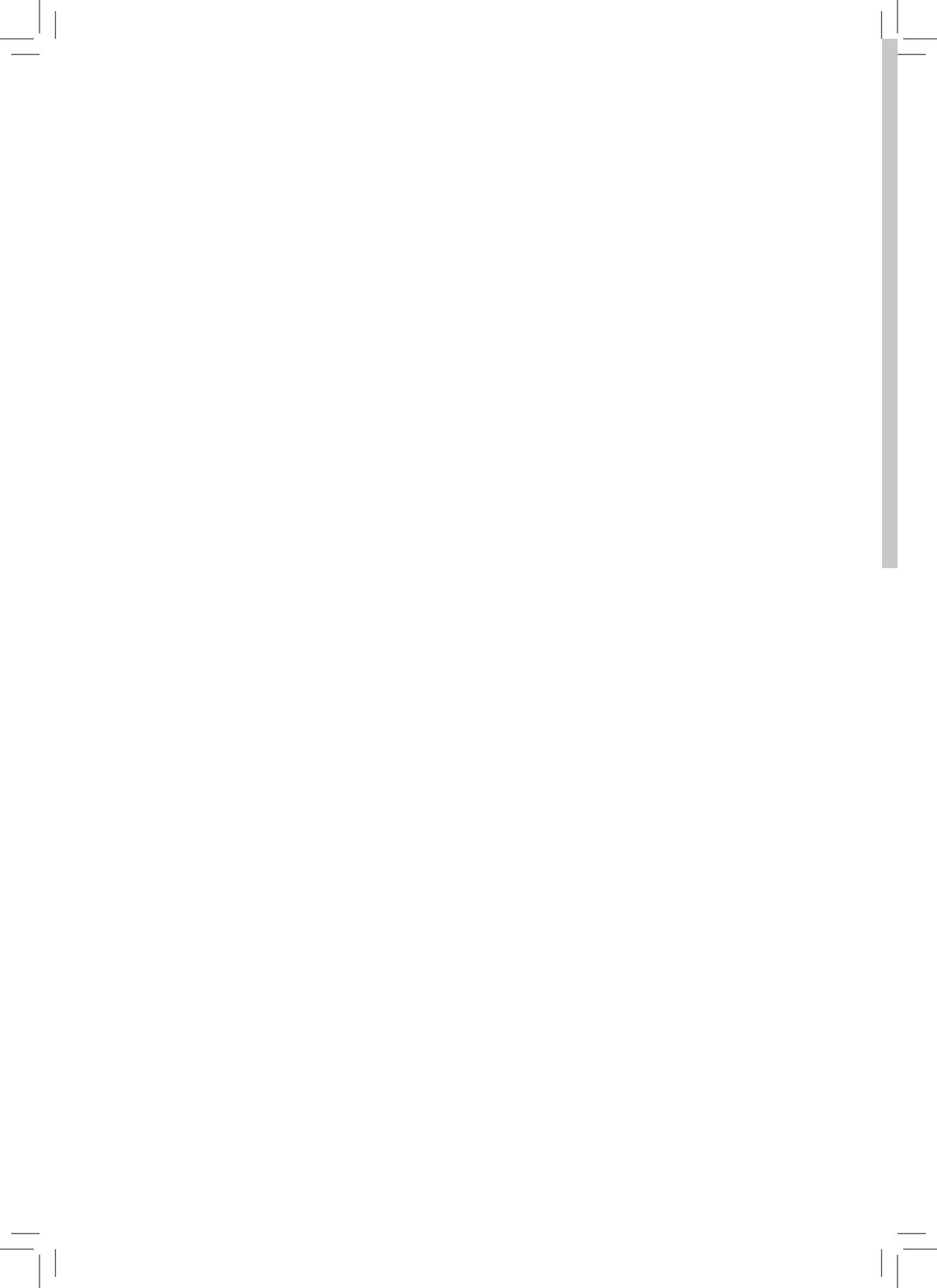
É também a política externa de um país que vive hoje um momento difícil, mas que continua a ter um imenso potencial de desenvolvimento social e econômico. Um país que é democrático e que valoriza os direitos humanos. Um país com instituições sólidas e que sabe resolver seus problemas de maneira pacífica e no marco da lei.

Contamos com o apoio de todos para que tenhamos êxito nesta missão, e para que o Brasil ocupe, com orgulho, o lugar de destaque que lhe cabe no mundo.

Muito obrigado.

PRIMEIRA PARTE

POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO, COMÉRCIO E INVESTIMENTOS





NOVOS SINAIS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA LATINA

Paulo Estivallet de Mesquita

Nascido em Porto Alegre, em 17 de dezembro de 1959, é casado e tem três filhos. Graduado em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pós-graduado em Administração pela École Nationale d'Administration de Paris, ingressou na carreira diplomática em 1984.

Serviu na Embaixada em Roma/FAO (1989-1993), na Embaixada em Santiago (1993-1995), na Delegação Permanente em Genebra (2003-2008) e na Delegação do Brasil junto à OMC (2008-2011). Em Brasília, foi assessor no Gabinete do Ministro de

Estado (2001-2003), diretor do Departamento Econômico (2011-2015), entre outras funções.

Desde setembro de 2015, é subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe, com responsabilidade sobre questões de natureza política e econômica relacionadas com a América Latina e o Caribe. É o coordenador Nacional brasileiro do Grupo Mercado Comum do Mercosul, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

*I have always thought the actions of
men the best interpreters of their thoughts.*

John Locke, *An Essay Concerning
Human Understanding,*

Livro 1, Capítulo 3, Seção 3

Para compreender melhor a política externa brasileira para a América Latina, é preciso distanciar-se um pouco do noticiário cotidiano e considerá-la sob uma perspectiva mais ampla. A partir de uma análise dos aspectos mais constantes das relações do Brasil com seus vizinhos e dos impactos das transformações recentes do cenário internacional, pode-se dizer que a política externa brasileira para a região sustenta-se sobre uma combinação de realismo e idealismo.

Se o realismo é o confronto com as circunstâncias e as necessidades, é no idealismo que são enxergados os objetivos de longo prazo. Ambos os elementos sempre estiveram presentes na política externa brasileira, permitindo-a navegar pelas vicissitudes da conjuntura internacional em direção às transformações que busca promover em favor de seus interesses.

O barão do Rio Branco já expressava o desejo sincero do Brasil de que seus vizinhos enriquecessem e se tornassem fortes pela paz e pelo trabalho, não por uma questão de generosidade, mas de interesse nacional¹. Não interessa a nenhum país viver

¹ RIO BRANCO para ITIBERÉ DA CUNHA, ofício reservado nº 32, 2ª sec., Rio de Janeiro, 19/12/1904
AHI, Missões Diplomáticas Brasileiras – Assunção – Despachos, 202-1-1.

em uma região pobre ou em conflito. A nossa prosperidade, a nossa autonomia e a nossa independência são reforçadas pela prosperidade dos vizinhos. Essa premissa era válida na época do Barão, permanece correta hoje e dificilmente mudará.

Em um contexto histórico mais próximo, a América Latina esteve suscetível a mudanças recentes no cenário internacional, provocadas por fatores que escapam à ação dos atores regionais. As últimas três décadas tiveram momentos marcantes, como o fim da Guerra Fria, a queda do muro de Berlim, a dissolução da União Soviética, que levaram a um período de grande otimismo internacional e entusiasmo pelo multilateralismo. Nos anos 2000, houve uma reversão dessa tendência, ficando claro, aos poucos, que o fim da bipolaridade não levaria a um mundo unipolar nem produziria uma multipolaridade harmônica.

O Brasil sempre foi um grande defensor da multipolaridade, considerando que a estabilidade hegemônica interessa apenas ao ator hegemônico. Para o Brasil, um mundo multipolar interessa como condição necessária, ainda que insuficiente para a construção de um sistema internacional mais democrático e baseado na cooperação, que por sua vez traria benefícios inequívocos para a América Latina em geral.

O avanço da multipolaridade, a partir do crescimento da China, da reorganização da Rússia e da ascensão de países como o Brasil, não levou a uma situação de harmonia do sistema internacional. A própria Europa, com todos os recursos que dispõe hoje, se tornou uma região onde fronteiras podem ser alteradas. Tradicionalmente, a nossa região se mantém mais pacífica do que outras.

A ascensão econômica da China produziu impacto positivo para a América do Sul, na medida em que permitiu a superação de restrições econômicas que vinham da época do endividamento

externo. Os *superavits* comerciais e a expansão dos fluxos de investimentos, gerados em boa parte pelo crescimento chinês, permitiram que o Brasil reduzisse seu endividamento externo, resolvesse seu relacionamento com o FMI e investisse em políticas sociais e até em política externa. Desdobramentos semelhantes ocorreram em outros países latino-americanos.

Essa mudança não chegou sem desafios. Um efeito destacado do impacto da China na economia mundial foi a primarização das economias da América do Sul, independentemente da orientação política dos governos. Trata-se de fenômeno que ocorreu também com os Estados Unidos, Canadá e Austrália. O aumento da participação do setor primário na economia, com a expansão extraordinária das exportações de *commodities*, e a redução da atividade industrial geraram repercussões políticas que transpareceram nas críticas à desindustrialização da economia norte-americana durante as campanhas eleitorais do ano passado.

Durante vários anos, a expansão da economia chinesa levou à apreciação contínua dos termos de intercâmbio de países como o Brasil, passando depois por fase de estagnação e, num período mais recente, por certa deterioração. Havia pouca margem política ou econômica para resistir ou alterar as forças que conduziram a essa situação, e todos os países da região foram afetados de alguma maneira, levando, em alguns casos, ao esgotamento do modelo político-econômico adotado. Nos países da região, é possível constatar uma relação inversamente proporcional entre as perspectivas de retomada do crescimento econômico e a intensidade com que aproveitaram da bonança de recursos da década passada.

Frente ao momento atual de transição no cenário internacional, da qual pouco se pode antever, a América Latina está entrando em uma nova etapa. Alguns aspectos comuns dessa fase permeiam

a região inteira, e tendemos a vê-los colocando o Brasil no centro das atenções. É inegável que o Brasil tem uma importância muito grande para a região, mas existem tendências que provavelmente se expliquem melhor pelo cenário internacional.

No contexto de otimismo em relação à mudança dos eixos globais de poder, os países latino-americanos lançaram uma série de iniciativas de integração regional, com diferentes escopos, entre as quais se destacam o Mercosul, a Unasul e a Celac. Construídos sob uma base econômica ou no sentimento de solidariedade e identidade latino-americana, esses mecanismos inevitavelmente sentem as pressões decorrentes das mudanças recentes.

Hoje, para empregar uma expressão utilizada pelo professor Celso Lafer para descrever o cenário pós-Guerra Fria, vivemos um momento de explosão de particularismos na América Latina. É natural que, pelo menos em uma primeira reação, países se voltem para dentro diante do encerramento de um ciclo positivo e da necessidade de avaliar a melhor forma de mudar ou se adaptar à nova conjuntura. Contudo, esse processo gera efeitos inevitáveis nos processos de integração existentes.

Talvez o melhor exemplo disso seja o Sica – Sistema de Integração Centro-Americano. Apesar da enorme similaridade, da proximidade cultural e dos laços estreitos entre os países da América Central, não foi possível criar uma unidade política naquela sub-região. Atualmente, o Sica, que tinha por objetivo aumentar a escala dos sistemas econômicos nacionais, passa por um momento turbulento, em que o relacionamento entre os países-membros se depara com retórica exacerbada e dificuldades para o diálogo, mesmo em torno de soluções para questões mezinhas.

No caso do Mercosul, desafios derivados de circunstâncias locais e internacionais se cruzam com a lógica comum aos processos de integração econômica. O dilema entre a integração

e os particularismos apresenta-se claramente na implementação de uma união aduaneira. É muito difícil criar uma união aduaneira sem que haja estabilidade das taxas de câmbio, uma vez que a diferença entre os ciclos econômicos dos países-membros gera grandes pressões para o rompimento. Por sua vez, a tentativa de estabelecer estabilidade cambial é muito complexa caso não exista convergência entre as políticas econômicas, como testemunham o sistema monetário europeu nos anos 90 e a situação atual do euro. Com suas particularidades, o Mercosul também tem que lidar com essas questões.

A Unasul foi criada a partir da constatação da conveniência da atuação conjunta e da formulação de políticas comuns – ou pelo menos coerentes – em diversas áreas na medida em que os países sul-americanos se aproximam mais. Em temas como o combate à malária e integração da infraestrutura, fica evidente a necessidade de coordenação entre os governos da região. No entanto, houve determinado momento em que se presumiu uma coincidência de visões de mundo e objetivos que, na verdade, não existe.

Nesse contexto, a Unasul passa atualmente por dificuldades. Mesmo em casos em que exista interesse claro na convergência, o organismo não logrou obter resultados práticos. A tentativa do então secretário-geral da Unasul de arbitrar quais seriam as prioridades para a integração da infraestrutura, sem obter sucesso na implementação efetiva dos projetos, demonstra a complexidade de fazer avançar uma agenda comum para a região, ainda mais quando promovida sem um mandato explícito.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) acaba por refletir a complexidade derivada dos particularismos nacionais e sub-regionais. O mecanismo tem dispendido tempo e energia em discussões sobre a sucessão das presidências *pro tempore*. Trata-se de decisão que esbarra nesse

processo, em questões de longa data, como o diferendo entre Chile e Bolívia acerca do acesso ao mar, em divergências entre países centro-americanos e entre centro-americanos e caribenhos e no envolvimento de países sul-americanos.

No plano doméstico, também existem mudanças estruturais que transformam a maneira como o Brasil se relaciona com os seus vizinhos. Em especial, destaque-se o dinamismo demográfico ascendente da região amazônica, que cria uma nova realidade de interação com os países vizinhos.

Alguns anos atrás, em 2002, quando foi criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), argumentava-se que o novo mecanismo não fazia sentido concreto, dada a condição do Brasil de país atlântico, ao passo que a maioria dos membros era composta por países andinos e que Guiana, Suriname e parte da Venezuela eram caribenhos. Esse argumento não se sustenta na realidade atual. A abertura de canais de aprofundamento das relações com os vizinhos amazônicos passou a ser de interesse crucial da população da região Norte.

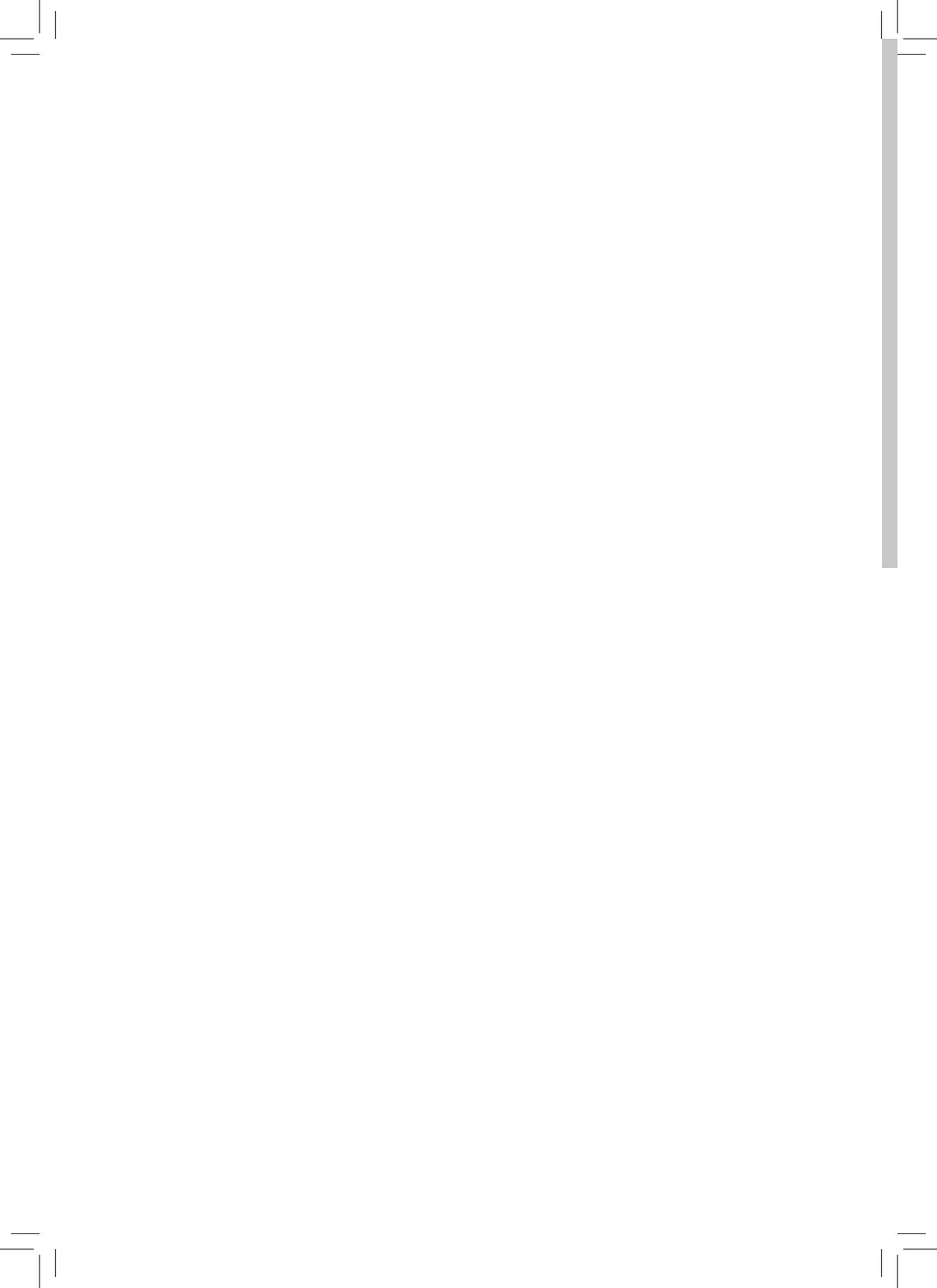
A rodovia que liga o Acre ao sul do Peru foi fundamental para o abastecimento dessa parte do território brasileiro durante inundações em 2014. A ligação rodoviária entre Manaus e Caracas amplia as oportunidades econômicas para Roraima e, uma vez normalizada a situação da Venezuela, permitirá o desenvolvimento do potencial desse estado. Estão em estudo possibilidades de conexão com o Pacífico, como eixos multimodais que conectam, por hidrovias e rodovias, Manaus a portos no Equador e no Peru.

A viabilidade desses projetos e seus impactos sobre as vias de escoamento existentes merecem reflexão por parte das autoridades e dos agentes econômicos locais, levando em consideração, inclusive, as circunstâncias internacionais. Uma vez concluídos, projetos como esses abrem novas questões para a

atuação do poder estatal, como a segurança pública. Apesar disso, os desdobramentos positivos no Sul e no Centro-Oeste do país com a integração fronteiriça comprovam que é melhor que as fronteiras se tornem elementos de integração do que permaneçam como separação.

Estamos iniciando uma era na qual o relacionamento externo da região Norte deixa de se limitar à foz do rio Amazonas e passa a lidar com os milhares de quilômetros de fronteiras com os vizinhos, que oferecem uma grande oportunidade. Essa nova realidade amazônica cria demandas para a diplomacia, como a negociação e implementação de acordos para que as comunidades fronteiriças possam trabalhar, estudar e utilizar o sistema de saúde do outro lado.

A nova fase da América Latina, com particularismos à tona, a conjuntura internacional economicamente menos favorável e politicamente menos otimista e as mudanças domésticas importantes levam constantemente à reavaliação dos interesses, circunstâncias e necessidades que pautam a política externa do Brasil para a região. O caso amazônico exemplifica como o surgimento de novos fatores afeta a condução das relações com os vizinhos. Não se trata, de uma virada completa na condução das relações com a região nem da negação do conteúdo axiológico compartilhado pelos países latino-americanos, mas da agregação de novos elementos concretos ao cálculo sobre as possíveis iniciativas a serem tomadas, que não se baseia apenas no plano das ideias nem em reações episódicas.





NOTAS SOBRE A AGENDA DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICO- -COMERCIAL DO BRASIL COM A AMÉRICA LATINA

Michel Arslanian Neto

Michel Arslanian Neto é diplomata de carreira, formado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. No Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, trabalhou na Divisão do Mercado Comum do Sul (1993-1998), na Divisão de Serviços, Investimentos e Assuntos Financeiros (2004-2008), no Gabinete do ministro das Relações Exteriores (2011-2012) e na Secretaria de Planejamento Diplomático (2012-2016). Serviu na Missão do Brasil junto à União Europeia (1998-2001), na Delegação do Brasil junto à Aladi e ao Mercosul (2001-2004) e na Missão do Brasil junto à OEA (2008-2011). Atuou, em duas

oportunidades (2004 e 2010), como coordenador do Núcleo de Apoio à Presidência “Pro Tempore” Brasileira do Mercosul. Possui especialização em integração europeia (Collège d`Europe, Unidade de Bruges, Bélgica). É autor do livro *A liberalização do comércio de serviços do Mercosul: estado atual e desafios* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010). Desde agosto de 2016, é diretor do Departamento de Integração Econômica Regional.

Nunca é suficiente enfatizar a importância da América Latina para o Brasil. Embora a formação de uma comunidade de nações na região seja um princípio constitucional, ainda se faz necessário um esforço contínuo de difundir o espírito de integração junto à sociedade brasileira, fortalecendo nela a consciência sobre os benefícios decorrentes da crescente articulação com a vizinhança. Do mesmo modo, cabe um esforço permanente de ressaltar as ações desenvolvidas pelo governo brasileiro no plano da integração regional e os avanços aí registrados.

O que se percebe é que os temas da agenda negativa com a região tendem a ganhar grande projeção nos meios de imprensa e no debate público, ofuscando, por vezes, aquilo de positivo que a região representa para o Brasil e os progressos efetivos alcançados na interação com os vizinhos.

Nesta breve exposição, buscarei ressaltar, sem pretensão de ser exaustivo, alguns aspectos que me parecem essenciais, com foco em nossa agenda econômico-comercial para a América Latina, em consonância com minhas atuais atribuições profissionais.

1. IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA

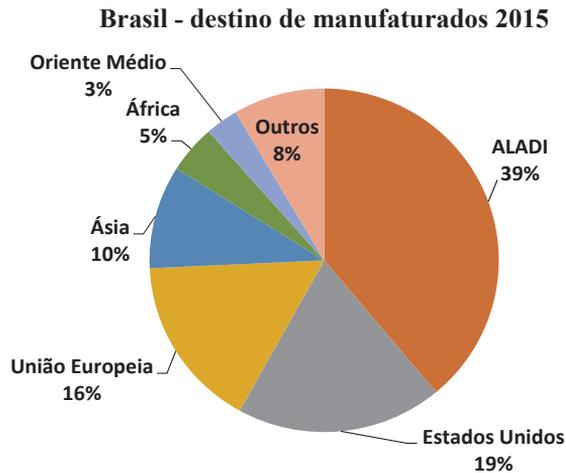
Em termos geopolíticos, a situação do Brasil é privilegiada. Nosso histórico de paz e de cooperação com o entorno é um caso único no mundo para um país com território tão vasto e vizinhança tão diversificada. Estamos em paz com nossos dez vizinhos há

cerca de 150 anos. Não temos na região situações de instabilidade inscritas na agenda do Conselho de Segurança. Nosso continente não possui armas de destruição em massa. A democracia é um princípio consagrado e contamos com uma densa rede de acordos de cooperação e integração. Trata-se de um patrimônio valioso, o que se reflete na prioridade atribuída à integração regional em nossa política externa e, de forma mais ampla, no valor que o Brasil confere à paz, à cooperação e à solução pacífica e negociada dos conflitos, ao amparo do direito internacional.

2. IMPORTÂNCIA ECONÔMICO-COMERCIAL

Além desses elementos geopolíticos, a América Latina desempenha um papel econômico-comercial central para o Brasil. Dois aspectos ilustram essa importância de modo claro. Exportamos para a região aproximadamente 40% das nossas vendas totais de manufaturados, produtos que, sempre é importante lembrar, são geradores de maior renda e empregos de melhor qualidade. Das exportações brasileiras para a região, 80% compõem-se de produtos industrializados. A situação é inversa, por exemplo, nas exportações para nosso principal parceiro comercial, a China, 80% das quais são compostas de produtos básicos.

FIGURA 1 – DESTINO DE MANUFATURADOS BRASILEIROS (2015)



Fonte: MDIC¹.

Outra evidência da importância econômica da América Latina está em que cerca de 50%² dos *superávits* acumulados em nosso comércio exterior são com a região, o que a torna uma fonte significativa de divisas e fator nada desprezível de estabilidade econômica, principalmente na atual situação fiscal do país.

3. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO REGIONAL³

A evolução recente do quadro econômico regional demanda, contudo, atenção. O comércio externo dos países latino-americanos

1 MDIC, 2016.

2 Idem.

3 Os dados estatísticos desta seção foram obtidos em 2016 por meio do Sistema de Informação de Comércio Exterior da Aladi. Disponível em: <<http://consultawebv2.aladi.org/sicoexv2/jsf/home.seam>>.

tem diminuído, e esse decréscimo tem sido mais acentuado nas trocas entre os países da região do que com o resto do mundo: entre 2011 e 2015, as trocas com o resto do mundo tiveram uma diminuição de 12%, enquanto o comércio intrarregional caiu 28%.

Isso é resultado, em boa medida, dos efeitos da crise mundial de 2008 e das dificuldades internas de recuperação enfrentadas pelas economias da região. Mas, devemos levar em consideração, adicionalmente, que, em razão dos crescentes níveis de competição comercial trazidos por fornecedores extrarregionais, a participação brasileira nos mercados regionais tem apresentado uma tendência de queda. Em 2005, o Brasil respondia por 7,5% de todos os produtos importados pelos países da América do Sul e México, taxa que caiu para 5,2% em 2015. Ocorreu, no mesmo período, um grande aumento da presença da China, cuja participação passou de 7,5% para 18,9%. O poder competitivo chinês tem-se manifestado em todos os lugares, e a América Latina não escapa dessa tendência.

No âmbito da Aliança do Pacífico, a China é agora o principal parceiro comercial do Chile (23% do comércio total) e do Peru (23%) e é o segundo parceiro da Colômbia (19%) e do México (18%). Tem havido, nesse contexto, um decréscimo da participação relativa dos demais países da América do Sul nos mercados dos países da Aliança. Ao mesmo tempo, se percebe que os Estados Unidos e a União Europeia não têm sido afetados da mesma intensidade que o Brasil pela concorrência chinesa nos mercados apontados.

Essa realidade do comércio regional só faz acentuar a importância dos esforços de ampliação das relações econômicas e de integração do Brasil com a América Latina.

**TABELA 1 - CRESCENTE PRESENÇA COMERCIAL
DA CHINA NA AMÉRICA DO SUL**

**PARTICIPAÇÃO DE PARCEIROS SELECIONADOS NAS
IMPORTAÇÕES DA ALIANÇA DO PACÍFICO**

	Chile		Colômbia		México		Peru	
	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004	2015
Brasil	12%	9%	6%	4%	2%	1%	7%	5%
América do Sul*	38%	20%	22%	11%	5%	2%	40%	18%
China	8%	23%	6%	19%	7%	18%	8%	23%
EUA	15%	19%	30%	29%	56%	47%	20%	21%
União Europeia	16%	16%	14%	15%	11%	11%	12%	12%

(*inclui Brasil). Fonte: Aladi⁴.

4. AGENDA DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICO-COMERCIAL COM A REGIÃO

Algo que passa às vezes despercebido da imprensa, inclusive a especializada, é o fato de estarmos, hoje, muito próximos do livre comércio no contexto sul-americano. A realidade é que, desde meados dos anos noventa, o Brasil fez muito em matéria de acordos comerciais na região. E não foram ações apenas no âmbito do MERCOSUL, visto que também se concluíram acordos com Bolívia, Equador e os países hoje integrantes da Aliança do Pacífico – Chile, Colômbia, México e Peru.

Foram acordos assinados, em sua maioria, juntamente com nossos sócios do MERCOSUL e que, graças aos seus mecanismos de implementação escalonada no tempo, levarão à formação, em 2019, de uma virtual área de livre comércio na América do Sul, com

4 ALADI, 2016.

a eliminação praticamente total das tarifas sobre as exportações brasileiras.

QUADRO 1 - NÍVEL DE DESGRAVAÇÃO TARIFÁRIA DO BRASIL PARA OS PAÍSES DA ALIANÇA DO PACÍFICO (2017)

	Outorgado	Final	Recebido	Final
Chile	100%		100%	
Peru	99,8%		96%	99,8% (2019)
Colômbia	84%	87% (2018)	77,5%	84,5% (2018)
México	13%		13%	

Fonte: Departamento de Integração Econômica Regional/MRE.

Em contatos que tenho mantido com a nossa academia e o público em geral, percebo que ainda não há um pleno conhecimento sobre o estado de avanço da integração econômico-comercial em nossa região, o que constitui, sem dúvida, um desafio de comunicação para o Itamaraty.

5. AGENDA RENOVADA E DINÂMICA

Partindo dessa extensa rede preexistente de acordos, o governo brasileiro está desenvolvendo, na atualidade, uma agenda renovada e dinâmica de negociações econômico-comerciais na América Latina. No contexto sub-regional mais próximo, estamos empreendendo um esforço de revitalização do Mercosul, principal eixo da política brasileira de integração regional. O objetivo é dinamizar o processo de integração com ênfase nos temas econômico-comerciais, mediante, por exemplo, o fortalecimento do livre comércio intrazona, a atração de investimentos e o avanço da integração em novas áreas, como contratações públicas. Um

claro desafio é o de fazer que o Mercosul cumpra seus objetivos originais.

Com os demais países da região, queremos, em primeiro lugar, avançar onde ainda há espaço na parte tarifária. Na rede de acordos construída pelo Brasil, o caso destoante é o do México, com o qual temos um acordo limitado, abrangendo apenas cerca de 13% do universo tarifário. No extremo oposto, temos a situação de Bolívia e Chile, com os quais já temos o livre comércio para a totalidade dos códigos tarifários desde 2014.

Em visita que realizou ao México, em julho de 2016, o ministro das Relações Exteriores, José Serra, manifestou a importância que o Brasil atribui à ampliação e ao aprofundamento do atual acordo bilateral – o Acordo de Complementação Econômica Nº 53. Realizamos anteriormente cinco rodadas de negociações com os mexicanos, e o objetivo é alcançar uma ampliação significativa da cobertura tarifária do acordo, além da negociação de temas não tarifários, como serviços, compras governamentais, medidas sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas ao comércio. É preciso reverter o padrão histórico do relacionamento econômico com o México, que tem sido muito aquém do potencial de negócios e parcerias entre as duas principais economias da América Latina.

Como dispomos anteriormente, na região, de um quadro jurídico praticamente completo em matéria tarifária, *um grande desafio agora é ir além e expandir as negociações para o universo não tarifário*, em temas como serviços, investimentos, compras governamentais, medidas sanitárias e fitossanitárias, comércio eletrônico e facilitação do comércio. Algumas dessas áreas são novas e todas muito ricas em oportunidades de comércio e investimentos para nossas empresas.

Com o Chile, estamos em meio à negociação de um acordo bilateral sobre compras governamentais e já apresentamos uma

proposta para iniciar negociações sobre serviços financeiros. O Brasil é o maior receptor de investimentos chilenos no mundo, e também há significativos investimentos brasileiros no Chile.

Com a Colômbia, devemos iniciar no ano que vem a negociação de um acordo na área de compras públicas. Trata-se de um mercado onde as compras do governo respondem, atualmente, por 11% do PIB. É todo um leque de oportunidades que se abrirão para a nossa atuação no plano do comércio e dos investimentos.

Não se pode deixar de mencionar, igualmente, o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial celebrado, em fins de abril deste ano, entre Brasil e Peru. Trata-se do primeiro acordo do Brasil a reunir em um único marco jurídico disciplinas de investimentos, serviços e compras governamentais. É um acordo que eleva o relacionamento com o Peru a um novo patamar, e caberá aos governos dos dois países, em parceria com o setor privado, aproveitar o pleno potencial por ele oferecido. No mesmo contexto, também foi acordado entendimento para aceleração da desgravação tarifária, pelo Peru, de alguns itens do setor automotivo, bem como a criação de uma Comissão Permanente de Facilitação de Comércio.

Nossas ações também se estendem aos regimes de promoção dos investimentos externos diretos. De 2015 para cá, o Brasil assinou os chamados Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) com os quatro países da Aliança do Pacífico. Apresentamos recentemente uma proposta de ACFI ao Equador, e o tema deve avançar no próximo ano entre os países do Mercosul. Trata-se de instrumentos que contribuirão para disseminar oportunidades de investimentos, melhorar o ambiente de negócios e resolver eventuais problemas que surjam. É interessante notar que os ACFIs seguem um modelo brasileiro, em que se priorizam os mecanismos cooperativos e preventivos, evitando-se a litigância

jurídica que marcou de forma negativa o histórico dos acordos tradicionais de promoção e proteção de investimentos.

Como forma de construir pontes e explorar oportunidades na região, estamos também impulsionando o diálogo e a aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Temos que acabar com a visão de uma divisão ou mesmo divergência entre os dois blocos. Além de haver uma tradição de íntima relação entre os países dos dois agrupamentos, estamos unidos hoje por um genuíno ânimo de reforço de nossa parceria. Definimos neste ano uma agenda de temas para nortear nossa cooperação, que reflete o propósito comum de adotar medidas concretas para alavancar, a curto prazo, nossos fluxos de comércio e investimentos.

Um dos eixos definidos para a aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico reside nas iniciativas de *facilitação de comércio*. É o caso, por exemplo, da Certificação de Origem Digital, dos Portais Únicos de Comércio Exterior e dos programas de Operadores Econômicos Autorizados. É um conjunto de medidas que nos ajudará a simplificar, agilizar e incrementar nosso intercâmbio. Queremos também *fomentar a aproximação entre os empresários de cada lado*, os verdadeiros motores do comércio e da integração. Com esse objetivo, decidimos estender convites a empresas dos dois blocos para os eventos empresariais que forem realizados no Mercosul e na Aliança do Pacífico. Vamos dar uma atenção especial às pequenas e médias empresas. Além disso, estamos iniciando estudos sobre formas de incentivar a utilização de insumos dos países dos dois blocos nos processos produtivos regionais, e a acumulação regional de origem surge como um tema que deverá ser objeto de reflexão.

O marco jurídico da quase totalidade dessas iniciativas é a Associação Latina de Integração. Tendo em vista o estado avançado da liberalização tarifária na região, tende a assumir importância

cada vez maior, na Aladi, a discussão de temas conexos, como a facilitação do comércio e a promoção comercial. Destaque-se, por exemplo, o projeto de Certificação de Origem Digital, cujo objetivo é implementar um sistema digital para emissão, assinatura e transmissão dos certificados de origem, dispensando o uso do papel. Outra iniciativa recente de êxito é a EXPO ALADI, macrorrodada de negócios envolvendo empresários dos países da Associação e empresas convidadas da América Central e do Caribe, realizada desde 2014.

Claro está que essas iniciativas e negociações não esgotam a agenda de integração regional. Na primeira década deste século, construímos mecanismos regionais inovadores, como a Unasul e a Celac, que vêm sendo consolidados e desenvolvendo uma agenda ampla e diversificada de cooperação e integração. Outra vertente é a de infraestrutura e logística, complemento fundamental e imprescindível dos esforços de liberalização do comércio regional. Aqui se destacam, recentemente, os esforços de revitalização da Hidrovia Paraguai-Paraná e os trabalhos em curso para a construção de corredores bioceânicos. Um tema que tem merecido especial atenção do ministro José Serra é o da segurança nas fronteiras. Neste caso, o que se busca é o reforço da cooperação com os países vizinhos na adoção de políticas integradas de desenvolvimento e segurança em regiões fronteiriças, com o objetivo de combater os crimes transnacionais.

6. CONCLUSÃO

Ao concluir, gostaria de resumir em três as mensagens principais que procurei transmitir hoje: a) temos que olhar nossa região como um patrimônio valioso a ser preservado e fortalecido; b) o governo brasileiro tem desenvolvido, ao longo do tempo, uma estratégia para a região que, em sua dimensão econômico-

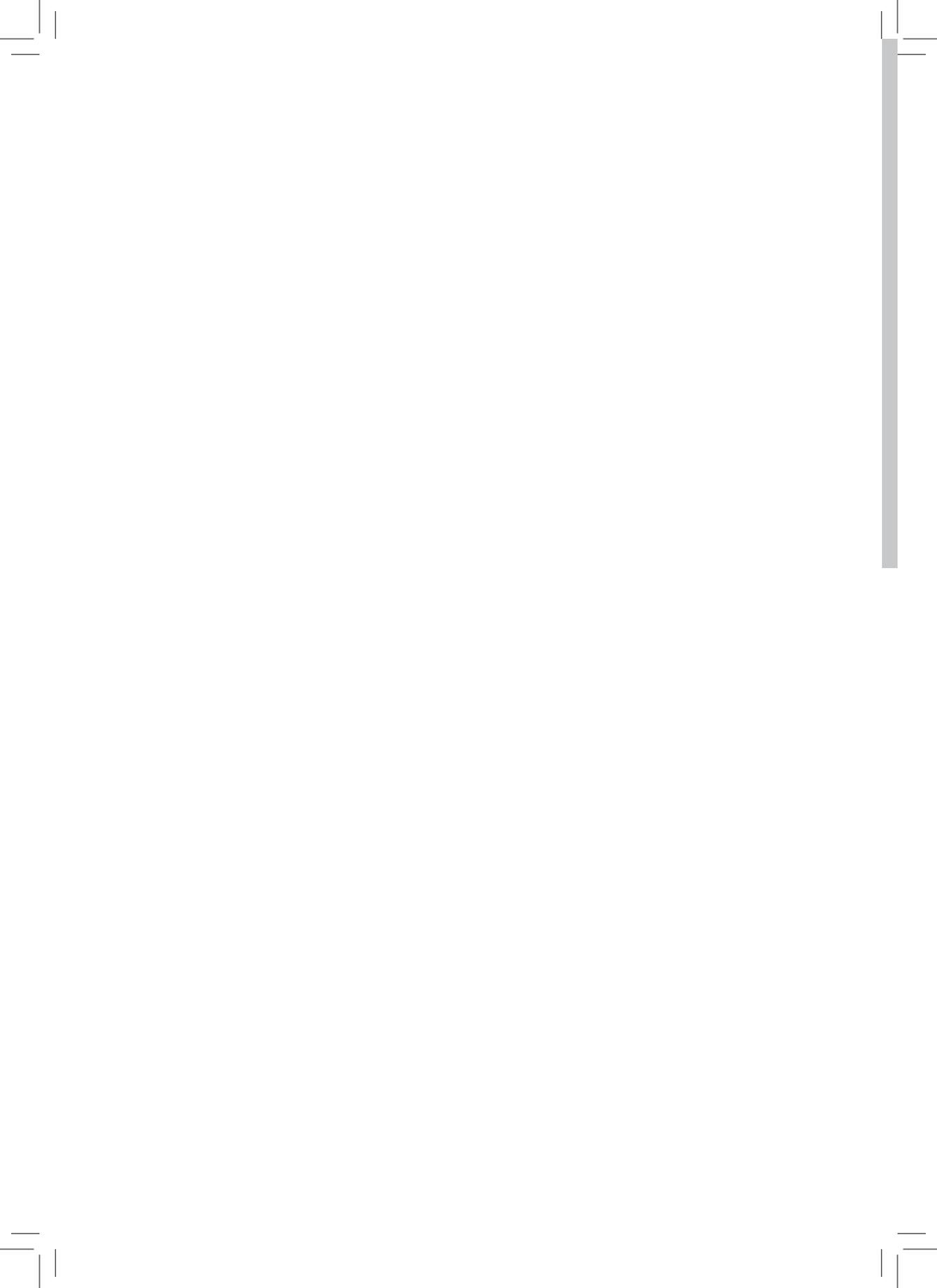
-comercial, envolveu a construção de uma ampla rede de acordos comerciais, que culminará, em 2019, na conformação de uma virtual zona de livre comércio na América do Sul; e c) o governo executa atualmente uma política voltada ao reforço e à expansão dessa rede de acordos, seja preenchendo as lacunas existentes – em particular com a ampliação do ACE 53 com o México –, seja colocando o foco em uma agenda de nova geração, em que sobressaem os temas não tarifários, como investimentos, compras governamentais, serviços e facilitação do comércio.

Buscamos traduzir em ações concretas o preceito constitucional em favor da integração regional. Temos consciência da importância estratégica do nosso entorno e dos desafios e oportunidades que se apresentam hoje ao Brasil no cenário regional. Não se trata de retórica. Em nossa agenda de integração econômico-comercial com a região, estamos levando adiante um conjunto de iniciativas voltadas a resultados tangíveis e explorando as oportunidades onde elas existem, para o benefício daquele que, hoje, é o nosso propósito maior: a retomada de uma trajetória de desenvolvimento socioeconômico sustentado para o Brasil.

REFERÊNCIAS

ALADI. Sistema de Informações de Comércio Exterior (SICOEX), 2016.

BRASIL. MDIC. Comércio Exterior. Estatísticas de Comércio Exterior. Brasília, 2016.



**ENTRE O MULTILATERALISMO,
O REGIONALISMO E O BILATERALISMO:
NOTAS PARA PENSAR A ESTRATÉGIA
BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES DE
ACORDOS PREFERENCIAIS DE
COMÉRCIO E DE INVESTIMENTOS**



Patrícia Nasser de Carvalho

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem interesse e experiência nas seguintes áreas: Economia Política Internacional, Comércio Internacional e Integração Regional com ênfase em Integração Regional Europeia.



1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo a discutir os desafios do Sistema de Comércio Internacional no início do século XXI. Tendo em vista que a credibilidade da Organização Mundial do Comércio (OMC) está em questão, cada vez mais os acordos preferenciais de comércio (APCs) preenchem o vácuo por ela aberto como *locus* das negociações e da regulação do comércio internacional. A proliferação de APCs e de acordos bilaterais de investimentos (ABIs) em todas as regiões do mundo, principalmente a partir dos anos 1990, sinaliza o enfraquecimento do multilateralismo, a adaptação do regionalismo às demandas das grandes redes internacionais de produção e a ascensão do bilateralismo como um eixo estratégico proeminente das relações econômicas internacionais. Em decorrência disso, o insulamento das economias e o sentimento anti-globalização crescentemente se tornam traços marcantes e incitam novas justificativas dos governos para práticas protecionistas. Esse sistema discriminatório de APCs questiona a capacidade da OMC de gerenciar esse complexo sistema de governança do comércio internacional e demonstra o seu processo de fragmentação. No caso dos investimentos, como não existe um quadro regulatório internacional nessa matéria, os fluxos transfronteiriços são regulados por tratados bilaterais e regionais, que também se propagam.

Diante deste quadro, são analisados os obstáculos atuais enfrentados pela OMC e suas consequências diretas para a multiplicação global dos APCs e dos ABIs, com ênfase nas repercussões

sobre os países em desenvolvimento. Em seguida, discutem-se as mudanças do regionalismo econômico neste início de século, ajustado às exigências da internacionalização da produção. Por fim, na conclusão, realiza-se breve exercício de pensar a estratégia de negociações do Brasil neste contexto de transformações das relações econômicas internacionais.

2. A CREDIBILIDADE DA OMC EM QUESTÃO

Pensar a estratégia de inserção econômica internacional do Brasil a partir das suas negociações de APCs e ABIs com parceiros de diversas regiões do mundo demanda, primeiramente, analisar a crise do Sistema de Comércio Internacional multilateral, instituído no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, quando foi aprovado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT). Seu propósito era promover a liberalização comercial entre seus membros, aliados dos Estados Unidos, o proponente do acordo¹. Aprovado em 1947, de caráter provisório e de inspiração antiprotecionista, o livre comércio, como estipulado no preâmbulo, elevaria os padrões de vida e estimularia o pleno emprego, promoveria o crescimento da renda e da demanda efetiva, a plena utilização dos recursos e a expansão da produção e do intercâmbio de bens².

Com a institucionalização do GATT, os norte-americanos demonstravam sua intenção de integrar os mercados de bens, de forma que se fizesse possível garantir as condições para a recuperação das guerras mundiais e da depressão a partir da promoção da liberdade econômica³. Essa visão era oposta à que vigorou na década de 1930, quando os acontecimentos – dois conflitos de

1 GILPIN, 2001; MESQUITA, 2013; WOOLCOCK, 2012.

2 MESQUITA, 2013; JACKSON, 1997.

3 DEBLOCK e HAMER, 1994.

proporções mundiais e a Crise de 1929 – haviam reforçado o protecionismo unilateral e a autarquia das economias nacionais. A grande potência capitalista defendia ainda a ideia de que a partir da restauração das forças de mercado e da estabilidade financeira, os incentivos à melhoria da produção seriam retomados⁴. Todas essas ações deveriam suscitar o multilateralismo na Europa e a integração dos mercados capitalistas de modo consistente com os interesses nacionais dos Estados Unidos, uma vez que, à época, o país tinha a posição mais favorável para se beneficiar do livre comércio⁵.

Por isso, a não discriminação, representada pela cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), o núcleo central, fundamento que constava no Artigo I do GATT, tinha como propósito contribuir para a estabilidade das relações internacionais. Esse princípio buscava assegurar condições iguais de concorrência a todos os produtos, seja qual fosse a sua origem. Defendendo também os princípios que davam conta do tratamento nacional, a partir do qual os bens importados deveriam receber o mesmo tratamento concedido a produto equivalente de origem nacional (Artigo III), da transparência das políticas comerciais e da consolidação dos compromissos selados (Artigo X), os Estados Unidos pareciam querer resistir a qualquer tipo de discriminação⁶. Dali em diante, as rodadas de negociações comerciais do GATT, a primeira delas realizada em Genebra, no mesmo ano da ratificação do acordo, embora tenham sido caracterizadas como multilaterais, isto é, baseadas na cooperação entre várias nações pressupondo coordenação de suas políticas nacionais⁷, na realidade, face ao

4 LONG e EICHENGREEN, 1991.

5 WINHAM, 2011.

6 BHAGWATI, 1993.

7 KEOHANE, 1990. - Além da liberalização do comércio em bases multilaterais, os Estados Unidos haviam proposto na Conferência de Bretton Woods, em 1944, a fundação de outras organizações econômicas internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), nas mesmas bases.

enorme diferencial de poder, os Estados Unidos transferiam suas negociações comerciais para esse foro praticamente em bases bilaterais. Em grande parte, essa situação permaneceu até a Rodada Uruguai, cujo final foi em 1994, quando a inadequação do regime comercial difuso representado pelo GATT assumiu proporções realmente críticas⁸.

Sem dúvida, seja pelos alcances da liberalização dos fluxos internacionais de comércio desde o final dos anos 1940 no âmbito multilateral, pelo número países que se tornaram membros – inicialmente eram 23, na Rodada de Genebra, em 1947; em 1986, na Rodada Uruguai, participaram 123 países⁹ – ou pela sua capacidade de agregar temas à agenda de negociações e aprovar regulações de política comercial, o GATT foi um fórum de grande importância para a promoção do regime de comércio internacional¹⁰ e se consolidou como uma organização internacional *de facto*¹¹. O volume de transações comerciais cresceu no período¹² e as tarifas médias para bens industriais de países industrializados foram consideravelmente reduzidas, em alguns períodos, em até 50% de forma linear. Até a década de 1960, após cinco rodadas de negociações, as reduções tarifárias alcançaram quase metade de todas as trocas daquele tipo de bem¹³. A despeito do intervalo dos anos 1970, quando a economia internacional foi abalada por uma crise internacional e práticas protecionistas voltaram a dar o tom das relações comerciais internacionais, o GATT seguiu firme no seu propósito de diminuir as barreiras tarifárias e disciplinar as

8 SATO, 2011.

9 JAKOBSEN, 2005; O'BRIAN e WILLIAMS, 2004.

10 GILPIN, 2001.

11 MESQUITA, 2013.

12 Em média, o crescimento do comércio internacional foi de 8% por ano entre as décadas de 1950 e 1960 (cf. MESQUITA, 2013); nos anos 1970, a taxa de crescimento média foi de 4,5% (cf. SATO, 2011).

13 O'BRIAN e WILLIAMS, 2004. Após a assinatura do GATT, em Genebra, em 1947, as demais rodadas multilaterais de negociações foram: Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1964-1967), Tóquio (1973-1979) e Uruguai (1986-1994).

barreiras técnicas e os subsídios, a partir da criação dos primeiros códigos de regras sobre esses temas¹⁴.

Na década de 1980, no entanto, as controvérsias acerca da inclusão de novas questões da agenda de negociações, combatidas pelos países em desenvolvimento (PED)s e países menos desenvolvidos (PMD), geraram o maior nível de tensões até então experimentado no GATT, exacerbadas pela natureza não compulsória dos mecanismos de resolução de conflitos, pelas várias exceções às regras, sobretudo praticadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia (UE), pelos desequilíbrios gerados pelo próprio sistema e pela incapacidade do acordo de sancionar membros por desvios de conduta face aos compromissos firmados no GATT. Mesmo diante de conflitos, a rodada de negociações que aconteceu naquele período (1986-1994), iniciada no Uruguai, aprovou um acordo sobre subsídios agrícolas e medidas compensatórias, outros dois sobre padronização de comércio de serviços e os investimentos relacionados ao comércio, respectivamente¹⁵ e mais um para garantir a proteção de propriedade intelectual (PI). Foram ratificados ainda acordos para disciplinar barreiras não-tarifárias, as salvaguardas e outras matérias sob um mesmo regime legal¹⁶.

Especialmente a partir dos anos 1990, na esteira do processo de globalização econômica internacional, da maior abertura unilateral dos mercados aos fluxos de capital financeiro, de investimentos, de bens e serviços, tanto pelos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, após o final da Guerra Fria, e diante da firme estratégia de inserção internacional de muitos países no mercado internacional, a institucionalização da OMC, em 1994, após a assinatura do Tratado de Marraqueche, configurou

14 WOOLCOCK, 2012.

15 THORSTENSEN, 2012.

16 WOOLCOCK, 2012.

um novo momento das relações de comércio internacional como a administradora de um conjunto fundamental de regras para o comércio internacional¹⁷. A OMC, além de incorporar os princípios do GATT e os demais acordos aprovados na Rodada Uruguai, inclusive sobre tecnologia da informação, ganhou *status* de organização econômica internacional de personalidade jurídica, em 1995, e munida de um órgão de solução de controvérsias, de um secretariado e de outras estruturas administrativas, tornou-se a principal instituição para a promoção e a regulamentação do comércio internacional multilateral de bens e de serviços. Em vista disso, a OMC deixou mais claras, específicas e viáveis as regras do comércio internacional e, portanto, menos fragmentadas e inconsistentes, e sua autoridade política foi fortalecida *vis-à-vis* o GATT¹⁸. Seu objetivo maior era desenvolver um sistema comercial multilateral integrado e durável¹⁹ em um contexto geopolítico internacional completamente diferente desde o fim do conflito bipolar.

Não obstante a consolidação de aparatos jurídicos, administrativos e técnicos, na nona rodada do GATT, que era também a primeira sob o comando da OMC, a Rodada Doha – que estabeleceu a Agenda de Desenvolvimento, lançada em 2001, na capital do Qatar – e cujas negociações deveriam ter sido finalizadas antes de 1º de janeiro de 2005, transpareceram com mais intensidade as fragilidades, a desarmonia de interesses e as dificuldades institucionais e de tomada de decisões existentes, as quais, no início do século XXI, colocam em questão a sua capacidade e de promover o livre comércio global e manter a sua credibilidade como o principal órgão de gestão das regras relativas ao comércio internacional.

17 MESQUITA, 2013.

18 WINHAM, 2011; GILPIN, 2001.

19 MESQUITA, 2013.

Até hoje inconclusa, a Rodada Doha reflete o cenário onde o insulamento das economias, e o sentimento antiglobalização crescentemente se tornam traços das relações econômicas internacionais e incitam novas justificativas para o protecionismo. A euforia de pouco mais de uma década de realizações do multilateralismo no domínio da OMC, mesmo agregando partes que juntas realizam 95% do comércio mundial, parece ter chegado ao fim. Especialmente após a eleição de Donald Trump para o governo dos Estados Unidos, em 2016²⁰ – que mencionou, em campanha, que poderia abandonar a organização, talvez na maior demonstração contrária ao que o seu país defende para o comércio internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial –, e o endurecimento de discursos e práticas nacionalistas da Europa e de diversos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento nos últimos anos, levanta dúvidas se a OMC encontra-se desafiada como nunca antes. Com ela, o multilateralismo, como princípio básico da política internacional.

3. O REGIONALISMO E A PROLIFERAÇÃO DE APCs

Nos anos 1990, paralelamente às mudanças que ocorreram no Sistema de Comércio Internacional multilateral, muitos acordos de integração irromperam em nível regional. Alguns deles, que haviam se desenvolvido em várias regiões do mundo no período da Guerra Fria e culminaram na formação de blocos econômicos, a exemplo da Comunidade Econômica Europeia (CEE), na Europa²¹,

20 PONTES Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/trump-amea%C3%A7a-abandonar-a-omc-caso-seja-eleito-presidente-dos-estados-unidos>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

21 Aprovada pelo Tratado de Roma, de 1957, a CEE tinha como objetivo se tornar um mercado comum. Em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, a UE congrega três pilares relacionados à integração da Europa, o primeiro deles compreendendo a CEE e outras organizações de integração regional históricas da Europa, o segundo relativo à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro sobre assuntos internos e de justiça comum.

da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e da Comunidade Andina de Nações (CAN) na América Latina²², da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean)²³, na Ásia, dentre outros, foram relançados. Tendo em vista as transformações da ordem mundial provocada pelo fim da bipolaridade com a dissolução da União Soviética e o triunfo dos Estados Unidos como a única grande potência do Sistema Internacional, diversos novos acordos regionais, muitos deles, capazes de alcançar o status formal de organização de integração regional, emergiram²⁴. Essencialmente econômicos, voltavam-se a promover o comércio privilegiado entre parceiros específicos e potencializar os fluxos financeiros e de investimentos entre mercados. Muitos deles propuseram cooperação em inúmeras outras áreas, como segurança, educação, técnica, social e infraestrutura²⁵.

O regionalismo, definido como amplo processo formal de colaboração intergovernamental entre dois ou mais Estados²⁶, engloba os processos de integração econômica regional, mas também pode estar relacionado à integração de uma sociedade a uma região, à crescente circulação de pessoas, ao desenvolvimento de redes sociais, à coordenação e harmonização de políticas, à concentração de determinados tipos de empresas em uma região, etc²⁷. Ele permite a ampliação da confiança entre Estados e o aumento do poder de barganha do grupo no Sistema Internacional, facilita o cumprimento dos acordos e a aprovação das reformas

22 A Alalc, fundada em 1960, foi formada por 11 membros da região. A CAN, cujo tratado aprovando a sua formação foi ratificado pelo Acordo de Cartagena, em 1969 por Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile. Seu objetivo era promover a integração econômica e política entre seus membros.

23 Instituída em 1967, a Asean congregou inicialmente Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Filipinas. Seu principal objetivo inicial era a integração econômica e a promoção da paz.

24 HURRELL, 1995; FAWCETT, 2000.

25 SCHIFF e WINTERS, 2003.

26 RAVENHILL, 2011.

27 HURRELL, 1995.

a partir de negociações entre um grupo restrito de membros²⁸. Admitido inicialmente por teóricos como a “segunda melhor opção”, isto é, na impossibilidade do multilateralismo, aceitar-se-ia o regionalismo²⁹, ele foi se fortalecendo como processo em todas as regiões do mundo, especialmente a partir dos anos 1990, tornando-se, muitas vezes, a “melhor alternativa”.

Quando trata prioritariamente de comércio, o regionalismo possibilita a formação de Acordos Regionais de Comércio (ARC), um tipo de Acordo Preferencial de Comércio (APC) de nível regional, que pressupõe que os fluxos comerciais crescerão mais rapidamente em grupos restritos de Estados localizados em uma determinada região geográfica do que entre esse mesmo grupo e outros fora dela³⁰. Isso é possível porque as políticas comerciais que promovem a liberalização “dentro” do bloco ou grupo regional, discriminam os de “fora” dele, ou seja, os acordos regionais protegem os mercados contra bens de terceiros países, qualquer que seja o número de países envolvidos no acordo. Outrossim, o regionalismo pode permitir a proteção de setores que não sobreviveriam em uma competição global, ampliar oportunidades de uma integração “mais aprofundada” – por exemplo, por meio da formação de união aduaneira e mercado comum –, proporcionar economias de escala e, conseqüentemente, gerar maior eficiência econômica³¹.

A primeira “onda” regionalista das décadas de 1950-1970 ficou conhecida como regionalismo fechado, uma vez que teve a intenção de promover a liberalização intrarregional em contraposição ao protecionismo em nível extrarregional. Este

28 RAVENHILL, 2011.

29 Tese defendida por Jacob Viner (1950), o pioneiro a estudar de forma sistemática estudos sobre cursos e benefícios de acordos regionais.

30 MANSFIELD e MILNER, 1999; SCHIFF e WINTERS, 2003; DIETER, 2008.

31 RAVENHILL, 2011.

tipo de regionalismo era fomentado como uma estratégia estatal de desenvolvimento econômico, uma vez que muitos governos entendiam que o regime de comércio internacional promovido pelo GATT nem sempre atendia às suas necessidades. Nos países periféricos, em especial, os defensores do regionalismo fechado argumentavam que os países do Terceiro Mundo não conseguiam concorrer com os do Primeiro Mundo no comércio internacional e, por isso, precisavam de incentivos internos especiais para a promoção de sua industrialização³². Esse foi o caso da ALALC e da CAN. No que se refere ao projeto de integração regional europeu, o mais emblemático e que por muito tempo serviu de modelo para outros, a cooperação econômica, com propósitos políticos de garantir a segurança no continente, buscou restabelecer confiança entre as nações da Europa após uma longa era de conflitos. Nesses exemplos, a melhora da eficiência econômica e a promoção do desenvolvimento, da cooperação política regional e do aumento do poder de barganha frente a terceiros foram as principais metas dos acordos regionais³³. Em sua maioria, esses APCs, destacadamente manifestos na forma de ARCs, permaneceram fortemente influenciados e limitados pelas estratégias de segurança das duas grandes potências na primeira fase do conflito Leste-Oeste.

A partir da segunda metade dos anos 1980, foram numerosas as tentativas de formação de ARCs, tanto entre países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, mas também entre países do Norte e do Sul³⁴. Muito além da abertura unilateral dos mercados, o regionalismo aberto procurou encorajar a liberalização entre grupo de países, sem necessariamente de discriminar terceiros, dada a mudança na percepção do papel da abertura para

32 FAWCETT, 2000.

33 WYATT-WALTER, 2000.

34 BHAGWATI, 1993.

o seu desenvolvimento e o desejo político de limitar os custos de liberalização unilateral não discriminatória. A percepção do insucesso das políticas de substituição de importações em muitos países da América Latina e da África de promover o desenvolvimento econômico, em contrapartida ao êxito de políticas de orientação “para fora” do Sudeste Asiático, conduziram a mudanças generalizadas no mundo em desenvolvimento em direção às exportações. De modo geral, a necessidade de ampliar o comércio e atrair investimentos, adicionada às pressões protecionistas das economias desenvolvidas, impulsionaram muitos Estados a negociarem compromissos preferenciais³⁵. Portanto, os ARCs foram usados com maior regularidade para ajudar a consolidação das reformas políticas e econômicas de países periféricos e a sua inserção na economia global³⁶. No centro da economia capitalista, a liberalização comercial foi acompanhada pelo crescimento da competição pelo acesso a mercados entre as principais potências econômicas mundiais, criando estímulos na busca de parceiros regionais, como foi o caso dos Estados Unidos, que não fez parte de nenhum esquema regionalista até os anos 1990.

As consequências da globalização e o período de incertezas aceleraram as mudanças em direção aos ARCs em todas as regiões do mundo. Neste fluxo, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês)³⁷, a União Europeia (UE), em curso com um plano para terminar a configuração do mercado comum, uma união monetária e a integração financeira dos seus Estados-membros, a Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico (Apec, sigla em inglês)³⁸, um fórum para incentivar a cooperação

35 FAWCETT, 2000.

36 RAVENHILL, 2011.

37 *North America Free Trade Agreement*. Assinado em 1994, integrou o México, os Estados Unidos e o Canadá.

38 *Asia-Pacific Economic Cooperation*. Fórum criado em 1989 por 21 países que se localizam no Círculo do Pacífico.

econômica na mais dinâmica região de comércio do mundo, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)³⁹, uma união aduaneira que se manteria incompleta, são exemplos importantes da segunda “onda” regionalista, todas elas iniciativas econômico-comerciais⁴⁰.

A partir do final dos anos 1990, o processo foi intensificado: além da escalada de ARCs, proliferaram centenas de APCs e acordos de facilitação de investimentos⁴¹, minilaterais, envolvendo poucos parceiros, ou mesmo bilaterais, congregando apenas dois *players*, e até transregionais, relacionando países ou blocos de diferentes regiões do mundo. Essas categorias caracterizam os “novos padrões” de APCs. Essa pandemia coincidiu com a forte expansão do comércio global e dos investimentos transfronteiriços⁴², com o desenvolvimento de novos agrupamentos regionais, o aprofundamento dos ARC já existentes e a abertura unilateral dos mercados na esteira do neoliberalismo⁴³. A terceira “onda” regionalista ampliou os temas negociados ligados ao comércio, diferenciando-a da primeira geração, que objetivava principalmente à eliminação ou à redução de tarifas. Ela igualmente incluiu nas negociações assuntos como padrões trabalhistas, meio ambiente e critérios de concorrência⁴⁴, que não constavam na agenda da segunda “onda”, e ainda encaminharam outros como políticas de competição, de circulação de pessoas, assim como acordos de investimentos, considerando-se a ausência de um quadro regulatório internacional nessa última matéria, apesar dos diversos esforços empreendidos⁴⁵.

39 Fundado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

40 MANSFIELD e MILNER, 1999.

41 DIETER, 2008.

42 BHAGWATI, 1993.

43 MESSERLIN, 2013.

44 THORSTENSEN, 2012.

45 WHALLEY, 2008; SINGH e ILGE, 2016.

Nos primeiros anos do século XXI, as manifestações de APCs ficaram ainda mais evidentes, firmando-se como uma tendência internacional. Hoje, são 274 APCs em vigor notificados à OMC e 440 APCs que entraram em funcionamento desde o início do funcionamento do GATT (número acumulado)⁴⁶. O crescimento do número de APCs de livre comércio é exponencial: no período de 1948 a 1994, o GATT recebeu 124 notificações de APCs (relativos ao comércio de mercadorias) e, nos dez primeiros anos de funcionamento da OMC, a partir de 1995, mais de 400 acordos relativos ao comércio preferencial de bens foram informados ao órgão⁴⁷. Eles incluem compromissos não cobertos pelos acordos da OMC ou abrangidos de forma insatisfatória e, por isso, seu *enforcement* legal ampliado, caracterizando acordos OMC-*plus* ou OMC-*extra*⁴⁸.

Quanto aos ABIs, que se caracterizam por cláusulas específicas de proteção, eles têm por fim dar maiores garantias aos investimentos estrangeiros nos países receptores, atualmente são cerca de 3.000 em funcionamento no mundo, assinados, principalmente, a partir dos anos 1990⁴⁹. No presente, esses acordos geralmente são estabelecidos entre dois parceiros e visam à promoção e à proteção recíproca de investimentos realizados em seu território por empresas com sede em qualquer país⁵⁰. Os ABIs são os exemplos mais comuns de Acordos de Investimento Internacionais (AII), juntamente com as áreas de livre comércio (ALC)s que contêm capítulos sobre investimentos.

46 World Trade Organization (WTO). *Regional Trade Agreements Gateway*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Dados contabilizados até 5 de maio de 2017.

47 CRAWFORD e FIORENTINO, 2005.

48 HORN, MAVROIDIS e SAPIR, 2009.

49 *United Nations Conference for Trade and Development* (UNCTAD). Disponível em: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

50 SINGH e ILGE, 2016.

Tanto os ARCs quanto os ABIs regionais devem ser vistos em um contexto atual de mudanças. No regionalismo do século XX, enquanto a produção era essencialmente nacional e vendida na região, de modo que o comércio envolvia competição por mão de obra, capital e tecnologia, no século XXI, os processos produtivos são mais internacionalizados e formam as cadeias globais de valor. Normalmente, elas são ancoradas por grandes empresas transnacionais, localizadas em países onde existe alto nível de tecnologia, e competem entre si por mão de obra remunerada a baixos salários no mercado internacional. Nessas localidades, instalam suas filiais ou terceirizam a produção e a prestação de serviços. Por conseguinte, o regionalismo do século XXI sustenta, em grande medida, essas redes produtivas globais, ampliando o comércio intrafirmas⁵¹. Como as trocas são mais complexas, pois envolvem fluxos de bens, serviços e capital, e ainda pessoas, ideias, regras ambientais, *know-how* e PI, os aspectos relativos à produção compartilhada precisam “amarrar” as disciplinas que facilitam o intercâmbio, ou seja, comércio mais complexo demanda acordos comerciais mais profundos, os *deep* ARCs. Eles são formados, em grande parte, pela pressão dessas grandes empresas transnacionais e se estabelecem entre países desenvolvidos e PEDs, por onde estão espalhadas as cadeias de suprimentos.

Frequentemente, os *deep* RTAs impõem grandes desafios aos PEDs, pois essas economias têm limitações estruturais. Todavia, visto que as relações de poder se modificaram consideravelmente em anos recentes, a ascensão dos fluxos de investimento direto estrangeiro entre países do Sul Global implica que o número de ABIs entre PEDs aumente consideravelmente desde 2004⁵². A despeito do fato de que os *deep* RTAs estejam centrados nos

51 BALDWIN, 2014.

52 SINGH e ILGE, 2016.

grandes atores do comércio internacional⁵³ – particularmente na UE e nos Estados Unidos, os quais usam os ARCs para disseminarem suas próprias abordagens de regulação, servindo como dois fortes *hubs*⁵⁴ –, diversos PEDs, especialmente dos BRICS, cada vez mais são investidores e mercados comerciais voltados para fora⁵⁵.

Atualmente, muitos membros da OMC continuam participando de conversações para afirmar novos compromissos comerciais, prevalecendo o tipo bilateral. Não existe país ou região do mundo que esteja fora da “onda” de negociações de APCs⁵⁶ ou ABIs⁵⁷. Cada vez mais eles estão fazendo dessa espécie a peça central de sua política comercial⁵⁸, por aspirarem configurações de acordos comerciais mais simples e fáceis de barganhar. Por conseguinte, tratados de livre comércio (TLC) e ALCs vêm sendo preteridos a uniões aduaneiras, mercados comuns ou mesmo aos desgastantes acordos da OMC. Esses países percebem que as resoluções na instância multilateral de governança do comércio internacional são bem mais demoradas de serem alcançadas e, muitas vezes, mais onerosas. Dessa forma, as frustrações com relação aos resultados da OMC e a pressa por resultados⁵⁹ gradativamente instigaram e ainda instigam muitos governos a preferirem os APCs regionais, minilaterais ou bilaterais, pressupondo que eles são mais rápidos de negociar e podem ser mais eficientes aos seus desígnios, os quais têm capacidade de suportar a agenda inacabada de corte de tarifas, cooperar com reformas domésticas mais amplas para promover o

53 THORSTENSEN, 2012.

54 BALDWIN, 2014; HORN, MAVROIDIS e SAPIR, 2009.

55 BALDWIN, 2014.

56 DIETER, 2008.

57 SINGH e ILGE, 2016.

58 CRAWFORD; FIORENTINO, 2005.

59 RAVENHILL, 2011; DIETER, 2008.

crescimento econômico e avançar os objetivos de política externa e desenvolvimento dos países que neles apostam⁶⁰.

Além das dificuldades da Rodada Doha face às aparentes facilidades dos APCs, a crença otimista no regionalismo aberto como forma de promover o desenvolvimento nos países periféricos se enfraqueceu, principalmente após as crises financeiras na Ásia e na América Latina no final da década de 1990 e o crescente questionamento do México sobre os efeitos do NAFTA. Os países desenvolvidos, por sua vez, passaram a se preocupar com a estratégia agressiva dos vários mercados emergentes, em especial, da China, que ingressou na OMC em 2001. A UE, em especial, enfrenta uma crise sem precedentes do seu projeto integracionista, alavancada pelos problemas da zona do euro, pela heterogeneidade dos Estados-membros, pela sua falta de competitividade econômica e complexidades do seu arcabouço institucional-decisório. O símbolo de sucesso do regionalismo pós-Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria parece perder fôlego em algumas regiões. Por outro lado, o bilateralismo ascende como um eixo estratégico proeminente das políticas comerciais globais neste início de século e, aparentemente, parece que é uma tendência que veio para ficar.

Enfim, enquanto a liberalização do comércio internacional, durante toda a segunda metade do século XX, aconteceu a partir de um processo contínuo de cortes nas tarifas através do multilateralismo, do regionalismo e do unilateralismo, a liberalização do comércio internacional neste novo século progride a passos bem menos largos e os APCs se desenvolvem em um forte ritmo⁶¹, a partir do regionalismo e, acima de tudo, do bilateralismo,

60 MESSERLIN, 2013.

61 BALDWIN, 2014.

umentando o emaranhado de acordos na esteira do fenômeno *spaghetti bowl*⁶².

4. OBSTÁCULOS NA OMC ESTIMULAM A CRIAÇÃO DE APCs

Os obstáculos ao avanço da Rodada Doha se devem à necessidade de consenso entre um grande número de membros OMC. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT – entre as quais, o Brasil. Na atualidade, são 164 partes contratantes⁶³, o que implica em diversos interesses, muitas vezes contraditórios. Cada um desses membros tem a sua política comercial, que pode alterar a distribuição de recursos dentro do país, gerando resistências à perda de autonomia que decorreria de acordos comerciais multilaterais. Persiste, dessa forma, em muitos dos membros da OMC, a ideia de que o mercado doméstico é patrimônio dos produtores⁶⁴. Isso explica, de certa forma, a evolução relativamente lenta da regulamentação no comércio internacional.

O Sistema de Comércio Internacional multilateral também vem sendo pressionado pela necessidade de avançar as negociações de novas regulações de atividades relativas ao comércio e que afetam diretamente as atividades dos países desenvolvidos. Além de regras para o comércio de bens e serviços, PI, regras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, padrões de qualidade, medidas *antidumping*⁶⁵, existem ainda guerras cambiais, debates sobre e padrões justos de trabalho e de direitos humanos, temas que carregam teor que não é, muitas vezes, tão objetivo tampouco incontestável. Por serem

62 BHAGWATI, 1993.

63 WTO – World Trade Organization. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>. Número computado em maio de 2017.

64 MESQUITA, 2013.

65 DIETER, 2008; THORSTENSEN, 2012.

complexas, as discussões sobre códigos e normas se arrastam na OMC. Por outro lado, o neoprotecionismo recentemente toma novas feições e as regras, que impedem o uso das formas clássicas de protecionismo, aparentemente não conseguem evitar o emprego de renovadas fórmulas com a mesma eficácia. A proliferação das barreiras não tarifárias e seu emprego como modo dissimulado de protecionismo amplia os riscos decorrentes da imposição unilateral de padrões técnicos ao comércio internacional⁶⁶. Sendo assim, o neoprotecionismo constantemente se metamorfoseia e constantemente demanda acordos, que ao mesmo tempo são menos prováveis de serem aprovados.

O *single undertaking*, adotado na Rodada Uruguai, foi agregado ao consenso, que já fazia parte do texto do GATT como elemento primordial do processo decisório do acordo. Enquanto o primeiro afirmava que “nada é concordado até que tudo seja concordado”, o segundo concedia poder de veto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, da formação do painel à aprovação do relatório⁶⁷. O *single undertaking* havia sido uma demanda dos países desenvolvidos na Rodada Uruguai, que queriam um acordo que incluísse todas partes e impedisse que se colocasse em vigência apenas os itens sobre os quais havia consenso⁶⁸. Ao mesmo tempo, eles estavam determinados a assegurar que os Novos Países Industrializados (NPI) da Ásia e demais PEDs tivessem apenas tratamento especial restrito a períodos mais longos de transição para adoção de regras e que as concessões de não reciprocidade fossem temporárias⁶⁹. Decerto, a suposição de que os PEDs teriam também que “pagar conta” na OMC complicou o processo de tomada de decisão e a conclusão de acordos. Certamente, para o progresso

66 PRAZERES, 2002; JACKSON, 1997.

67 MESQUITA, 2013.

68 JAKOBSEN, 2005.

69 WOOLCOCK, 2012.

das negociações depende de revisão do sistema decisório dentro da OMC e o consenso não demonstra ser um método eficiente, mas é eficaz porque os resultados são percebidos como legítimos⁷⁰.

Isto posto, o plurilateralismo vem sendo apresentado como um novo modelo de negociações para a organização. De acordo com os seus defensores, o “entra quem quiser”, que na prática significa que para fechar um acordo não é necessário esperar a aprovação de todos os países, e diminuirá o risco de uma parte da OMC vetar um acordo por questões domésticas, deveria ser o caminho escolhido. Isso se explica porque na nona Rodada Conferência Ministerial em Bali, em 2013, momento em que pesava o fato de nenhum acordo multilateral ter sido assinado desde que a OMC havia entrado em funcionamento, em 1995, e havia grande expectativa para a aprovação de um Acordo de Facilitação de Comércio (TFA, sigla em inglês), a Índia passou a exigir que seus programas de subsídios à agricultura não fossem condicionados para ratificar o pacote proposto⁷¹. Sem dúvida, o plurilateralismo pode facilitar acordos por ser bem menos conservador que o modelo por consenso, mas a sua aceitação dependerá daqueles membros poderosos que não permitirão que qualquer modificação passe se for prejudicial ao seu *status quo* na OMC.

A falta de vontade política, principalmente por parte dos países desenvolvidos, de concluir mais uma etapa do processo de liberalização e o estabelecimento de novas regras do comércio internacional⁷², da mesma forma, é um fato que foi e ainda vem minando os resultados das negociações na OMC. Mesmo que o

70 MESQUITA, 2013.

71 AMARAL e ANDRADE, 2017. O *Treaty Facilitation Agreement* (TFA) acabou sendo aprovado na mesma conferência, pois os Estados Unidos e a Índia conseguiram chegar a um acordo que satisfizes ambas as partes e permitiu que o TFA pudesse ser assinado. Compreende um conjunto de ações e compromissos que, além de proporcionar o aumento da transparência e a redução da burocracia nas operações, incrementará a competitividade dos produtos transacionados multilateralmente.

72 THORSTENSEN, 2012.

Órgão de Solução de Controvérsias possa ser considerado um mecanismo ativo, os Estados Unidos e a UE demonstram que gradativamente têm reduzido as suas expectativas quanto a resultados dos acordos multilaterais de comércio de uma maneira que seja conveniente aos seus interesses. A posição negociadora europeia sobre as regras para a consecução de um acordo mais claro sobre investimentos e dos norte-americanos sobre direitos trabalhistas são exemplos de que essas potências não mantêm o mesmo entusiasmo para negociações na OMC, desde o fiasco da Reunião Ministerial de Seattle, em 1999⁷³, quando não houve concordância mínima para formar uma agenda de temas para o lançamento da Rodada Doha.

Liderança política nas rodadas de negociações passadas, os Estados Unidos exprimiram pouco interesse na liberalização do comércio, principalmente na área agrícola, um dos pontos mais sensíveis da agenda da OMC. Após a crise econômica internacional de 2008-2009, o país enfrentou um sério quadro recessivo e passou a exigir maior esforço dos países emergentes (Brasil, China e Índia) para justificar a conclusão da Rodada Doha. Além disso, a bancada agrícola passou a ficar super-representada com as mudanças nas regras legislativas, fortalecendo ainda mais os tradicionais *lobbies*. A UE, depois da sua reforma agrícola interna, em 2003, chegou à posição confortável com os resultados alcançados, e perdeu o interesse em avançar nos temas sobre a mesa⁷⁴. As mais recentes reformas conferem ênfase à agricultura sustentável. Ultimamente, o bloco europeu ainda tenta se recuperar da crise econômica e passa por um momento político delicado que coloca em xeque seu futuro. Em ambos os casos, o comércio exterior foi fortemente

73 WINHAM, 2011.

74 THORSTENSEN, 2012.

afetado pela instabilidade e pelo aumento da volatilidade de preços na economia internacional.

Outro ponto importante que debilita a OMC como uma instância de governança remete à fragilidade germinal do GATT. As exceções às regras e a flexibilidade do acordo, considerando-se a possibilidade de interpretação dos seus artigos, desde que ele foi aprovado, erodiram seu princípio fundamental de não discriminação. As duas ressalvas ao Artigo I, o Artigo XXIV⁷⁵, que autorizava os APCs (áreas de livre comércio e uniões aduaneiras), e a Cláusula de Habilitação, de 1979, que permitia celebrar acordos regionais ou gerais entre PEDs com a finalidade de reduzir ou eliminar mutuamente as travas a seu comércio recíproco, abriram espaço, de imediato, para a discriminação de bens⁷⁶. Mais adiante, o Artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês)⁷⁷, aprovado na Rodada Uruguai, juntou-se aos demais por conter cláusulas de escape ao princípio de não discriminação do regime multilateral de comércio⁷⁸. Desse modo, historicamente essas aplicações reduziram a eficiência do GATT. Mesmo com maior grau de institucionalização, a OMC não conseguiu reverter o quadro de exceções e interpretações.

75 "Estabelece as situações de exceção da aplicação do princípio consagrado no Artigo I do Acordo sobre o Tratamento da NMF, levando em conta a conveniência de aumentar a liberdade do comércio, desenvolvendo, mediante acordos livremente concertados, uma integração maior das economias dos países que participam desses acordos".

76 Além do exposto, os artigos que autorizavam a proteção de mercado por parte de países com desequilíbrios de seu balanço de pagamentos, ou quando houvesse necessidade de defender os "interesses essenciais de segurança" em tempos de guerra ou em ocasiões emergenciais, para não deixar de mencionar o artigo que desobrigava os países a admitir importações de bens que porventura eram consideradas lesivas à moral ou à saúde da população (como entorpecentes, por exemplo), também abriam brechas legais para o protecionismo.

77 Artigo V do *General Agreement of Trade of Services* (GATS): "o acordo não impedirá nenhum de seus Membros de ser parte ou de celebrar um acordo que liberalize o comércio de serviços entre as partes do mesmo, à condição que tal acordo".

78 OLIVEIRA, 2013.

Mais recentemente, os compromissos da OMC também têm ficado prejudicados pelo mesmo motivo. Além das interpretações convenientes, normalmente por parte dos *players* mais poderosos, neste século a multiplicação de APCs confirma que as exceções estão se tornando regra⁷⁹, dado que o aprofundamento e a disseminação dos esquemas regionalistas, minilateralistas e bilateralistas de comércio, cujos arranjos são geograficamente restritos, ofendem cotidianamente o Artigo I do GATT/OMC.

Neste contexto, é nítido que existe falta de transparência com relação à regulamentação dos APCs. As disciplinas relativas ao Artigo XXIV do GATT nunca foram adequadamente impostas, por serem bastante vagas e incipientemente fiscalizadas. Reconhecendo a necessidade de aumentar a transparência e o entendimento do impacto dos APCs nos interesses sobre as partes contratantes da OMC, foi acordado, em 2006, a implementação um mecanismo provisório para qual os membros deveriam notificar os APCs realizados e em negociação para a OMC, que seria debatidos pelos maiores membros⁸⁰. Na verdade, ele foi uma tentativa do Comitê de Acordos Regionais, criado em 1996, com mandato para analisar a compatibilidade dos acordos regionais com as regras da OMC, o qual se esvaneceu com a decisão do Conselho Geral de não mais concentrar esforços para avaliar a conformidade dos acordos, e partir para um exercício de mera transparência, instaurando apenas como um mecanismo de notificações⁸¹.

Na décima Conferência Ministerial da OMC, realizada em Nairóbi, em 2015, os membros da OMC concordaram em trabalhar para transformar o mecanismo provisório em permanente, sem prejuízo de questões relacionadas com os requisitos de notificação.

79 DIETER, 2008.

80 DIETER, 2008.

81 THORSTENSEN, 2012.

Atualmente, o Comitê de Acordos Comerciais Regionais discute as implicações sistêmicas dos APCs. As consultas para esclarecer e aperfeiçoar as disciplinas da OMC sobre os APCs estão sob o trabalho do Grupo de Negociação sobre Regras, que responde ao Comitê de Negociações Comerciais⁸². Parece, no entanto, que a trajetória a ser percorrida é de longo prazo, dada a resistência por parte de vários países em se comprometer com práticas mais transparentes. Por exemplo, nas conversas sobre as questões de Singapura na quinta Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, que se referiam à transparência em temas como compras governamentais, facilitação de comércio, investimentos ligados ao comércio e políticas de competição, muitos PEDs se opuseram a uma gama de “melhores práticas”⁸³. No atual momento do fortalecimento do nacionalismo e da contestação do processo de globalização por muitos países, o desenvolvimento de uma série de regras obrigatórias lúcidas sobre APCs tem encontrado mais dificuldade de serem acordadas, quiçá aplicadas.

A demora em concluir as negociações da Rodada Doha tem efeitos negativos para a imagem dos governos democraticamente eleitos, que tendem a operar em ciclos políticos mais curtos que a Rodada Doha, os quais normalmente variam de três a cinco anos. Os APCs, diferentemente do que ocorre nos acordos da OMC, podem ser moldados para se ajustarem a essas delimitações temporais. Dessa maneira, APCs geralmente ganham maior cobertura da mídia do que os acordos da OMC, o que é chamado “efeito CNN”⁸⁴. Em outras palavras, os APCs permitem que os governos ganhem notoriedade, especialmente quando selam acordos com uma grande potência. Indiretamente, o “efeito CNN” encoraja os

82 WTO, s.d.

83 DIETER, 2008.

84 DIETER, 2008.

representantes máximos de países nas negociações bilaterais, pois passam a imagem de que provêm ganhos recíprocos imediatos para uma determinada economia. Por fim, os APCs transparecem reciprocidade, sendo um instrumento político útil e facilmente promovido diante de eleitores domésticos se comparados à “misteriosa” teoria econômica sobre os benefícios da liberalização do comércio uni e multilateral⁸⁵.

Um item de extrema importância e que precisa ser mencionado quando se pensa os obstáculos da OMC é a indiscutível a maior resistência por parte dos PEDs às decisões do *Quad* – formado por Estados Unidos, UE, Japão e Canadá – da OMC e o aumento do seu poder de barganha nas últimas décadas. Muitos deles, como a Rússia, só ingressaram recentemente na organização, embora formem anteriormente resistências vitais para dificultar o avanço das negociações. Esses países se mostram firmes em não aceitar a inclusão de novos temas à agenda da OMC ou em se contentar com concessões não recíprocas temporárias, que, na verdade, não compensam décadas de desequilíbrios. Na Conferência Ministerial em Cancún, em 2003, alguns PEDs se organizaram em duas frentes negociadoras: uma na área agrícola, e formaram o G20⁸⁶, coordenado pelo Brasil, que centrou esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto os destinados à exportação quanto os domésticos, em função das distorções que causam ao comércio; na frente de acesso a mercados, formaram o *Non-Agricultural Products Market Access* (NAMA)-11, coordenado pela África do Sul, interessados em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os países desenvolvidos abrissem seus mercados a bens agrícolas⁸⁷. A partir de então⁸⁸, o G20 passou a se articular com

85 DIETER, 2008.

86 O núcleo duro do G20 é composto por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul.

87 THORSTENSEN, 2012.

88 JAKOBSEN, 2005.

outras coalizações, como Grupo Africano, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de Países Menos Desenvolvidos, o G33⁸⁹ e o G90⁹⁰.

Naquele momento ficou claro que os PEDs questionavam o tradicional sistema de governança global e se articulavam para pressionar os *players* mais poderosos em prol dos seus interesses, que possibilitasse negociações mais justas e equilibradas, até porque muitos deles tinham um lugar de maior destaque no Sistema Internacional multipolar. Por esse motivo, com o desenrolar da Rodada Doha, principalmente Brasil, Índia e China alteraram a geometria política das negociações⁹¹ determinando a sua influência sobre a nova regulação do comércio internacional⁹². Dali em diante, as diferenças entre países desenvolvidos e PEDs organizados e em situação econômica e politicamente mais fortes foram motivos para que a Rodada Doha chegasse a ser paralisada em diversos momentos, culminando com o seu colapso na Reunião Ministerial de Genebra, em 2008, em particular em razão de divergências sobre o mecanismo de salvaguardas agrícolas destinadas a proteger agricultores dos PEDs. Na ocasião, o Governo norte-americano afirmou que o maior entrave para a conclusão da Rodada Doha estava no papel “intransigente” desempenhado pelos PEDs de médio porte e suas coalizações⁹³. Nos dois anos seguintes, em conjunto com outros países, os Estados Unidos exigiram que Brasil, China e Índia teriam que fazer concessões adicionais de diminuição de tarifas para bens industrializados e liberalização de serviços.

89 O G33 reúne países importadores de alimentos, entre eles alguns produtores de monoculturas, e reivindica isenção de determinados produtos agrícolas das negociações, temeroso de que a liberalização total possa prejudicar a economia de seus membros (cf. JAKOBSEN, 2005).

90 O G90 surgiu em Cancún, reunindo os países opositores às negociações dos Temas de Singapura.

91 THORSTENSEN, 2012.

92 OLIVEIRA, 2013.

93 THORSTENSEN, 2012.

Retomadas as negociações em Bali, em 2013, a Reunião Ministerial representou “um sopro nas velas das negociações da OMC”⁹⁴, segundo o próprio diretor-geral da OMC, Roberto Azevêdo. A Declaração Ministerial pareceu estabelecer condições para retomada das negociações ao provar que a OMC estava viva como foro e que um resultado, ainda que modesto, poderia contar com o endosso de seus membros. O período pós-Bali está mostrando, contudo, que a mobilização foi efêmera e que a conclusão da Rodada de Doha, que requer a negociação de um difícil equilíbrio entre agricultura e NAMA, segue incerta. Azevêdo ainda considerou que havia sido positivo o desbloqueio, em novembro de 2012, do acordo de facilitação de comércio, que integra o pacote emperrado pelo impasse quanto ao programa de subsídios agrícolas da Índia. De qualquer maneira, o diretor-geral da OMC continuou tendo que provar que a OMC tinha condições plenas de superar o descrédito do multilateralismo no comércio internacional.

5. CONCLUSÃO

O discurso dos últimos três governos brasileiros se pautou no fortalecimento do multilateralismo na OMC como forma de promoção dos interesses comerciais do país. Embora seja inegável que o Brasil tenha tido, e ainda tem, papel político destacado entre os PEDs no que se refere ao questionamento do *status quo* do Sistema de governança global do comércio multilateral, mais especificamente em função de sua atuação diplomática no G20, de fato, não parece ser hora para continuar apostando primordialmente na organização como frente de negociação. Por mais que o multilateralismo seja um valor caro às políticas externa e comercial do país e a OMC não deva ser vista como

94 Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/tres-paises-ratificaram-acordo-de-facilitacao-comercial-de-bali-diz>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

uma organização anacrônica, mas aquela que idealmente poderia liberalizar o comércio internacional e a única a congregar a maioria das nações do mundo, sua credibilidade e relevância dependem, nesta segunda década do século XXI, dos ajustes periódicos em suas normas e do sucesso de suas iniciativas de “multilateralizar” os APCs, isto é, harmonizar as regras de origem preferencial para reduzir os seus efeitos negativos⁹⁵. Claro está que as redes de APCs e ABIs aumentam as práticas discriminatórias, o desvio de comércio e de investimentos, as disputas sobre a forma de aplicação das regulações por causa da sobreposição delas, a falta da transparência e a retaliação a partir de outras políticas protecionistas⁹⁶. Por todos esses motivos, que não estão na direção do liberalismo e não estarão no cenário atual, o Brasil, mais do que nunca, deve saber se colocar em acordos preferenciais que tragam vantagens ao país, seja no âmbito do regionalismo ou do bilateralismo.

Diante dos desafios e das oportunidades de negociações de comércio e investimento internacional, ficar de fora da atual “onda” de APCs e ABIs seria se abster da tendência internacional, visto que muitos deles são OMC-*extra* e OMC-*plus*. O país, apesar das vicissitudes que enfrenta há alguns anos em sua economia, é um importante *player* no comércio internacional e tem competitividade em inúmeras áreas. Portanto, ele conta com condições de buscar seus interesses em outros níveis de negociação e de ampliar a sua participação nos fluxos de comércio internacional, que hoje está por volta de 1%, valor extremamente baixo dado o tamanho e a importância da economia brasileira.

A inserção do país no comércio global, abrindo mercados com equilíbrio e busca da competitividade sistêmica de setores estratégicos, certamente trará retornos importantes que auxiliarão

95 DIETER, 2008; BALDWIN, 2014.

96 CRAWFORD e FIORENTINO, 2005; DIETER, 2008.

a retomada do crescimento econômico. Posto que os investimentos brasileiros no exterior também cresceram desde os anos 2000, o Brasil deve continuar lutando por um acordo global de facilitação de investimentos, sem ficar em uma posição coadjuvante na determinação dessas normas. No que se refere aos ABIs, é preciso realizar acordos que equilibrem direitos e interesses de investidores estrangeiros e nacional, como no passado tem sido feito com as propostas do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Mesmo que as grandes economias do mundo queiram continuar “moldando” os acordos econômicos preferenciais segundo suas conveniências, é fato que as relações internacionais mudaram. Em função disso, é hora do Brasil país olhar para as oportunidades com pragmatismo e coragem, como alavanca para o seu crescimento e o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R.; ANDRADE, M. Facilitação do comércio na OMC e as incoerências de Trump no comércio multilateral. *Pontes*, v. 3, n. 13, 2017. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/facilita%C3%A7%C3%A3o-do-com%C3%A9rcio-na-omc-e-as-incoer%C3%Aancias-de-trump-no-com%C3%A9rcio>>. Acesso em: 23 maio 2017.

BALDWIN, R.; THORNTON, P. *Multilateralising Regionalism*. Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism. London: Centre for Economic Policy Research, 2008.

BALDWIN, R. Multilateralising 21st Century Regionalism. In: *Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World*. OECD, Paris, February, 2014. Disponível em: <<https://>

www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BHAGWATI, J. Regionalism and Multilateralism: an Overview. In: DE MELO, J.; PANAGARIYA, A. *New Dimensions in Regional Integration*. Center for Economic Policy Research. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 22-51. Disponível em: <http://ctr.c.sice.oas.org/trc/Articles/Regionalism/dm_ch2.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

BRAUCH, M. D. Brazil's Cooperation and Investment Facilitation Agreements with Mozambique, Angola, and Mexico: A Comparative Overview. In: SINGH, K.; ILGE, B. (Orgs.). *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices*. Both Ends/MADHYAM/Somo. New Delhi, 2016, p. 141-154. Disponível em: <<https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/03/Rethinking-bilateral-investment-treaties.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

CRAWFORD, J-A.; FIORENTINO, R. V. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. In: *WTO Publications Discussion Papers*, n. 8, Geneve, 2005. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

DEBLOCK, C.; HAMER, B. Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre. In: *Interventions Economiques*, n. 26, 1994, p. 9-42. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/bretton_woods_ordre_econo/Bretton_Woods_ordre_eco.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2016.

DIETER, H. The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized? In: *GARNET Working Paper*, n. 54/08, University of Warwick, 2008. Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=GARNET+Working+Paper+No:+54/08>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

DIETER, H.; HIGGOTT, R. Linking Trade and Security in Asia: Has Washington's Policy Worked? *Aussenwirtschaft: Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*, v. 62, June 2007, p. 151-174.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, L. HURRELL, A. (Orgs.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. 4^a ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, p. 9-36.

GILPIN, R. *Global Political Economy: understanding the International Economic Order*. Princetont: Princetont University Press, 2001.

HORN, H.; MAVROIDIS, P.; SAPIR, A. Beyond the WTO: an anatomy of EU and US preferential trade agreements. *Bruegel Blueprint Series*, n. 7, Brussels, 2009. Disponível em: <http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan-jun. 1995, p. 23-59.

JACKSON, J. H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2^a ed. Cambridge: The MIT Press, 1997.

JAKOBSEN, K. *Comércio Internacional e Desenvolvimento. Do GATT à OMC: discurso e prática*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/comercio_internacional_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

KEOHANE, R. O. Multilateralism: an Agenda for Research. *International Journal*, v. 45, 1990, p. 731-764.

LONG, J. B.; EICHENGREEN, B. The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. CONFERENCE ON POST-WORLD WAR II EUROPEAN RECONSTRUCTION, Hamburg. *Papers...* Hamburg, 5-7 Sept. 1991. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.207.1592&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. The New Wave of Regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999, p. 589-627.

MESQUITA, P. E. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1081-Organizacao_Mundial_do_Comercio.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MESSERLIN, P. The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements. In: KLEIMANN, D. (Org.) *EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2013, p. 25-42. Disponível em: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/Messerlin_-PTA.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2016.

O'BRIAN, R.; WILLIAMS, M. *Global Political Economy – Evolution and Dynamics*. London: Palgrave Macmillan, 2004.

OLIVEIRA, I. T. Acordos Preferenciais e a Regulação do Comércio Global no século XXI. In: OLIVEIRA, I. T.; BADIN, M.R.S. (Orgs.) *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia*. Brasília: IPEA, 2013, p. 19-40. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_tendencias_regulatorias1.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PRAZERES, T. L. *Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na OMC*. Ed. Aduaneiras, 2002, p. 65-139. Disponível

em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/38654/mod_resource/content/3/comCrcio_internacional_e_proteccionismo_-_capitulo_2_1_.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

RAVENHILL, J. Regional Trade Agreements. In: RAVENHILL, J. (Org.) *Global Political Economy*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 173-211.

SATO, E. *Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC*. DECEP/IFCH UFRGS, 2011. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/DA%20OIC%20PARA%20OMC%202001.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2017.

SCHIFF, M. W.; WINTERS, L. A. *Regional integration and development*. World Bank, Washington, 2003, p. 1-29. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186324101142/12RegionalIntegrationFull.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SINGH, K.; ILGE, B. Introduction. In: SINGH, K.; ILGE, B. (Orgs.). *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices*. Both Ends/MADHYAM/Somo. New Delhi, 2016, p. 1-16. Disponível em: <<https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/03/Rethinking-bilateral-investment-treaties.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

STEPHENSON, S.; RAGOSSIS, A.; SOTELO, J. Implications of the Trade in Services Agreement (TiSA) for developing countries. In: *Discussion Paper*, v. 10. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn, 2016. Disponível em: <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_10.2016.pdf>. Acesso em: 25 maio 2017.

THORSTENSEN, V. Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<http://>>

repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4456/1/BEPI_n12_impacto.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017.

WHALLEY, J. Recent Regional Agreements: Why So Many, Why So Much Variance in Form, Why Coming So Fast, and Where Are They Headed? *The World Economy*, v. 31, n. 4, 2008, p. 517-532.

WINHAM, G. R. The Evolution of Global Trade System. In: RAVENHILL, J. *Global Political Economy*. 3^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 137-172.

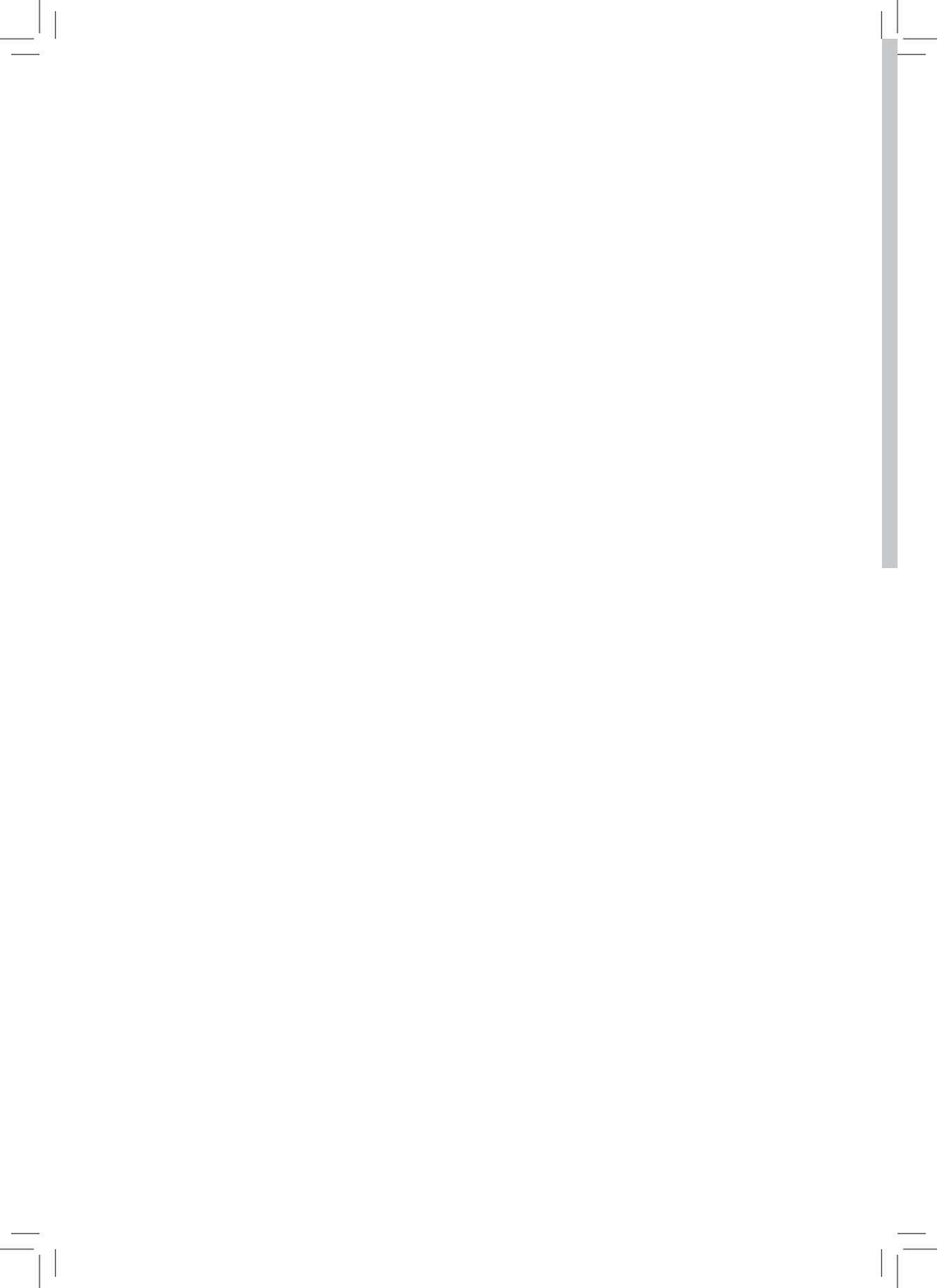
WOOLCOCK, S. The Evolution of the International Trading System. In: HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. (Orgs.) *The Ashgate Research Companion for International Trade Policy*. London: Ashgate, 2012.

WYATT-WALTER, A. Regionalism, Globalization, and World Economic Order. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Orgs.). *Regionalism in World Politics: Organization and International Order*. 4^a ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, p. 74-121.



SEGUNDA PARTE

POLÍTICA EXTERNA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E PAZ





A GEOPOLÍTICA DE UMA PAZ VIOLENTA: DESAFIOS NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Augusto W. M. Teixeira Júnior

Augusto W. M. Teixeira Júnior é doutor e mestre em Ciência Política (UFPE) e bacharel em Ciências Sociais pela mesma instituição. Atualmente é pós-doutorando em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Professor Adjunto III do Departamento de Relações Internacionais da UFPB e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB). Coordena o Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB). Membro da diretoria da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (gestão 2014-2016).

Palestrou em Cursos de Extensão e Congressos Acadêmicos do Ministério da Defesa (Brasil). Pesquisa na área de concentração de Relações Internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Estudos Estratégicos, Defesa, Geopolítica e Segurança Internacional e América do Sul. Autor do livro *Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos* (Curitiba: Ed. Intersaberes, 2017). Contato: <augustoteixeirajr@gmail.com>; <augustoteixeirajr@ccsa.ufpb.br>.

Este artigo contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CHAMADA UNIVERSAL MCTI/CNPq N° 01/2016).

1. INTRODUÇÃO

O discurso triunfalista do pós-Guerra Fria expressava o entendimento de que a prevalência de uma ordem internacional global, resultado do “fim da história”, superaria os condicionantes estruturais do sistema internacional, como a força e a geopolítica, em favor de um sistema liberal. Não obstante a atratividade do discurso, o século XXI vem demonstrando que o uso da força, a estratégia e a geopolítica continuam como fatores presentes e fundamentais para a compreensão das relações internacionais¹. A erosão da condição unipolar dos Estados Unidos, a deterioração da ordem liberal sustentada por Washington e o ressurgimento da competição estratégica entre novos e velhos polos de poder configuram o palco onde se processa a “vingança da geografia”².

Como parte do sistema internacional e da geografia que o envolve, o Brasil e a América do Sul não estão isentos às dinâmicas típicas da geopolítica. Tal como a força, espaço, território, fronteiras, tempo e poder compõem a gramática das relações internacionais na região. Contudo, quando comparado a outros espaços no globo a América do Sul parece privilegiada: baixa incidência de guerras, rivalidade interestatal moderada ou baixa, gastos militares modestos, entre outros fatores levam alguns a considerar a existência de um estado de paz na região. Entendimento perene no pensamento

1 TEIXEIRA JÚNIOR, 2017.

2 KAPLAN, 2013.

de Relações Internacionais no Brasil, a condição de potência pacífica e de potência geopoliticamente satisfeita³ possivelmente distorce a apreensão de dinâmicas sutis de poder, força e competição⁴. Em particular, a condição de “paz” atribuída à América do Sul deve ser objeto de contestação, não apenas no prisma intraestatal (onde prepondera a violência difusa como cerne), mas no estudo das interações entre Estados, no qual o componente militar e o uso da força compõem a gramática ainda em uso.

Este trabalho retoma as contribuições sobre o conceito de “paz violenta” como recurso para pensar o panorama de segurança da geopolítica do entorno estratégico brasileiro. O capítulo se estrutura da seguinte forma: após a introdução, disserta sobre a relação entre geopolítica e paz violenta. Aqui se conectam os desafios do entendimento geopolítico da região com as suas dinâmicas violentas no contexto contemporâneo. Na seção que segue, o entorno estratégico brasileiro é analisado. Busca-se entendê-lo como conceito geopolítico, uma ideia força que deriva de conceitos estratégicos prévios, em particular o de “Hemiciclo Interior”. O uso da cartografia é feito no sentido de não apenas ilustrar as ideias trabalhadas, mas também como forma de aproximar o leitor da dimensão espacial no trato do poder e da violência. Distância e localização são aspectos salientados na análise, em particular a partir do entendimento dos entroncamentos estratégicos na região. Em seguida, à análise geopolítica do entorno estratégico é adicionado escrutínio dos componentes de força através da avaliação das transferências de armas entre díades que conectam balanças de poder do nível regional ao do sistema: Rússia-Venezuela e Estados Unidos-Colômbia. Embora o texto não entre no mérito sobre se é lícito considerar uma corrida armamentista

3 CERVO, 2008.

4 ALSINA JR, 2009.

na região, constata sim que existe um processo de *arms build-up* doméstico, fortemente atrelado a transferências internacionais de armas. Este processo redesenha a distribuição de poder na porção geopoliticamente mais instável da América do Sul (sub-região andina e amazônica), impactando decisivamente na segurança do entorno estratégico brasileiro.

Este capítulo conclui com considerações sobre como a mudança da polaridade global e a presença de potências extrarregionais no entorno do Brasil devem ser levados em consideração para reavaliação da necessidade de uma grande estratégia que dê conta dos desafios hodiernos.

2. A GEOPOLÍTICA DE UMA PAZ VIOLENTA

Se no século XIX a guerra e a formação de Estados foi um dos aspectos marcantes na história da América Latina, a integração e a cooperação regional emerge no XX como elemento de centralidade nas relações internacionais no novo mundo. Não obstante, é lícito afirmar que não é recomendado discutir a integração sul-americana ou latino-americana sem considerar as questões de segurança e defesa que perpassam a sua história. Inclusive, segundo alguns, estas são fundamentais seja como motivação inicial da própria integração ou como aspectos que justificam politicamente o custo da cooperação no âmbito regional⁵. Um dos enfoques necessários para aguçar este entendimento é o da geopolítica. O texto em tela questiona um entendimento a muito repetido no campo das relações internacionais no Brasil: de que a América do Sul é uma região de paz⁶. Distinto do que muitos autores julgavam no final do século passado, partimos da hipótese de que a América do Sul

5 Para mais sobre a articulação entre integração e cooperação regional em segurança e defesa, cf. DEUTSCH, 1982; e KACOWICZ, 1998.

6 Sobre este argumento, cf. KACOWICZ, 1998; HURRELL, 1998, p. 228-264; e BUZAN e WAEVER, 2003.

não é pacífica. Quando fora do escopo da teoria, consideramos que o binômio guerra/paz dificilmente contribui de forma satisfatória para a apreensão da realidade.

O argumento acima toma como alicerce o pensamento de David R. Mares, desenvolvido e revisitado em suas obras *Violent Peace in Latin America* (2001) e *The Illusion of Peace in Latin America* (2012). Na primeira, Mares demonstra que, apesar da baixa incidência de guerras, a América Latina é uma região na qual o recurso ou ameaça à força ainda está presente. Na segunda obra, o autor argumenta que apesar de desenvolvimentos como a UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano, ainda seria possível atestar a continuidade ao longo da primeira década do século XXI da “paz violenta” no cenário latino-americano.

Como elemento subjacente à hipótese de trabalho supracitada, pensar a América Latina como uma região não pacífica permite observar que apesar de não termos guerras interestatais, existe uma prática que emprega o uso ou ameaça da força nas relações entre os Estados da região. Apesar de não haver perspectiva plausível de conflito interestatal na América do Sul, a suposta paz regional esconde uma dinâmica em que a articulação entre os meios de força do Estado e interesses políticos se associam como prática negociadora. Mas qual violência está em questão?

A América Latina é uma das regiões mais violentas do mundo. O Brasil é um dos primeiros no mundo nos *rankings* de homicídios⁷. Cabe, contudo, considerar a natureza dessa violência. Inicialmente, as práticas violentas que tomam conta do imaginário social na região estão atreladas ao nível intraestatal, interpessoal e normalmente não motivada politicamente. Diante deste quadro se estabelecem dois dilemas para a região: primeiramente, o paradoxo

7 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4493134/brasil-lidera-em-numero-de-homicidios-no-mundo-diz-atlas-da-violencia>>.

entre ausência de guerra interestatal em paralelo a altos níveis de violência intraestatal; segundo, o contraste entre a visibilidade das “novas ameaças” nas Américas *versus* o enfrentamento da ainda presente gramática da força no trato interestatal na região, apesar de encoberto no amplo manto institucional hemisférico e regional. Esses são dilemas que vem acompanhando a América Latina desde as primeiras Cúpulas de Ministros de Defesa das Américas⁸, tendo inclusive ensejado mudanças de percepção sobre a segurança, a defesa, o papel das Forças Armadas (missões, doutrina e emprego) e a geopolítica regional.

Apesar da violência homicida ser mais aparente na região, o argumento de David Mares se sustenta. Não obstante a baixa incidência de guerras na América Latina, os países da região parecem não ter abandonado os meios de força como parte de barganhas interestatais e como transmissores de mensagens políticas. As dinâmicas armamentistas⁹ e a criação de alinhamentos com potências extrarregionais¹⁰ criam óbices importantes para as volições brasileiras. Como reforço ao argumento, entre as iniciativas de cooperação em defesa e segurança no nível hemisférico, regional e bilateral, tradicionalmente preponderam àquelas ligadas à produção de confiança mútua¹¹.

Com base nestes apontamentos iniciais, observamos que é importante considerar o elemento de força e a geopolítica como condições básicas da compreensão do cenário das relações entre países sul-americanos. Para um melhor entendimento de como as aquilo que chamamos de “paz violenta” afeta as aspirações do Brasil

8 Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/english/docministerials.asp>>.

9 VILLA, 2008; RUDZIT, 2014.

10 TEIXEIRA JÚNIOR, 2013.

11 TEIXEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2013.

na região e objetivos de política externa, optou-se por articular esta questão ao debate sobre o Entorno Estratégico brasileiro¹².

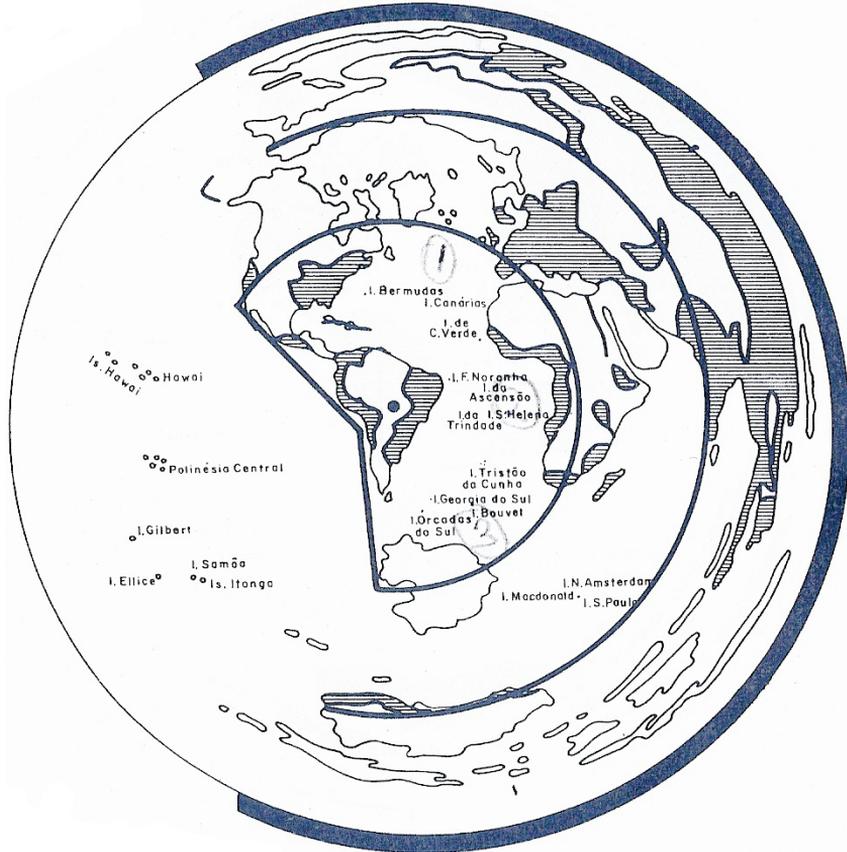
3. O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO FACE AO DESAFIO DAS POTÊNCIAS EXTRARREGIONAIS

Por mais que não pensemos a política externa brasileira para a América do Sul como um construto geopolítico, existem elementos de continuidade do pensamento geopolítico que aparecem na prática da política externa brasileira¹³. Apesar de o conceito de entorno estratégico começa a ressurgir nos documentos oficiais na última década, a ideia de um espaço brasileiro para projeção de poder e influência para além da América do Sul não é recente. Um dos primeiros esquemas geopolíticos representativos desta volição foi desenvolvido por Golbery do Couto e Silva através do conceito de Hemiciclo Interior e Exterior.

12 Em virtude do recorte analítico, delimitamos a manifestação da “paz violenta” à dinâmica de compra de grandes sistemas de armas voltados. Esta escolha se baseia no pressuposto da fungibilidade da força militar e de seus meios. Cf. ALSINA JR, 2009.

13 CERVO, 2008.

FIGURA 1 – O BRASIL E O HEMICICLO INTERIOR E EXTERIOR



Fonte: "Esquema 16: A América do Sul e os Hemiciclos interior e exterior"¹⁴

Refletindo sobre a realidade de um mundo bipolar em plena Guerra Fria, Couto e Silva (1967) entendia que cabia ao Brasil um papel na gestão da defesa e segurança do polo capitalista. Aceitando que não competiam ao país as capacidades e faltavam os meios para projetar força na área que abarcava o Hemiciclo Exterior

14 COUTO E SILVA, 1967, p. 81.

(eixo Moscou-Pequim), cabendo esta função à superpotência estadunidense; o geopolítico brasileiro argumentava que o Brasil deveria liderar a ordenação e a segurança do “Hemiciclo Interior”, área sobre a qual o Brasil poderia projetar poder militar e participar da divisão do trabalho da defesa do ocidente. Desta feita, a América Latina, a costa ocidental da África e o Atlântico Sul constituiriam os horizontes primeiros para uma geopolítica brasileira e para a segurança nacional.

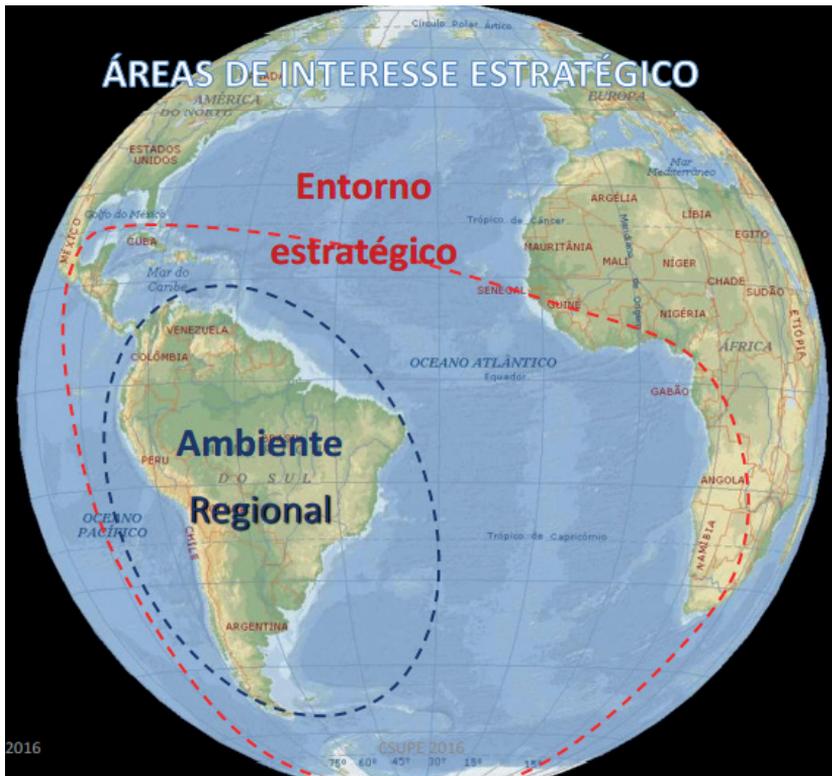
Não obstante as dificuldades de interação entre ideias acadêmicas e políticas públicas, a imaginação geopolítica representada pelo Hemiciclo Interior é congruente com um conceito mais recente na articulação entre segurança e geopolítica: Entorno Estratégico brasileiro. Um traço que une a ideia de Entorno Estratégico ao de Hemiciclo Interior é a de que ambos não devem ser confundidos com a América do Sul¹⁵. De acordo com os documentos orientadores de política no campo da defesa, o Entorno Estratégico compreende não apenas a América do Sul, mas parte do Atlântico Sul, Antártida, Antártica e a região do Caribe¹⁶. A América do Sul, por sua vez, é um corpo geopolítico fundamental para a política internacional brasileira: uma área na qual exercer influência não é apenas um objetivo de política externa, mas um destino geopolítico como colocado desde a fundação do território nacional desde a época do império¹⁷.

15 Para uma definição do conceito de América do Sul ao invés de América Latina, ver Bandeira (2010).

16 BRASIL, 2012.

17 CERVO, 2008.

**FIGURA 2 – ENTORNO ESTRATÉGICO
BRASILEIRO E O AMBIENTE REGIONAL**



Fonte: Indústria de Defesa e Segurança (2016).

A ideia de Entorno Estratégico em conjunto com a de América do Sul como conceito geopolítico¹⁸ são pressupostos para aquilo que poderíamos chamar de uma grande estratégia¹⁹. Contudo, como afirmado anteriormente, o conceito de Entorno Estratégico apresenta um paradoxo. À primeira vista a América do Sul é

18 BANDEIRA, 2010.

19 HART, 1991.

uma área considerada relativamente pouco expressiva quanto a contenciosos geopolíticos, distantes dos grandes centros de tensão internacional, uma área relativamente pacífica quando comparada com outras. Num segundo olhar, observa-se que esta mesma realidade geográfica coloca um desafio fundamental àqueles que almejam desdobrar força, poder e capacidade inclusive na perspectiva pacífica e de barganha. Dito de outra forma, é custoso exercer influência²⁰. A balança entre vontades e potência é desafiada pela competição estratégica por parte de atores extrarregionais. É importante considerar a máxima da tradição realista de que nas relações internacionais não existe vazão de poder.

Ao passo que o Brasil possui interesses na área a qual denomina de Entorno Estratégico brasileiro, este desígnio geopolítico às vezes se choca com outros polos de poder, tensionando as aspirações por espaço e influência. É nesse cenário em que as relações com os vizinhos sul-americanos trazem um panorama importante para entender a geopolítica contemporânea da América do Sul.

20 Sobre o problema do *free-riding* na América do Sul, cf. FLEMES e RADSECK, 2009.

MAPA 1 – ENTRONCAMENTOS GEOESTRATÉGICOS NA AMÉRICA DO SUL



Fonte: PEREIRA, 2014, p. 8.

O panorama geopolítico representado no Mapa 1 é importante para o argumento sobre o qual a hipótese deste texto se ancora. Questiona-se que as ideias como a de que a América do Sul é uma região distante dos grandes conflitos internacionais, a noção de que esta é uma região que não se vê ameaçada por conflitos ou por coalizões internacionais em que o uso da força ou a sua ameaça são parte das relações internacionais da região; essas ideias não resistem ao teste do tempo e da realidade. O Entorno Estratégico brasileiro no qual o país desdobra recursos, tempo e esforços é uma área em que um conjunto de outras potências extrarregionais tem interesse. Em decorrência disto, projetam força e recursos na área de influência imediata do Brasil. Como resultado, o país é posto em

contato com balanças de poder não apenas de cunho regional, mas também no nível sistêmico, conforme demonstrado a seguir.

Ao passo que a América do Sul é considerada uma “zona de paz”, potências como a Rússia se utilizam da América do Sul como espaço para o balanceamento contra os Estados Unidos. A prática do comportamento que busca o equilíbrio entre grandes potências nos limites do Entorno Estratégico brasileiro não é um fenômeno recente. Na última década, enquanto travava guerra contra a Geórgia, vista por Moscou como aliada de Washington, a Rússia realizou uma série de exercícios militares com a Venezuela no mar do Caribe. As operações de treinamento entre os dois rivais dos Estados Unidos em pleno Mar do Caribe foram vistas por analistas como uma reação à penetração estadunidense na clássica área de influência russa²¹.

Como forma de afetar a balança de capacidades regionais na América Latina e como fonte de receita, a Rússia foi um ator relevante no incremento de capacidades de poder na América do Sul²². Com a mudança de orientação política em Caracas a partir de 1999, a Rússia passou a tomar o espaço que cabia aos Estados Unidos como principal fornecedor de material de emprego militar para a Venezuela. Para Caracas, o alinhamento com Moscou foi fundamental para o seu processo de modernização militar, como demonstrado pelas transferências de grandes sistemas de armas entre Rússia e Venezuela.

21 BLANK, 2009.

22 A Rússia é um importante fornecedor de armas para países latino-americanos. Entretanto, optamos por focar a análise na sua relação com a Venezuela, principal destino das exportações russas de Moscou no setor. Para um panorama geral da presença russa no reequipamento militar na América Latina, ver “Russo-Latin American Arms Sales” disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/content/russo-latin-american-arms-sales>>. Acesso em: 20 set. 2017.

QUADRO 1 – TRANSFERÊNCIA DE GRANDES SISTEMAS DE ARMAS ENTRE RÚSSIA E VENEZUELA (2007-2016)

Supplier/ recipient (R)	ordered	No. designation	Weapon description	Year(s) Weapon of order	Year delivery	of delivered
Russia						
R: Venezuela	1	Mi-26	Transport helicopter	2005	2007	1
	(200)	KAB-500/1500	Guided Bomb	(2006)	2007-2008	(200)
	(50)	Kh-29/AS-14 Kedge	ASM	2006	2008	(50)
	(50)	Kh-31A1/AS-17	Anti-ship missile/ARM	(2006)	2008	(50)
	(50)	Kh-59ME Ovod/AS-18	ASM	2006	2008	(50)
	2	Mi-26	Transport helicopter	2006	2007-2008	2
	2	Mi-35M	Combat helicopter	2006	2008	2
	(14)	Mi-8MT/Mi-17	Transport helicopter	2006	2008-2009	(14)
	(18)	Mi-8MT/Mi-17	Transport helicopter	(2006)	2009-2010	(18)
	(100)	R-27/AA-10	BVRAAM	2006	2007-2008	(100)
	(150)	R-73/AA-11	SRAAM	2006	2006-2008	(150)
	24	Su-30MK	FGA aircraft	2006	2006-2008	24
	(2000)	Igla-S/SA-24	Portable SAM	2008	2009-2010	(2000)
	(11)	S-125 Pechora-2M	SAM system	(2008)	2011-2014	(11)
	(550)	V-601/SA-3B	SAM	2008	2011-2014	(550)
	(48)	2S19 MSTA-S 152mm	Self-propelled gun	2009	2011-2013	(48)
	(13)	2S23 Nona-SVK	Self-propelled mortar	2009	2011	(13)
	(1000)	9M117 Bastion/AT-10	Anti-tank missile	(2009)	2011-2013	(1000)
	(250)	9M317/SA-17 Grizzly	SAM	(2009)	2013	(250)
	(75)	9M82M/SA-23A	SAM	2009	2013	(75)
	(150)	9M83M/SA-23B	SAM	2009	2013	(150)
	24	BM-21 Grad 122mm	Self-propelled MRL	(2009)	2011	(24)
	(12)	BM-9A52 Smerch	Self-propelled MRL	(2009)	2013	(12)
	(123)	BMP-3	IFV	2009	2011-2013	(123)
	(114)	BTR-80A	IFV	2009	2011-2014	(114)
	(12)	Buk-M2/SA-17	SAM system	(2009)	2013	(12)
	(3)	S-300VM/SA-23	SAM system	(2009)	2013	(3)
	92	T-72M1	Tank	2009	2011-2013	92
	24	2B11 120mm	Mortar	(2010)	2011-2012	(24)
	(2000)	Igla-S/SA-24	Portable SAM	(2011)	2012	2000

Fonte: SIPRI Arms Trade register (Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 2007 to 2016). Excluído "No. Comments".

Por sua vez, o peso estratégico dos Estados Unidos na defesa e segurança da região fez-se sentir mais uma vez com a reativação da quarta frota em 2008²³. Por mais que seja cômodo pensar que a América do Sul deixa de ser uma área de interesse primordial para

23 Sobre o debate relativo à Quarta Frota, sugerimos a leitura da avaliação do almirante-de-esquadra Mario Cesar Flores "O tumulto da IV Frota", disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2008/08/27/o-tumulto-da-iv-frota/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

os Estados Unidos na primeira década do século XXI, devemos lembrar que a tradição do pensamento geopolítico estadunidense possui uma continuidade quanto ao papel da América do Sul para a segurança do hemisfério²⁴. A manutenção da influência americana sobre a América do Sul é um determinante geopolítico fundamental para a política externa daquele país. A realidade geográfica do continente em si não permite uma retração plena dos Estados Unidos em relação às dinâmicas geopolíticas sul-americanas.

Os Estados Unidos não apenas participam das dinâmicas de (in)segurança da região, como eles participam da organização destas, em particular nas porções andinas e amazônica. Iniciativas como o Plano Colômbia e seus desdobramentos são representativos disto. Em maior intensidade que a Rússia, os EUA afetam e participam expressivamente da distribuição de capacidades militares no Entorno Estratégico brasileiro. Entre os países que participam deste intercâmbio, destaca-se a Colômbia. Este argumento, contudo, pode ser melhor entendido através dos dados sobre transferências de grandes sistemas de Armas entre EUA e Colômbia.

24 SPYKMAN, 1944; KAPLAN, 2013.

QUADRO 2 – TRANSFERÊNCIAS DE GRANDES SISTEMAS DE ARMAS ENTRE EUA E COLÔMBIA (2010-2016)

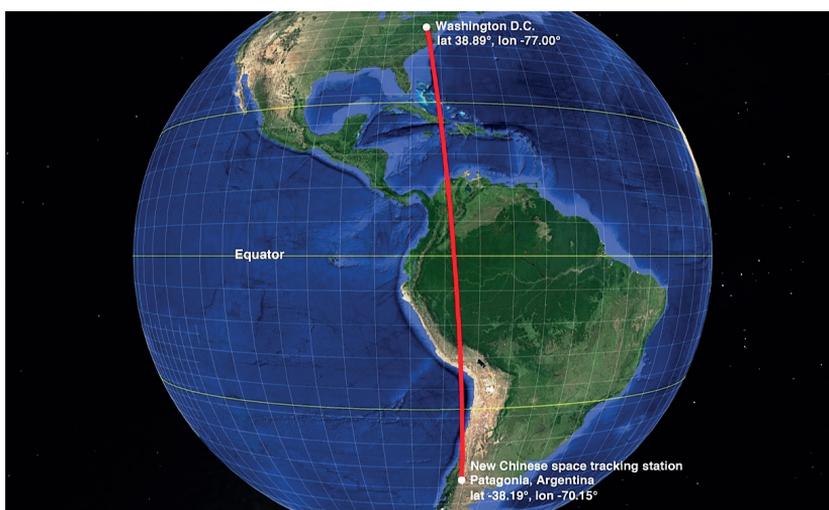
Supplier/ recipient (R)	ordered	No. designation	Weapon description	Year(s) Weapon of order	Year delivery	of delivered
United States						
R: Colombia	1	Boeing-767	Transport aircraft	2007	2010	1
	(12)	Bell-205/UH-1 Huey-2	Helicopter	2008	2011	(12)
	(10)	Cessna-208 Caravan	Light transport ac	2008	2009-2010	(10)
	(2)	King Air	Light transport ac	(2008)	2009-2010	2
	(7)	S-70/UH-60L	Helicopter	2008	2011-2012	(7)
	(14)	T-37B	Trainer aircraft	(2008)	2008-2010	14
	39	ASV-150/M-1117	APC	2009	2010	(39)
	20	Bell-206/OH-58	Light helicopter	(2009)	2010-2013	(20)
	2	CT7	Turboprop	2009	2010	2
	25	Legacy	Light aircraft	2009	2010-2014	(25)
	(3)	A-37B Dragonfly	Ground attack ac	(2010)	2011	(3)
	(2)	King Air	Light transport ac	2010	2010	(2)
	1	King Air	Light transport ac	(2010)	2011	1
	1	King Air	Light transport ac	(2010)	2011	1
	(24)	V2500	Turbofan	(2010)		
	28	ASV-150/M-1117	APC	2011	2013-2014	(28)
	12	Bell-205/UH-1 Huey-2	Helicopter	2011	2013-2014	(12)
	1	King Air	Light transport ac	(2011)	2012	1
	(80)	Paveway	Guided bomb	2011	2013	(80)
	7	S-70/UH-60L	Helicopter	2011	2012	(7)
	(2)	APS-143(V)	MP aircraft radar	2012	2014-2015	(2)
	(4)	Bell-206/OH-58	Light helicopter	(2012)	2013	(4)
	4	Bell-412	Helicopter	2012	2013-2014	(4)
	2	Boeing-737 Classic	Transport aircraft	2012	2013	(2)
	(1)	Cessna-208 Caravan	Light transport ac	(2012)	2013	(1)
	2	Cessna-208 Caravan	Light transport ac	(2012)	2013	2
	5	S-70/UH-60L	Helicopter	2012	2013	5
	2	S-70/UH-60L	Helicopter	2013	2013	2
	6	ScanEagle	UAV	(2013)	2013	6
	12	Textron turret	APC turret	2013	2014	(12)
	(4)	TPS-70	Air search radar	2013	2015	4
	60	Bell-206/OH-58	Light helicopter	2015	2016	(40)
	100	BGM-71 TOW	Anti-tank missile	(2015)	2015	100
	60	FIM-92 Stinger	Portable SAM	(2015)	2015	60
	60	ASV-150/M-1117	APC	2016	2016	(60)

Fonte: SIPRI Arms Trade Register (Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 2010 to 2016). 2 de junho de 2017. Excluído "No. Comments".

Ao lado do peso extrarregional dos Estados Unidos e Rússia no Entorno Estratégico brasileiro, a China surge como ator de significativa importância geopolítica e geoeconômica na reconfiguração das relações sul-americanas. A atuação chinesa na região reforça a necessidade de indagar se o supracitado Entorno não é, na prática, um espaço no qual prepondera vazio de poder

por parte da principal potência regional sul-americana: o Brasil²⁵. Um evento que recentemente reforçou esta suspeita foi a iniciativa chinesa de cooperação com a Argentina na área espacial, com possíveis desdobramentos estratégicos e militares²⁶.

FIGURA 3 – POSIÇÃO DA BASE ESPACIAL CHINESA NA PATAGÔNIA COM SATÉLITES GEOESTACIONÁRIOS DOS ESTADOS UNIDOS



Fonte: LEE, 2016.

Para além de possuir uma base operacional ligada ao seu programa espacial na Patagônia Argentina, a China vem construindo na América do Sul paulatinamente uma presença estratégica numa região que constitui parte expressiva de sua segurança alimentar.

Na vertente oceânica do Entorno Estratégico brasileiro, o Reino Unido tem uma atuação extremamente importante no âmbito

25 TEIXEIRA JÚNIOR, 2016.

26 Disponível em: <<http://thediomat.com/2016/05/china-builds-space-monitoring-base-in-the-americas/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

do Atlântico Sul. Somada a importância das Malvinas/Falklands pode-se incluir um conjunto de ilhas, com a importância logística e estratégica para a marinha britânica no âmbito do Atlântico Sul e suas linhas de comunicação. Ademais, o Estreito de Magalhães tal como a região do Cabo da Boa Esperança são importantes rotas secundárias para o fluxo marítimo, especialmente em caso de fechamento dos estreitos prioritários, como Suez. Por fim, somada as presenças das potências extrarregionais já mencionadas, é comum esquecer que existe um território francês ao norte do Brasil, com uma das mais importantes bases de lançamento de foguetes para Paris.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo teve como objetivo proporcionar uma reflexão sobre o Entorno Estratégico brasileiro à luz de seus desafios endógenos e exógenos. O primeiro foi abordado a partir da perspectiva da “paz violenta”, o segundo sob a ótica dos desafios estratégicos por parte de potências extrarregionais. O panorama descortinado ao longo deste texto suscita mais perguntas do que respostas. Como navegar numa órbita internacional em transição, na qual a multipolaridade que emerge não é uma multipolaridade orgânica²⁷? Deveria o Brasil constituir-se numa potência normal no sentido de colocar na mesa do decisor político da nação a possibilidade de ter os meios de força para dialogar segundo a gramática da violência no mundo caracterizado por uma multipolaridade emergente?

Emerge contemporaneamente uma multipolaridade tradicional, conflitiva, na qual a voz das armas exprime uma retórica do mundo da força como uma instituição internacional

27 AMORIM, 2012.

clássica. Além destas indagações, uma provocação que pensamos ser fundamental consiste em pensar se não seria o momento de resgatar a iniciativa brasileira na UNASUL, em particular no Conselho de Defesa Sul-Americana, como espaços relevantes para concertação de posições no ambiente sul-americano? No contexto benéfico do diálogo entre academia, governo e instituições de Estado, boas perguntas são um bom início para a formulação e ajustes de estratégias. Mais importante, trazer a geopolítica para o diálogo entre defesa e política externa não é apenas necessário, como é fortuito para retomar uma grande estratégia por parte do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALSINA JR, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

AMORIM, Celso. Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro. Conferência do ministro da Defesa, Celso Amorim na abertura *Seminário Estratégias de Defesa Nacional*. Brasília, 27 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/novembro/palestra_defesa_nacional_pensamento_estrategico_27_novembro_2012.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Integração da América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

BLANK, Stephen. Russia in Latin America: Geopolitical games in the US's neighborhood. *Russie. Nei. Visions*, n. 38, Russia/NIS Center, Paris/Bruxelas, abril 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2ª ed. Brasília, DF, 2012.

BUZAN, Barry; WEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

DEUTSCH, Karl W. *Análise das relações internacionais*. 2ª ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

FLEMES, DANIEL; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. *GIGA Working Papers*, n. 117, 2009.

HART, B. H. L. *Strategy*. 2ª ed. New York: Meridian, 1991.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: *Security Communities*. New York: Cambridge University Press. 1998.

INDÚSTRIA DE DEFESA E SEGURANÇA. *Entorno Estratégico do Brasil*. 3 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://defesaeseguranca.com.br/entorno-estrategico-do-brasil/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

KACOWICZ, Ariel M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. SUNY series in global politics. New York: State University of New York Press. 1998.

LEE, Robert Victor. China builds space-monitoring base in the Americas. *The Diplomat*. May 24, 2016. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/05/china-builds-space-monitoring-base-in-the-americas/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

MARES, David R. *Latin America and the Illusion of Peace*. International Institute for Strategic Studies, Adelphi series. London/New York: Routledge, 2012.

MARES, David R. *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.

PAUL, T. V. The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL (Eds). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

PEREIRA, T. L. B. O Entorno Estratégico Brasileiro e sua Projeção Geopolítica no Atlântico Sul? Uma ponte para a África e a Índia. *VIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa*, 2014, Brasília. Defesa e Segurança do Atlântico Sul. Brasília, 2014. p. 1182.

RUDZIT, Gunther. Compra de equipamento militar e Uso da Força na América do Sul: aspectos políticos e históricos. In: *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 93-103, maio/ago. 2014.

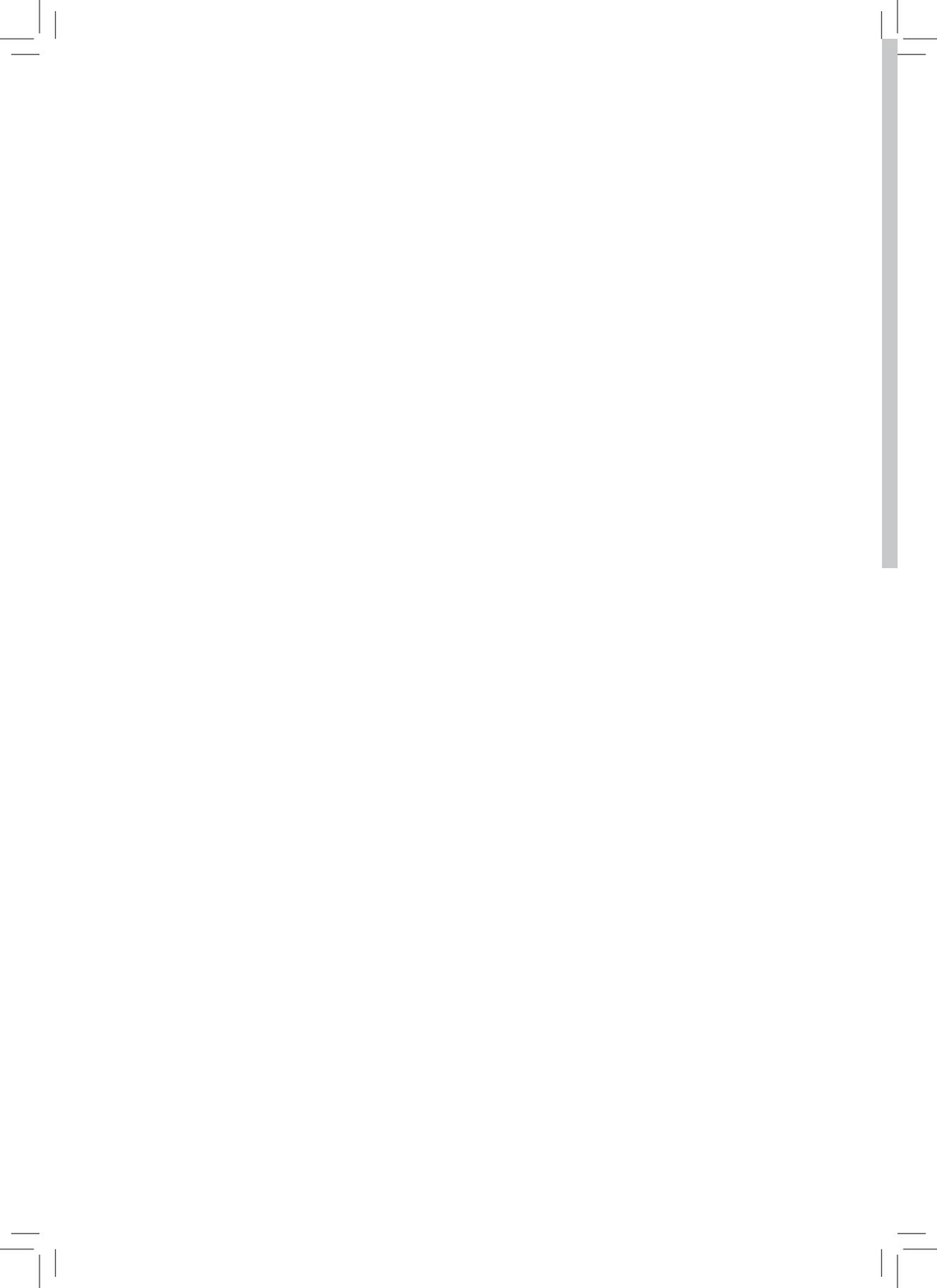
TEIXEIRA JR, Augusto W. M.; SOUSA, V. M. O Desafio do Uso da Força e a evolução das Medidas de Confiança Mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. In: *Meridiano 47 (UnB)*, v. 14, p. 42-48, 2013.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. *O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: Cooperação e Balanceamento como Estratégias de Autoajuda*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2013.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. Era uma vez um Complexo Regional de Segurança: Entorno Estratégico brasileiro ou Vazio de Poder Sul-Americano? In: Érica C. A. Winand; Thiago Rodrigues; Sérgio Aguilar. (Org.). *Defesa e segurança do Atlântico Sul VIII ENABED*. 1ª ed., 2016.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. *Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos*. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2017.

VILLA, Rafael Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. *Estudos e Cenários OPSA*, 2008.





SETE DÉCADAS DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS – CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS

Christiano Sávio Barros Figueirôa

Christiano Sávio Barros Figueirôa é conselheiro da carreira de diplomata e, desde 2016, chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Ministério de Relações Exteriores. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife (2000), ingressou na carreira diplomática em 2001. No exterior, serviu na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York (2007-2011), e na Embaixada do Brasil em Santiago do Chile (2011-2013). Suas atribuições anteriores no Itamaraty incluem assessor técnico da Subsecretaria-Geral Política I, assessor técnico do Departamento de Organismos Internacionais, subchefe da

CHRISTIANO SÁVIO BARROS FIGUEIRÔA

Divisão da Organização dos Estados Americanos e subchefe da
Divisão de Direitos Humanos.

Em 13 de abril de 2017, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou por unanimidade a Resolução nº 2350 (2017), na qual decidiu pela extensão final, até 15 de outubro de 2017, da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Após essa data, a MINUSTAH será sucedida pela Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (MINUSJUSTH), de mandato mais limitado e presença no terreno significativamente menor, sem componente militar. A transição da MINUSTAH para a MINUSJUSTH, ao tempo em que reflete os ganhos de estabilidade e segurança verificados no Haiti, também concluirá a contribuição mais significativa do Brasil à manutenção da paz (*peacekeeping*) das Nações Unidas em quase 70 anos de prática da Organização das Nações Unidas (ONU).

Desde os primeiros anos das Nações Unidas, mais de 50 mil militares, policiais e civis brasileiros foram enviados a quatro continentes para manter a paz com mandato da Organização. Nesse conjunto, vale destacar as missões de paz às quais o governo brasileiro, autorizado pelo Congresso Nacional, contribuiu com o envio de tropas formadas, por implicarem números mais expressivos e regulares de pessoal desdobrado e por comumente envolverem países de especial importância para nossa diplomacia. São os casos das forças de paz enviadas ao canal de Suez, a Moçambique, Angola e, mais recentemente, Haiti e Líbano.

Ao responder por quase 70% de todos os “capacetes azuis” brasileiros anteriormente empregados em operações de manutenção da paz (OMP), a MINUSTAH representou salto quantitativo

e qualitativo no envolvimento do Brasil na matéria. O presente artigo vale-se da oportunidade do próximo encerramento da MINUSTAH para apresentar breve retrospectiva das sete décadas de participação brasileira em OMP. Sobre a base dos engajamentos mais precoces e dos avanços brasileiros recentes em *peacekeeping*, serão examinados alguns dos principais desafios e oportunidades para consolidar e ampliar o perfil do país na matéria no período “pós-Haiti”.

1. ANTECEDENTES SUL-AMERICANOS

A contribuição de diplomatas e militares brasileiros com esforços internacionais de manutenção da paz entre partes em disputa antecede o próprio surgimento das Nações Unidas. Nessa fase embrionária, tais esforços derivavam mais do interesse nacional de garantir a estabilidade no entorno estratégico imediato do Brasil que de colaborar com iniciativas mais amplas de preservação da paz e da segurança internacionais.

Em 1932, diversos incidentes agravaram a “questão de Letícia”, região disputada por Peru e Colômbia em nossa fronteira amazônica. Crise tão próxima ao território nacional levou o governo brasileiro, especialmente o então chanceler Afrânio de Melo Franco, a buscar mediar uma solução. Pouco depois, o Brasil somou-se aos esforços envidados pela Liga das Nações sobre o diferendo. O Conselho Executivo da Liga promoveu a criação de uma Comissão Administradora, integrada por Brasil, Espanha e Estados Unidos¹, com mandato para gerir Letícia por até um ano enquanto as partes negociassem uma solução definitiva. O capitão de fragata

1 Curiosamente, dois dos três Estados indicados para compor a Comissão Administradora do Território de Letícia, Brasil e Estados Unidos, não integravam a Liga das Nações. (O Brasil se havia retirado da Liga em 1926, e os EUA nunca ratificaram o Tratado de Versalhes). Sua presença decorreu das gestões que haviam envidado junto às partes para solucionar o conflito e de seu papel no cenário americano.

Alberto de Lemos Bastos foi indicado para representar o Brasil na referida Comissão, que funcionou entre 1933 e 1934². As instruções dadas por Melo Franco ao representante brasileiro eram que demonstrasse “perfeita imparcialidade” em seus trabalhos, o que posteriormente se consolidaria como princípio básico da manutenção da paz³.

A Comissão Administradora do Território de Letícia constituiu, pois, uma “precursora das operações de manutenção da paz”⁴. Representou talvez o primeiro exemplo de emprego de forças de segurança, mandatadas por organismo internacional para estabilizar um cenário de conflito e estabelecer um ambiente propício para que as partes pudessem alcançar uma paz duradoura⁵. A proposta da Liga, cabe frisar, era muito próxima de sugestão anterior da mediação brasileira, à diferença de que nesta a administração temporária de Letícia ficaria a cargo do próprio Brasil⁶.

Em 1941, novo conflito de fronteiras entre países vizinhos, desta vez Equador e Peru, devolveu instabilidade às fronteiras amazônicas do Brasil e exigiu mais um esforço de mediação. Em 1942, novamente no Rio de Janeiro, Peru e Equador firmaram o Protocolo de Paz, Amizade e Limites. Brasil, Argentina, Espanha e Estados Unidos, que haviam empreendido diversas gestões de bons ofícios e mediação, figuraram como “países garantes” do tratado. Entre as funções que receberam, estava o envio de observadores militares para supervisionar a retirada das forças peruanas para aquém da chamada “linha do *statu quo*”. Previu-se que o mandato dos garantes continuaria até a demarcação definitiva da fronteira,

2 HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2010, p. 41. SEITENFUS, 2008, p. 42-43.

3 PIMENTEL, 2013, p. 463.

4 BOURNEUF, 2017, p. 593.

5 ADAMS, 2016, p. 5.

6 BOURNEUF, 2017, p. 597.

o que se revelou de importância fundamental, décadas mais tarde, quando do ressurgimento do conflito⁷.

As experiências do Brasil na Comissão Administradora de Letícia e na supervisão da separação de forças entre Equador e Peru nas décadas de 1930 e 1940 evidenciaram certa disposição do país para exercer manutenção da paz *avant la lettre*. Esteados no consentimento das partes e na imparcialidade de sua conduta, os pioneiros brasileiros da manutenção da paz contribuíam no passado para a estabilidade sul-americana e mundial antes mesmo de que se desenvolvesse o arcabouço normativo e institucional das OMP sob a égide da Organização das Nações Unidas.

2. DOS BÁLCÃS AO SUEZ (1948-1967)

A despeito de não contarem com previsão expressa na Carta das Nações Unidas, as operações de manutenção da paz tornaram-se uma das mais visíveis e eficazes ferramentas à disposição da ONU para cumprir seu mandato de preservar a paz e a segurança internacionais. Nas palavras do ex-secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros-Boutros Ghali, o conceito de *peacekeeping* “nasceu da necessidade, como uma resposta largamente improvisada aos tempos”⁸.

Essa necessidade resultou do impasse que se abateu sobre o Conselho de Segurança imediatamente nos primeiros anos da ONU, em razão do instituto do veto e das rivalidades geopolíticas

7 Em 1960, o governo do Equador declarou nulo o tratado por erro fundamental sobre a localização do rio Cenepa e a questão de limites foi reaberta. Apenas após novas hostilidades e a assinatura da Declaração de Paz de Brasília, de 1995, o conflito seria definitivamente equacionado. Os países garantes efetuaram novo envio de observadores militares para manter a paz no terreno – a Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP), que funcionou entre 1995 e 1999 e contou com 191 observadores militares brasileiros. O comando da MOMEP esteve a cargo de oficiais brasileiros durante todo o desdobramento. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA.

8 UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, 1996, p. 3.

da Guerra Fria. Diante da incapacidade do CSNU de reunir consenso para promover os meios de solução pacífica de disputas descritos no Capítulo VI da Carta, ou, *a fortiori*, de aplicar o sistema de segurança coletiva⁹ previsto no Capítulo VII para rupturas da paz e atos de agressão, as Nações Unidas passaram a recorrer cada vez a um mecanismo então inovador: o envio de observadores ou forças militares em atuação, sob mandato da Organização, para servirem como elementos de interposição entre partes em litígio, supervisionarem imparcialmente cessações de hostilidades e criarem as condições de uma paz mais duradoura. Esse instrumento tornou-se conhecido como operação de manutenção da paz e passou a ser considerado um “Capítulo VI e meio” da Carta, nas palavras de outro ex-SGNU, Dag Hammarskjöld.

Em consonância com sua condição de membro fundador das Nações Unidas e com os princípios de sua política externa em prol do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias internacionais, o Brasil esteve presente nas OMP da ONU desde que estas surgiram na prática da Organização.

O primeiro antecedente das OMP sob a égide da ONU contou no passado com contribuição do governo brasileiro. Em 21 de outubro de 1947, pela Resolução 109 (II), a AGNU, depois de impasse no Conselho de Segurança, decidiu pelo envio da Comissão Especial das Nações Unidas sobre os Bálcãs (UNSCOB), composta de observadores militares desarmados, para monitorar a fronteira entre a Grécia e as vizinhas Albânia, Bulgária e Iugoslávia, acusadas por Atenas de apoiarem guerrilhas comunistas contra o governo central. O Brasil, então em seu primeiro mandato do CSNU, foi um dos onze países indicados pela Assembleia para compor a UNSCOB. Desdobrou três oficiais, um de cada Força Armada, para integrar

9 SARDENBERG, 2013, p. 65.

os 36 observadores militares da Comissão, bem como diplomatas para compor seus escritórios políticos.

“Embrião” das OMP, a UNSCOB dispunha de mandato da ONU, mas seu pessoal ainda representava os países de origem, e não a Organização em si mesma¹⁰.

A primeira operação de manutenção da paz da ONU propriamente dita foi a Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), criada com base na Resolução nº 50 do CSNU, de 29 de maio de 1948, a fim de monitorar o cessar-fogo determinado pelo Conselho durante a primeira guerra árabe-israelense. Funciona até os dias de hoje, por força do prolongado impasse para uma solução do conflito no Oriente Médio. Em 2003, a AGNU decidiu que a data de sua criação, 29 de maio, seria comemorada como o Dia Internacional dos *Peacekeepers* das Nações Unidas.

Apesar do protagonismo assumido pelo Brasil na aprovação, em 29 de novembro de 1947, do Plano de Partilha e União Econômica da Palestina pela Resolução 181 (II) da Assembleia Geral, então sob a presidência de Osvaldo Aranha, o país não participou da primeira OMP da ONU. Explica-se essa ausência pelo fato de que o Brasil não mais integrava o Conselho de Segurança em 1948, e tampouco a Comissão da Trégua que o CSNU constituía entre seus membros numa primeira tentativa de suspender as hostilidades¹¹. Privilegiaram-se nacionais dos Estados-membros da Comissão da Trégua para atuarem como observadores da UNTSO¹².

A eclosão de novo conflito no Oriente Médio levou o Brasil a prestar sua contribuição mais expressiva na fase clássica das OMP, ao enviar um batalhão de infantaria à I Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF-I). Desdobrada de 1956 a 1967, a UNEF-I

10 FONTOURA, 2011, p. 23.

11 Resolução 48, de 23 de abril de 1948.

12 UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, 1996, p. 19.

foi a primeira OMP dotada de tropas formadas e armadas, com autorização para uso da força apenas em autodefesa. Também foi a primeira cujo pessoal utilizou o capacete azul celeste e os símbolos da Organização.

O envio da UNEF-I foi decidido pela Assembleia Geral, reunida em sua I Sessão Especial de Emergência com base na Resolução *Uniting for Peace*, para monitorar a retirada de forças israelenses, francesas e britânicas do Egito após a crise da nacionalização do canal de Suez. Mais uma vez, o CSNU via-se paralisado, inclusive em razão do envolvimento direto – e do veto – de dois de seus membros permanentes.

O envio de tropas brasileiras para a UNEF-I ensejou o primeiro pedido de autorização prévia do Congresso Nacional, com base na Constituição de 1946 e na recém-aprovada Lei nº 2.953/56. Na Exposição de Motivos que submeteu ao presidente Juscelino Kubitschek, o chanceler Macedo Soares salientou o voto favorável do Brasil às resoluções adotadas pela Sessão Especial de Emergência da AGNU, a inclusão do Brasil na Comissão Consultiva encarregada do planejamento suplementar da Força e, principalmente, o especial interesse manifestado pelo SGNU Dag Hammarskjöld no envio de tropas brasileiras. Frisou, ainda, os princípios básicos para a atuação da Força conforme o planejamento do então SGNU, inclusive o consentimento da parte em cujo território deveria operar, a função de assegurar a retirada dos beligerantes e manter a ordem durante esse processo e seu caráter “paramilitar mas sem fins militares” (bélicos)¹³.

Ao concluir sua Exposição de Motivos, Macedo Soares sublinhou que, pelo envio de um contingente à UNEF, o Brasil não apenas contribuiria para restabelecer a paz no Oriente Médio,

13 Cf. BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1956, p. 49-50.

como também “demonstra[ia] às demais nações que sabemos e podemos assumir, no momento devido, a posição de relevo que, por todos os motivos, nos cabe e à qual de nenhum modo podemos renunciar”¹⁴.

A apreciação do tema pelo Congresso Nacional evidenciou a preocupação parlamentar com a existência de consentimento dos Estados envolvidos no conflito e a preservação da imparcialidade da força de emergência. Em discurso a favor da participação do Brasil, o deputado Hugo Napoleão enfatizou o consentimento expresso do Egito para receber a missão¹⁵. O decreto legislativo nº 61, de 22 de novembro de 1956, que autorizou o envio, reforçou o apego à imparcialidade: seu artigo 3º dispôs expressamente que o Brasil não integraria a Força “se da mesma participarem tropas de qualquer das nações envolvidas nas operações militares do Egito”.

Ao longo do engajamento brasileiro, mais de 6.300 efetivos foram desdobrados à UNEF-I. Inicialmente oriundos do Rio de Janeiro, posteriormente os contingentes passaram a ser enviados de distintas regiões do país¹⁶, prática que se mantém até a atualidade e contribui para multiplicar o adestramento dos militares brasileiros nessas operações. A Força de Emergência também recebeu os primeiros oficiais brasileiros em funções de Comando Militar de uma OMP, o general Carlos Paiva Chaves (janeiro a agosto de 1964) e o general Syseno Sarmento (janeiro de 1965 a janeiro de 1966)¹⁷.

À exceção da UNEF-I, a participação brasileira nessa fase inicial das OMP das Nações Unidas foi em geral modesta, destinada a contribuir com os esforços da comunidade internacional para estabilizar conflitos interestatais e “marcar presença” mediante

14 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1956, p. 50.

15 BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 1956, p. 47.

16 FONTOURA, 2011, p. 119.

17 FONTOURA, 2011, p. 120.

o envio de números menores de pessoal, como em missões na República Democrática do Congo, Chipre, Iêmen, Índia-Paquistão e Nova Guiné Oriental.

Convém frisar o envio pelo Brasil de aeronaves e helicópteros de transporte tripulados para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964. Enviada em contexto de presença militar da ex-metrópole belga, disputas da Guerra Fria por influência e conflito separatista, a ONUC enfrentou crise cada vez mais complexa que levou a ONU a autorizar, pela primeira vez, o uso da força além da autodefesa. É, até hoje, a OMP com maior número de baixas por atos hostis (135).

Ademais, o país ocupou, na Força de Manutenção da Paz da ONU no Chipre (UNFICYP), em 1964, outra função de comando militar, quando o general Paiva Chaves, então *Force Commander* da UNEF-I, foi deslocado interinamente para instalar a UNFICYP, e a primeira liderança civil, com a nomeação do então secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Carlos Alfredo Bernardes, ao cargo de representante especial do SGNU para o Chipre, que exerceu até 1967¹⁸.

Depois de encerrar seu engajamento em Suez, em 1967, o Brasil experimentou hiato de 21 anos em sua participação em missões de paz, que coincidiu, em larga medida, com um afastamento de 19 anos do Conselho de Segurança, de 1969 a 1987. Embora apenas cinco operações tenham sido criadas nesse período de auge da Guerra Fria¹⁹ e a diplomacia brasileira à época criticasse o CSNU como instrumento do “congelamento de poder mundial”, a ausência brasileira também se explicava pela política interna.

18 FONTOURA, 2011, p. 75.

19 A 2ª Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF-II, 1973), a Força das Nações Unidas de Observação do Desengajamento (UNDOF, 1974), a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, 1974), a Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas Índia-Paquistão (UNGOMAP, 1988) e o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque (UNIMOG, 1988).

O recrudescimento do regime militar a partir de 1968 levou a um “encolhimento diplomático”, nas palavras do embaixador Ronaldo Sardenberg²⁰. Adotou-se postura cada vez mais defensiva nos foros políticos da ONU, em certos casos pela não participação, a fim de reduzir a exposição a críticas pela situação de direitos humanos no país. A prioridade conferida pelo regime ao emprego das Forças Armadas na luta contra o suposto “inimigo interno” também afastava o país das OMP²¹.

3. O IMEDIATO PÓS-GUERRA FRIA (1989-2003)

O final dos anos 1980 marcou a retomada da participação brasileira em operações de manutenção da paz, influenciada, no plano externo, pelo fim da Guerra Fria e, internamente, pelo processo de redemocratização do Brasil.

A distensão entre os P-5 nos primeiros anos após o fim da Guerra Fria permitiu que lograssem consenso para agir diante de diversos conflitos que até então se arrastavam em meio a impasses no CSNU, especialmente na África, Ásia e na América Central. Por outro lado, o colapso da “ordem bipolar” catalisou a eclosão de novas crises na antiga “Europa do Leste”, bem como a irrupção de rivalidades étnicas, religiosas e territoriais antes contidas em outros cenários, a demandarem respostas rápidas.

O resultado dessas dinâmicas foi um surto quantitativo das OMP: depois de haver estabelecido apenas cinco operações em 23 anos, o Conselho de Segurança, apenas entre 1989 e 1994, desdobrou 20 novas missões; o número de “capacetes azuis” no terreno multiplicou-se quase sete vezes²².

20 SARDENBERG, 2013, p. 95.

21 UZIEL, 2015, p. 104.

22 CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-BRASIL. ONU conta história das Missões de Manutenção de Paz, que completam 68 anos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-conta->

Além de aumentarem em número, as missões passaram a receber mandatos cada vez mais complexos. Às funções militares clássicas, as novas operações, chamadas “de 2ª geração” ou “multidimensionais”, associaram novas responsabilidades como apoio a processos de desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes; assistência humanitária; proteção de refugiados e deslocados internos; reforma do setor de segurança; assistência eleitoral; apoio ao fortalecimento do Estado de direito e dos direitos humanos etc. Conseqüentemente, o número de funcionários civis necessários a essas operações também cresceu²³. Em casos como os de Camboja, Kosovo e Timor-Leste, OMP assumiram a própria administração territorial de sua área de operações.

De sua parte, o Brasil consolidava sua transição de volta à democracia e buscava engajamento renovado em temas de paz e segurança das Nações Unidas. Em janeiro de 1988, assumiu novo mandato eletivo no CSNU. Em 5 de outubro daquele ano, a nova Constituição Federal reafirmou no mais alto nível jurídico doméstico, princípios básicos da política externa brasileira de especial relevo para a participação em missões de paz, como a não intervenção, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (CF, art. 4º, IV, VI, VII e IX).

Além das transformações internas, desenvolvimentos em diversos países de especial interesse para a política externa favoreceram o reengajamento brasileiro nas operações de manutenção da paz.

Integrante do Grupo de Apoio à Contadora, criado em 1985, o Brasil articulava-se com outros países latino-americanos em

-a-historia-missoes-de-manutencao-de-paz-que-completa-68-anos-de-existencia/>. Acesso em: 31 maio 2017.

23 Cf. FONTOURA, 2005, p. 106-107.

favor de uma solução negociada, justa e duradoura aos diversos conflitos armados em seus vizinhos da América Central, e contra ao intervencionismo das superpotências que disputavam influência na região²⁴.

Com o avanço dessas negociações, especialmente a partir do Acordo para o Estabelecimento de uma Paz Firme e Duradoura na América Central (Esquipulas II), em 1989, a ONU foi convidada a auxiliar a execução do acordo regional. O respaldo brasileiro, já manifestado no Grupo de Apoio a Contadora e no biênio 1988-1989 no CSNU, estendeu-se à contribuição com pessoal a todas as operações de manutenção da paz enviadas pelas Nações Unidas ao terreno: o Grupo de Observadores das Nações Unidas para a América Central (ONUCA); a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL); e a Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA)²⁵.

Os envolvimento mais expressivos do Brasil em missões de paz das Nações Unidas nesse período, contudo, ocorreram em países de língua portuguesa, fundamentados nos vínculos linguísticos, culturais e históricos comuns. Tais laços, além de acentuarem o sentido de solidariedade do Brasil para com os processos de paz em Angola e Moçambique e para com o processo de independência e construção do Estado em Timor-Leste, agregavam valor aos *peacekeepers* brasileiros no terreno, em virtude do melhor conhecimento da realidade local e da maior facilidade de comunicação.

24 DOMÍNGUEZ ÁVILA, 2003.

25 Cf. DOMÍNGUEZ ÁVILA, 2003. Da mesma forma, o Brasil contribuiu para a missão política especial civil, a Missão de Observação das Nações Unidas para a Verificação do Processo Eleitoral na Nicarágua (ONUEN), e com a OMP de desminagem humanitária que a Organização dos Estados Americanos desdobrou na região, a Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (MARMINCA).

Foram para países de língua portuguesa os únicos desdobramentos de tropas formadas para OMPs da ONU no período, bem como os únicos casos de Comando Militar. Em 1991 e 1992, o general Péricles Ferreira foi designado *Force Commander* das duas primeiras Missões de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM-I e II), no âmbito dos acordos para o fim da guerra civil e a retirada de forças estrangeiras daquele país. Além do comandante da Força, o Brasil contribuiu com 14 observadores militares para a UNAVEM-I e 120 observadores militares, observadores policiais, pessoal médico militar e observadores eleitorais para a UNAVEM-II²⁶.

Coube a Moçambique, porém, receber a primeira contribuição com tropas formadas do Brasil a uma OMP da ONU desde 1956. Na Mensagem pela qual solicitou a autorização do Congresso Nacional para contribuir com tropas para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOSZ, criada em 1992), o então presidente Itamar Franco frisou que

*com a cessão de um contingente militar investido de uma missão de caráter eminentemente pacificador, o governo brasileiro estaria dando uma contribuição expressiva à atuação das Nações Unidas no Sul da África, além de promover o adensamento de nossas relações com Moçambique e de reforçar nossos laços de amizade com os países que compõem a comunidade de língua portuguesa daquele continente*²⁷.

Além de uma companhia de 170 paraquedistas do Exército Brasileiro, a contribuição do Brasil à ONUMOSZ incluiu seu primeiro

26 FONTOURA, 2011, p. 142, 145.

27 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1993, p. 11.

Force Commander, o general Lélío Rodrigues da Silva, uma unidade médica militar e dezenas de observadores militares e policiais²⁸.

O rebrote da guerra civil em Angola levou ao mais expressivo envolvimento do Brasil em OMP nos anos 1990, mediante o envio de um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia militar e duas unidades médicas militares para a III Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM-III). Ao elevarem o pedido do secretariado ao presidente da República, o ministro das Relações Exteriores e o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas destacaram a densidade das relações Brasil-Angola e sublinharam a importância de contribuição brasileira à luz do interesse em manter a estabilidade no Atlântico Sul (“nossa esfera imediata de ação internacional”) e da postulação a um assento permanente no Conselho de Segurança²⁹.

Ao todo, 4.216 tropas, observadores militares e policiais foram desdobrados durante a participação brasileira na UNAVEM-III. Nesse período, além de se tornar o maior contribuinte de tropas em Angola, o Brasil chegou a alcançar a 4ª posição entre os países contribuintes de tropas (TCC) das Nações Unidas³⁰.

Os engajamentos do Brasil em Moçambique e Angola também se caracterizaram pela realização de ações cívico-sociais no terreno, com vistas a melhorar as condições de vida das populações e seu relacionamento com os “capacetes azuis”. Reformas de escolas, campanhas de saúde, atividades esportivas, limpezas de reservatórios de água, entre outros projetos pontuais, traziam mais rapidamente “dividendos da paz” ao povo anfitrião e consolidavam imagem positiva das tropas.

28 FONTOURA, 2011, p. 169.

29 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, 1994, p. 10.

30 FONTOURA, 2011, p. 152-153.

O Brasil também colaborou significativamente com os esforços da ONU para promover a autodeterminação e a estabilidade no Timor-Leste: integrou todas as missões ali desdobradas ou autorizadas pela ONU a partir de 1999. Mais de 1.200 brasileiros, entre militares, policiais e civis, foram enviados até dezembro de 2012.

O governo brasileiro desdobrou peritos eleitorais, policiais e militares desarmados para a Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET), enviada em 1999 para organizar e supervisionar o referendo de autodeterminação. Em um dos raros casos de envolvimento em força multinacional sob o Capítulo VII da Carta da ONU, integrou, com um pelotão de 50 tropas da Polícia do Exército (PE), a Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET), autorizada pelo CSNU em setembro de 1999 para estabilizar o país em meio à violenta reação de milícias pró-Indonésia contra o resultado favorável à independência. A contribuição com um pelotão da PE manteve-se através das transformações da presença internacional no jovem país, no quadro da Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET, 2000-2002) e da Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISSET, 2002-2005), durante a qual o contingente foi ampliado para uma companhia de 125 efetivos. Após o encerramento da UNMISSET, o aporte de pessoal do Brasil às missões em Timor-Leste diminuiu de escala, em conjuntura na qual já se iniciara a participação no Haiti.³¹

Convém destacar a nomeação de Sérgio Vieira de Mello, funcionário brasileiro de carreira das Nações Unidas, como o chefe da UNTAET, em posição de significativa liderança civil em uma

31 As últimas presenças de paz e segurança da ONU no Timor-Leste – o Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste (UNOTIL, 2005-2006) e a Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT, 2006-2012) – contaram com contribuições de militares e policiais individualmente desdobrados.

OMP, a qual acumulava amplas funções de *state building* em apoio às lideranças e instituições timorenses.

Além desses cenários de interesse mais direto e específico, o país também enviou observadores militares, policiais e civis em diversas missões de paz das Nações Unidas na Europa – principalmente no contexto dos conflitos na ex-Iugoslávia, na África e na Ásia. Esteve presente em 22 das 41 OMP criadas pelo CSNU entre 1989 e 2003³².

Em linha com a multidimensionalidade que passou a caracterizar os mandatos das OMP, a retomada das contribuições do Brasil às OMP da ONU no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foram as primeiras a incluírem, além de militares, policiais e funcionários civis. O pessoal civil provinha, sobretudo, do Tribunal Superior e de Tribunais Regionais Eleitorais, para tarefas de assistência e monitoramento eleitoral. As contribuições de especialistas eleitorais responderam pelas primeiras brasileiras desdobradas. Ao Timor-Leste, além disso, seguiram as primeiras militares brasileiras a servir como “capacetes azuis”, a partir de 2003.

De modo geral, o governo brasileiro manteve posição cautelosa quanto à maior liberalidade do Conselho de Segurança no tocante ao recurso ao Capítulo VII da Carta e ao uso da força, seja em operações de manutenção da paz ditas “robustas”, seja por forças multinacionais. Essa preocupação foi manifestada no curso das negociações no CSNU a respeito dos mandatos mais robustos para OMP na Somália e na Bósnia-Herzegovina³³ e, nos casos

32 A partir de 1995, ademais, o Brasil retornou à UNFICYP, mais de 30 anos depois de ocupar as primeiras funções de liderança civil e militar da ONU no Chipre. Passou a enviar pequeno número de militares para atuarem como observadores ou integrados ao batalhão argentino.

33 Na Somália, depois de haver autorizado o envio de uma força-tarefa multinacional para impor a paz – a United Task Force (UNITAF), o CSNU desdobrou, pela Resolução 814 (1993), a segunda Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM-II), a primeira OMP amparada no Capítulo VII da Carta

mais emblemáticos, mediante abstenções. O Brasil absteve-se na votação da Resolução nº 929 (1994), que autorizou o envio de força multinacional a Ruanda até que se completasse o desdobramento da Missão de Assistência da ONU naquele país (UNAMIR), bem como na Resolução nº 940 (1994), pela qual o CSNU autorizou o envio de uma força multinacional para restaurar as autoridades legítimas no Haiti, após o golpe militar que havia derrubado Jean-Bertrand Aristide em 1992 e o desrespeito pela junta militar dos acordos mediados pela OEA³⁴.

Além das posições de princípio, preocupavam o precedente de ampliação unilateral das atribuições do Conselho diante de situação que não necessariamente ameaçava a paz e a segurança internacional (uma ruptura democrática) e a autorização para uso da força contra um Estado americano pela primeira vez na prática da ONU, extrapolando-se o embargo comercial originalmente solicitado pela OEA³⁵. As posições do Brasil no dossiê haitiano em 1994 exerceriam papel chave na conformação da atuação brasileira nas negociações do mandato da MINUSTAH, uma década mais tarde.

A participação do Brasil em ações sob o Capítulo VII no Timor-Leste (INTERFET, UNTAET e UNMISSET) a partir de 1999 apresentou alguns primeiros matizes a essa posição, mas sem

e explicitamente mandatada para usar a força além da autodefesa. Em relação ao conflito na ex-Iugoslávia, a Força de Proteção das Nações Unidas na ex-Iugoslávia (UNPROFOR), fora originalmente estabelecida em 1992 com mandato precipuamente humanitário e sem previsão de atuação robusta ao amparo do Capítulo VII. Nesse período o Brasil iniciara sua contribuição de observadores militares e policiais. A UNPROFOR, porém, passou a receber mais mandatos cada vez mais robustos do CSNU, amparados no Capítulo VII da Carta, a partir da Resolução 836 (1993), até a posterior intervenção da OTAN. O desdobramento da UNOSOM-II, na Somália (1993), com mandato marcadamente de “imposição da paz”, trouxe consequências desastrosas para os países contribuintes de tropas, que mantêm os “capacetes azuis” até hoje afastados daquele país.

34 O Brasil absteve-se ainda nas votações de todas as resoluções posteriores do CSNU que continham linguagem elogiosa à ação da MNF no Haiti, como as resoluções 944, 948 e 964, todas também de 1994.

35 Cf. PATRIOTA, 2010, p. 125-128.

contradizê-la em suas linhas gerais. Além dos vínculos históricos e culturais comuns, o envolvimento brasileiro mais robusto no Timor-Leste esteve escudado na solidariedade em defesa do princípio da autodeterminação dos povos, à luz do plebiscito em que 78,5% dos timorenses votantes optaram pela independência da Indonésia, e no consentimento tanto do governo de Jacarta quanto das lideranças da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), que logo se tornaram as primeiras autoridades constituídas do novo país.

4. MINUSTAH E FORÇA-TAREFA MARÍTIMA DA UNIFIL – PONTOS DE INFLEXÃO

A intervenção da força multinacional e as sucessivas missões da ONU entre 1994 e 2001 não lograram estabilidade sustentável no Haiti. Nos primeiros meses de 2004, quando o Brasil iniciava seu nono mandato eleito no CSNU, o país caribenho enfrentou nova e mais séria crise. Revoltas generalizadas contra o presidente Aristide, então em seu segundo mandato, apontavam para o desmantelamento acelerado das então frágeis instituições do Estado haitiano. Aristide renunciou e deixou o país em 29 de fevereiro, sem que o governo interino tivesse sido capaz de restaurar a calma.

O padrão de resposta inicial do Conselho de Segurança seguia o observado na década anterior, com a autorização do envio de uma Força Interina Multinacional (MIF) a ser eventualmente sucedida por uma operação de manutenção da paz, ambas sob o Capítulo VII. Por outro lado, desta vez havia grande interesse entre os P-5 e o secretariado de promover maior envolvimento brasileiro e latino-americano no processo de estabilização. Ao Brasil, de sua parte, interessava contribuir positivamente para evitar o colapso

do vizinho caribenho e retomar uma participação mais expressiva nas OMP anos depois do encerramento da UNAVEM-III.

A linguagem sobre o uso da força e o Capítulo VII, porém, preocupava por afastar-se dos princípios que tradicionalmente orientam a participação do Brasil nas missões de paz e remeter às circunstâncias das abstenções da década anterior. A delegação brasileira optou por apoiar a resolução que criou a MIF, mas sem participar dela, concentrando-se na negociação de um mandato para a missão de paz sucessora que fosse aceitável para a política externa.

A solução de conciliação alcançada foi a de circunscrever a menção ao Capítulo VII ao parágrafo operativo da resolução sobre o mandato, no qual o uso da força seria indispensável, e não ter toda a Resolução 1529 (2004), que criou a MINUSTAH, amparada sob esse capítulo. Dessa forma, o Brasil procurou demonstrar ser favorável ao uso seletivo e criterioso do Capítulo VII. Essa modulação da linguagem constituía condição importante para a participação do Brasil com tropas na MINUSTAH. O consentimento do governo de transição do Haiti também, pois, na avaliação brasileira, o recurso ao Capítulo VII nas OMP não equivale a um *waiver* do respeito aos princípios básicos dessas operações, inclusive o consentimento das partes.

A diplomacia brasileira, outrossim, apresentou a participação do país, em posição de liderança militar, na MINUSTAH, no arcabouço do princípio da não indiferença: o apego ao princípio da não intervenção não deveria significar indiferença ou omissão em relação à crise política, humanitária e de segurança no vizinho caribenho, mas sim o exercício de uma solidariedade ativa³⁶. Como explica o ex-chanceler Celso Amorim, o envio de “capacates azuis”

36 HERMANN, 2011.

ao Haiti relacionava-se ao crescimento da presença brasileira na região e ao interesse de evitar as consequências para a paz e segurança da instalação de um “Estado falido” no Caribe³⁷.

Nas negociações em Nova York e mediante as tropas no terreno, o Brasil procurou sanar algumas das limitações da presença anterior da ONU no Haiti, especialmente pela maior atenção às interfaces entre segurança e desenvolvimento na crise haitiana. Promoveu-se a adoção de mandatos para a MINUSTAH mais amplos em termos de reconstrução e consolidação da paz, como a coordenação de esforços para a promoção do desenvolvimento econômico e social; o desenvolvimento de projetos de redução de violência comunitária como alternativa para programas tradicionais de desarmamento, desmobilização e reintegração; e a implementação de projetos de impacto rápido para facilitar o relacionamento entre a população civil e as tropas ao franquear-lhes de maneira mais expedita os dividendos da paz³⁸.

O saldo positivo desse engajamento no Haiti é de conhecimento público. O aporte nacional à estabilização no Haiti ocasionou salto quantitativo e qualitativo no perfil do Brasil como TCC. O bom desempenho dos *peacekeepers* brasileiros levou o país a manter o comando militar da missão durante todos os seus 13 anos de existência – fato inédito na praxe das Nações Unidas, em que são comuns rodízios entre países contribuintes³⁹. Numericamente, a MINUSTAH sozinha responde por cerca de 2/3 do total de “capacetes azuis” brasileiros anteriormente desdobrados em missões da ONU.

O processo de pacificação de comunidades como *Bel Air*, *Cité Militaire* e *Cité Soleil* (2005-2007) – antes controladas por gangues

37 AMORIM, 2015, p. 330; HERMANN, 2011, p. 205.

38 HERMANN, 2011, p. 207-208; PATRIOTA, 2015, p. 435; VIOTTI, 2015, p. 393-420.

39 PATRIOTA, 2015, p. 434; VIOTTI, 2015, p. 393-420.

fortemente armadas – constituiu um marco nas atividades de estabilização. Mesmo essas operações foram conduzidas pelas tropas brasileiras com consentimento das autoridades locais e em apoio à Polícia Nacional Haitiana.

Às ações mais robustas associavam-se projetos de impacto rápido e programas de redução da violência nas comunidades, inclusive com a participação de organizações não governamentais como o Viva Rio e a Pastoral da Criança. As tropas brasileiras também tiveram expressiva participação na prestação de assistência humanitária no contexto do terremoto de 2010 (que levou o Brasil a mais que dobrar o número de tropas enviadas) e do furacão Matthew, em 2016.

Esse conjunto de fatores contribuiu para análises que apontam a MINUSTAH como “um novo modelo de operação da paz”⁴⁰ ou de “Brazilian way of peacekeeping”, a conjugar segurança e desenvolvimento, “braço forte” e “mão amiga” e demonstrar a importância dos *peacekeepers* como *early peacebuilders*.

A partir de 2011, o envolvimento do Brasil nas missões de paz das Nações Unidas estendeu-se a nova vertente, com a participação na Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Criada em 1978 para monitorar o cessar-fogo e a retirada israelense do sul do Líbano, a UNIFIL teve seu mandato consideravelmente fortalecido pelo CSNU em 2006, na esteira de grave retomada das hostilidades entre Israel e o Hezbollah. Um dos aspectos inovadores da Resolução 1701 (2006) foi o estabelecimento de componente naval, com mandato para fiscalizar potencial contrabando de armas pelo mar e para apoiar o fortalecimento da Marinha libanesa, como condição para a retirada do bloqueio marítimo que Israel havia imposto ao país.

40 AMORIM, 2015, p. 330.

A FTM/UNIFIL constitui o primeiro e, até o momento, único caso de operação de manutenção da paz da ONU dotada da força naval. Anteriormente, havia apenas alguns exemplos de estruturas navais de apoio logístico *ad hoc* nas missões⁴¹.

Em seus primeiros cinco anos, o comando da FTM/UNIFIL esteve a cargo de países europeus. A partir de 2010, esses países reduziram sua presença na FTM, e a questão do comando militar do componente naval reabriu-se, em razão de muitos dos novos contribuintes serem países muçulmanos sem relações diplomáticas com Israel. Convidado a assumir o comando da FTM e enviar navio-capitânia em 2011, o Brasil passou a manter o comando naval ininterrupto, em posição adicional de liderança em área pioneira das operações de manutenção da paz da ONU.

Além das questões políticas que envolviam outros países contribuintes da FTM e as partes do conflito no Líbano, os densos vínculos históricos e populacionais entre o Brasil e o Líbano, a aspiração brasileira de contribuir mais diretamente para a promoção da paz no Oriente Médio e as oportunidades de ganhos de experiência e de projeção do poder naval para a Marinha brasileira igualmente facilitaram o desdobramento brasileiro na Força-Tarefa da Marítima da UNIFIL⁴².

5. PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Ao aproximar-se o encerramento da MINUSTAH, o Brasil ocupa a 19ª posição entre os TCC, com 1.284 militares e policiais: 985 estão desdobrados na MINUSTAH, 266 na UNIFIL e os restantes 33 em outras seis missões⁴³. Desde 2004, o Brasil consta

41 ABDENUR, 2016, p. 393; FRANCO, 2016, p. 427.

42 ABDENUR, 2016, p. 404; FRANCO, 2016, p. 431-432.

43 Conforme dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, atualizados até 31 de junho de 2017. Cf. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING

entre os 25 maiores TCC e fortaleceu sua reputação de país contribuinte de tropas bem treinadas, bem equipadas, com baixo número de problemas disciplinares, e dispostas a enfrentar desafios complexos. Uma das maiores evidências desse reconhecimento verificou-se quando brasileiros ocuparam simultaneamente funções de comando militar em três das dezesseis OMP em atividade (MINUSTAH, desde 2004; FTM/UNIFIL, desde 2011; e Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo – MONUSCO, 2013-2015).

A participação na MINUSTAH potencializou diversos ganhos em matéria de política externa: o país adquiriu maior influência e presença nos organismos intergovernamentais e no Secretariado das Nações Unidas em temas de paz e segurança, principalmente no que se refere ao entorno regional. Abriam-se maiores oportunidades para brasileiros nas estruturas do Secretariado e para empresas e organizações da sociedade civil nacionais trabalharem com as Nações Unidas. Foram desenvolvidas e aplicadas experiências posteriormente difundidas a outras missões e incorporados nos debates multilaterais, como evidencia hoje o conceito de *sustaining peace*. Em última instância, comprovou-se a capacidade, a disposição e a eficácia do Brasil para assumir maiores responsabilidades na manutenção da paz e da segurança internacionais.

Para o Haiti, o principal desafio no momento em que se reconfigura a presença da ONU será o de assegurar que essa estabilidade alcançada seja duradoura e possa ser promovida pelos próprios haitianos⁴⁴. Para o Brasil, é identificar novas possibilidades de engajamento em OMP que permitam consolidar e fortalecer esse

OPERATIONS. *Troop and Police Contributions*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

44 VIOTTI, 2015, p. 393-420.

novo perfil, pelo que conviria, idealmente, manter participação em missões de paz da ONU em patamares comparáveis no período pós-MINUSTAH.

Isso não obstante, do histórico do engajamento do Brasil em OMP visto acima, depreende-se que a boa reputação angariada pelos *peacekeepers* brasileiros resultou não somente da disciplina e eficiência do pessoal desdobrado, como também da prudência e coerência na seleção das missões, principalmente para envio de tropas. Destacam-se, nesse contexto, o apego à existência de um mandato prévio das Nações Unidas, o que exclui a participação em coalizões militares internacionais de legalidade internacional nebulosa, e a preocupação com a observância dos princípios básicos da manutenção da paz (consentimento das partes; imparcialidade; e não uso da força exceto em autodefesa ou em defesa do mandato). Mesmo quando o Brasil participou de OMP ou forças internacionais amparadas, no todo ou em parte, no Capítulo VII da Carta, agiu fundamentado no consentimento dos Estados anfitriões e com cautela quanto ao uso ofensivo da força, conforme os princípios consagrados no artigo 4º da Constituição.

Nossos engajamentos mais expressivos têm privilegiado, ademais, Estados com os quais temos vínculos culturais, históricos e geográficos especiais, como os países da América Latina e Caribe, os países de língua portuguesa e o Líbano, o que também contribui para o êxito dos “capacetes azuis” nacionais⁴⁵.

Em razão dos avanços logrados na estabilização do Haiti, os *peacekeepers* brasileiros encontram-se em alta demanda para eventuais novos engajamentos em operações de manutenção da paz depois de encerrada a MINUSTAH. Por outro lado, evidencia-se recrudescimento da instabilidade internacional, associado a

45 HAMMAN, 2015, p. 9-11.

retração quantitativa das operações de manutenção da paz das Nações Unidas e erosão do consenso internacional a respeito de suas características e princípios.

O número de guerras civis triplicou na última década, em boa medida por força das transformações políticas e securitárias derivadas da “Primavera Árabe”. Apesar de algumas reduções desde 2015, esta década também permanece marcada pela escalada no número de ataques fatais de grupos terroristas, como o Boko Haram, o autointitulado “Estado Islâmico” e a al-Qaeda. A mais séria crise de refugiados e deslocados internos desde 1945 e as crescentes necessidades de assistência humanitária constituem efeitos mais perversos dessa situação.

As OMP, por sua vez, encontram-se esgarçadas, premidas entre mandatos cada vez mais robustos e ambiciosos em cenários altamente voláteis e pressões cada vez mais fortes por cortes de missões, pessoal e equipamentos.

Desde 2016, o CSNU já decidiu pelo encerramento de três das 16 OMP em atividade⁴⁶. Embora a maioria dessas decisões se justifique em virtude de avanços nos respectivos processos de estabilização, como no Haiti, o Conselho também decidiu, em 31 de março de 2017, reduzir quase 20% da força autorizada da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), a despeito de sérios problemas políticos e de segurança no terreno. O caso da MONUSCO ilustra a tendência de alguns membros permanentes do CSNU buscarem encerramentos e reduções de OMP por motivos orçamentários. Exemplo mais eloquente disso, a proposta de orçamento do governo Trump para 2017/2018 unilateralmente previu que o país não arcará com mais

46 Além da MINUSTAH, a ser sucedida por uma missão significativamente menor e sem componente militar, serão completamente encerradas a Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (UNOCI), em 30 de junho de 2017, e a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), em 30 de março de 2018.

que 25% do orçamento das OMP, embora lhe corresponda quota de 28,4% conforme a escala da ONU. Os EUA, além disso, depois de anunciarem que buscariam corte de US\$ 1 bilhão no orçamento anual total das operações, lograram reduzir o orçamento anual das OMP de US\$ 7,87 bilhões (período de julho/16 a junho/17) para US\$ 7,3 bilhões (período de julho/17 a junho/18). Os efeitos de cortes dessa envergadura na situação dos civis e dos “capacetes azuis” no terreno logo deverão fazer-se sentir.

Em parte, o pano de fundo dessas medidas seria a percepção equivocada de que as OMP representariam “um bom negócio” para países anfitriões e contribuintes de tropas. Tal raciocínio negligencia o fato de que o orçamento das OMP equivale a meros 0,4% do US\$ 1,69 trilhão de gastos militares mundiais anuais⁴⁷; que tais operações são bem mais eficientes em termos de custos que operações equivalentes de países ocidentais⁴⁸; e que diversos TCC, como o Brasil, suportam despesas com suas tropas e equipamentos desdobrados bem superiores aos reembolsos da ONU⁴⁹.

Em paralelo a essa tendência, a qualidade das missões de paz também se deteriorou: muitas das OMP em atividade suscitam, no que tange a seus mandatos e à situação no terreno, consideráveis questionamentos sobre o respeito aos princípios básicos da manutenção da paz pela ONU.

O mais recente exercício multilateral de revisão das OMP, o relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações

47 STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *World military expenditure in 2016*. Disponível em: <<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure>>. Acesso em: 31 maio 2017.

48 EINSIEDEL e SALIH, 2017.

49 Critérios defasados de reembolso de pessoal e equipamentos por parte das Nações Unidas, entre outros fatores, fazem que TCC como o Brasil, em razão da preocupação com condições dignas de desdobramento de seus militares, se tornem “doadores líquidos” para o orçamento das OMP em que se engajam. Por exemplo, segundo estimativas do Ministério da Defesa, em 13 anos de presença no Haiti, o Brasil teve custos de R\$ 2,55 bilhões, mas foi reembolsado em apenas R\$ 930 milhões.

de Paz (HIPPO), divulgado em 2015, recomendou que as operações, entre outros aspectos, devem associar-se a estratégias mais amplas de prevenção e solução pacífica de conflitos (a “primazia da política”); devem exercer máxima cautela no uso da força, evitando-se mandatos de “neutralizar” ou “degradar” um inimigo e preservando-se clara distinção de papéis em relação a forças ofensivas eventualmente no terreno; e não devem ser empregadas em ações de contraterrorismo. Apesar do apoio que tais recomendações receberam no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembleia Geral (C-34), a prática do CSNU tem-se mantido afastada delas e dos princípios básicos das OMP em diversas missões, não coincidentemente as que apresentam maior déficit de pessoal.

Preocupa a persistente inclinação de alguns atores em favor da diluição dos limites entre manutenção e “imposição” da paz no mandato de algumas missões, a exemplo da autorização do CSNU para as Brigadas de Intervenção da MONUSCO. A Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA), por seu turno, depara-se com intensa atividade de grupos terroristas, sofre números recordes de ataques contra *peacekeepers* e recebe crescentes pressões para atuar ofensivamente. As dificuldades enfrentadas pela Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) desde a retomada das hostilidades naquele país em 2016 causaram a demissão de um *Force Commander* e aumentam o risco de uma OMP ser novamente acusada de fracassar em impedir “atrocidades de massa”.

Para países contribuintes de tropas como o Brasil, a confluência dessas tendências reduz a latitude de ação no exame de possíveis novos desdobramentos, seja pela escassez de OMP que cumprem com as condições esperadas, seja pela maior competição entre os diversos TCC que atendem aquelas missões.

Ao avaliar possíveis novas contribuições a missões de paz da ONU, é preciso que as autoridades brasileiras estejam atentas tanto para a conveniência de preservar o saldo positivo da participação na MINUSTAH, como para os potenciais riscos que um “mau engajamento” acarretaria a essa reputação.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL maritime task force. *International Peacekeeping*, v. 23, issue 3, 2016.

ADAMS, Fran. *The Leticia Incident: Commission for the Administration of the Territory of Leticia, 1933-1934*. 2016. Disponível em: <<http://www.rfrajola.com/Adams1/Adams1.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2017.

AMORIM, Celso. A ONU aos setenta: reforma do Conselho de Segurança (apontamentos para um livro de memórias). In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (Orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas. 70 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Diário do Congresso Nacional*, seção I, ano XI, n. 207. Capital Federal, 20 de novembro de 1956.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO BRASILEIRO. *Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE)*. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/momepe>>. Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores SG-DPC-DP0-182-602-04, de 8 de novembro de 1956. In: BRASIL.

CONGRESSO NACIONAL. *Diário do Congresso Nacional*, seção I, ano XI, n. 207. Capital Federal, 20 de novembro de 1956.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS. Exposição de Motivos Interministerial Nº 589/MRE-EMFA, de 30 de novembro de 1994. In: BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Diário do Congresso Nacional*, seção I, ano XI, n. 207. Brasília, 16 dez. 1994.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem Nº 826, de 5 de novembro de 1993. In: BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Diário do Congresso Nacional*, seção I, ano XLVIII, n. 196. Brasília, 30 nov. 1993.

BOURNEUF, Pierre-Etienne. We Have Been Making History: The League of Nations and the Leticia Dispute (1932-1934). *The International History Review*, 2017, v. 39, n. 4.

DOMÍNGUEZ ÁVILA, Carlos Federico. O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1. Brasília, jan./jun., 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100004>. Acesso em: 30 maio 2017.

EINSIEDEL, Sebastian von; SALIH, Cale. *Trump targest Turtle Bay: How Antonio Guterres can save UN Peacebuilding*. Tóquio: UN University, 2017. Disponível em: <<https://cpr.unu.edu/trump-targets-turtle-bay-how-antonio-guterres-can-save-un-peacebuilding.html>>. Acesso em: 31 maio 2017.

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. Peacekeeping at sea? A Case Study of The Maritime Task Force In Lebanon. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 22, n. 2. Rio de Janeiro, maio/ago, 2016.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *Brazil: 60 Years of Peacekeeping Operations*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2011.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

HAMMAN, Eduarda Passarelli. *A Força de uma Trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

HERMANN, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Sandra Milena. *Análisis de las estrategias de actores nacionales e internacionales en la firma de los acuerdos diplomáticos suscritos entre Perú y Colombia en 1934 y su incidencia en la resolución del conflicto bilateral*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario, 2010. Disponível em: <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2180/52934476-2010.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2017.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. São Francisco + 70: Reformar a ONU para o século XXI. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (Orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas. 70 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, v. II.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SEITENFUS, Ricardo. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

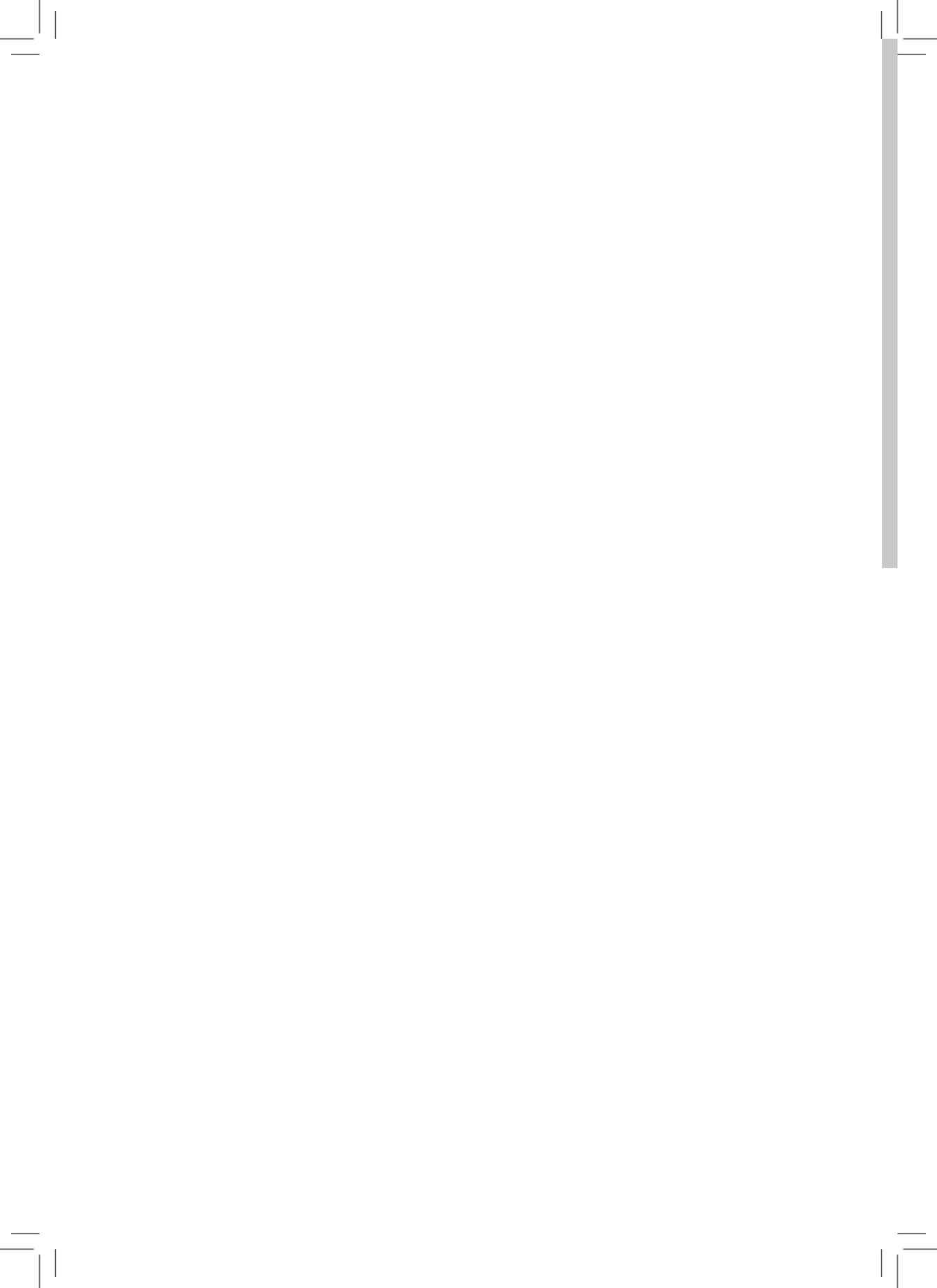
STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *World military expenditure in 2016*. Disponível em: <<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure>>. Acesso em: 31 maio 2017.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Troop and Police Contributions*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acesso em: 20 jul. de 2017.

UNITED NATIONS. DEPARTAMENT OF PUBLIC INFORMATION. *The Blue Helmets: a Review of United Nations Peace-keeping*. New York: United Nations, 1996.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas. 70 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.





CONTRIBUIÇÕES DA PREVENÇÃO DE CONFLITOS À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: NOTAS E REFLEXÕES

Marcelo M. Valença

Marcelo M. Valença é professor adjunto na Escola de Guerra Naval (EGN). É doutor em Relações Internacionais (2010) e bacharel em Direito (2004) pela PUC-Rio. Sua pesquisa se foca na interseção entre o Direito e as Relações Internacionais, principalmente em temas como Estudos Críticos de Segurança, Questões Humanitárias, Política Externa Brasileira e Prevenção de Conflitos. Tem interesse também em questões de aprendizado ativo.

Contatos: <marcelo.valenca@gmail.com> e <<http://www.marcelo-valenca.com>>



1. INTRODUÇÃO

A história diplomática brasileira descreve o país como pacífico e que considera o uso da força militar como último recurso nas suas relações internacionais. Reforça essa narrativa o fato da América do Sul ser um continente onde conflitos armados interestatais são raros e parecem eclodir, seriam resolvidos por meio da mediação de outros Estados da região, sem que a violência escalasse. Dada a ausência de ameaças tradicionais à segurança em seu entorno, o Brasil pôde focar suas atenções e interesses para o estímulo à cooperação e à integração regional, em iniciativas de diferentes escalas e complexidades. Não à toa, a definição de segurança assumida por seu Livro Branco é mais ampla do que a mera definição tradicional.

Ainda que não concorde com essa narrativa e veja severas inconsistências em sua estrutura, entendo que ela aponta algumas características das relações exteriores brasileiras e de atuação internacional. Entre elas estão duas que são caras ao país e sustentam o meu objeto de análise. São elas a resolução pacífica de controvérsias e a preferência pelo multilateralismo na construção de consenso. Da sua síntese, desenvolvo meu argumento.

Defendo que, apesar do envolvimento estreito brasileiro em operações de paz e processos de resolução de conflitos, está na prevenção de conflitos a estratégia para a projeção internacional brasileira, podendo proporcionar ao país um papel de relevância como empreendedor no campo das normas internacionais. Isso

permitiria a inserção do país no círculo dos *players* globais e promoveria os interesses da Política Externa Brasileira (PEB) em um mundo que passa por mudanças profundas nas suas dinâmicas de poder. Nesse ponto, a projeção de uma liderança brasileira ganharia muita força com o país agindo como um ator na busca pela consolidação das normas de direito internacional, especialmente na área de proteção humanitária e dos civis em situação de conflitos. Em particular, uma ordem centrada no direito e na limitação do uso da força militar são compatíveis com as aspirações brasileiras, corroborando as estratégias de política externa adotadas nas últimas décadas. A lógica da prevenção de conflitos e a construção de normas em seu entorno levariam ao alcance dos objetivos da PEB.

Conduzo meu argumento em três etapas. Na primeira, discuto a conexão entre os princípios que orientam a PEB e a preferência brasileira pela ação multilateral voltada para a resolução de conflitos. Nela, monto as bases históricas e normativas que sustentam a atuação contemporânea brasileira.

Na segunda seção apresento o histórico brasileiro em iniciativas multilaterais para resolver conflitos armados. O aspecto mais visível desse comportamento brasileiro são, mas não se limitam às operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Além delas, há uma série de ações concertadas internacionais que não assumem tal institucionalização, mas reforçam esse ideário, como processos de mediação e negociação em situações de crise. Apesar de colaborarem para fortalecer meu argumento, meu foco recai apenas nas operações de paz da ONU, que impactam mais significativamente na ordem internacional.

A terceira seção, que também funciona como conclusão, aponta que as estratégias contemporâneas brasileiras para projetar sua liderança e seus valores podem ser lidas à luz dessas

duas preferências. Nesse ponto, retomo a defesa do envolvimento brasileiro na prevenção de conflitos e na construção de um arcabouço normativo que promova tais valores. O envolvimento do país no fortalecimento de normas internacionais, principalmente as de proteção humanitária, reforçam o *ethos* brasileiro ao mesmo tempo em que promovem uma mudança nas bases do poder e, conseqüentemente, abrem espaço para novas lideranças na política internacional.

2. O VALOR DO MULTILATERALISMO E DA RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS PARA A PEB

Existe uma narrativa frequente na política internacional, principalmente nos estudos de geopolítica, de que a América do Sul é um continente naturalmente pacífico, onde a ameaça do uso da força é rechaçada por arranjos culturais, políticos e diplomáticos. Tal ideia, bastante recorrente no discurso político, norteia e serve de bases para a formação de concertos objetivando a cooperação regional¹. Por mais que essa narrativa seja politicamente atrativa, estudos mostram que esse caráter pacífico acontece, entre outras razões, por questões domésticas e barganhas militares, não pela deslegitimação do uso da força nas relações entre os países². Entretanto, esse cenário de relativa estabilidade proporcionou espaços para a construção do *ethos* internacional brasileiro.

Aproveitando-se da ausência de ameaças à segurança de seu território, bem como as oportunidades oferecidas por um período de alinhamento e parceria estreita com os EUA, o Brasil construiu suas diretrizes de política externa visando a liderança regional e o

1 AMORIM, 2012, p. 270-271.

2 BATTAGLINO, 2013; KACOWICZ, 1998, p. 68; LEMKE, 2002, p. 80-81; MARES, 2001; MARTÍN, 2006, p. 1-2.

protagonismo internacional³. A literatura aponta que a construção dessa atuação se deu baseada na busca por dois objetivos, entendidos como de longo prazo. São eles a autonomia e a busca por relevância no plano internacional⁴.

Não existe definição consensual de autonomia na literatura de PEB⁵. O que existe são indicações que apontam que a autonomia é contingente aos interesses buscados, estando as estratégias necessárias para alcançá-la contingentes aos interesses nacionais à época, ao cenário internacional encontrado e às dinâmicas de poder⁶. Ela seria caracterizada e definida a partir do contexto político doméstico e internacional. A busca por relevância, por outro lado, opera complementarmente ao desejo de autonomia⁷. Isso significa que ao Brasil interessa ser incluído em discussões de peso na política internacional e ser tratado com o respeito que tal posição indicaria.

As estratégias que orientam a busca por esses objetivos se estruturam a partir da tensão de componentes idealistas e pragmáticos de ação⁸. Os componentes idealistas estão representados na retórica política brasileira que promove o ideal de uma sociedade internacional solidarista⁹ que, fundamentada em valores comuns e instituições internacionais, proporcionaria uma ordem igualitária. Os componentes pragmáticos se refletem nas limita-

3 DE CAMPOS MELLO, 2014; FLEMES e SARAIVA, 2014; LESSA, 1998; WEHNER, 2014.

4 CARVALHO e VALENÇA, 2014, p. 67; VALENÇA e SARAIVA, 2011, p. 100-101.

5 LIMA e PINHEIRO, 2017.

6 FONSECA, 1998, p. 361; JAGUARIBE, 1979; LIMA e PINHEIRO, 2017, p. 6; PINHEIRO, 2000.

7 DE CAMPOS MELLO, 2014, p. 110-111; VALENÇA e SARAIVA, 2011, p. 100-101.

8 DE CAMPOS MELLO, 2014, p. 111; FONSECA, 1998, p. 357; 2015, p. 32; HAMANN, 2012, p. 72; KENKEL, 2012, p. 6.

9 Uma sociedade internacional solidarista pode ser entendida, grosso modo, aquela onde haveria um consenso entre os Estados de que os seus padrões morais convergiriam na direção da preservação e proteção dos indivíduos. Isso permitiria, por exemplo, que a primazia dos direitos humanos seria respeitada mesmo diante da soberania do Estado. Sobre o tema, cf. BAIN, 2010; BELLAMY, 2003; BUZAN, 2014; WHEELER, 1992.

ções de poder material enfrentadas pelo Brasil, especialmente em questões econômicas e militares. A síntese desses componentes resulta nas formas como o Brasil busca seus objetivos de longo prazo e também fortalecem os princípios norteadores de sua atuação internacional¹⁰.

Nesse sentido, é possível ver a estreita compatibilidade dos princípios buscados pelo país em seu plano doméstico se refletindo na sua atuação internacional. Questões como o respeito aos direitos humanos, a tolerância à diversidade, às liberdades individuais e o repúdio à autocomposição na resolução de disputas fazem parte da realidade política brasileira e refletem como certos valores foram incorporados ao longo da história do país, moldando sua identidade política e social, doméstica e exterior. Ademais, estes elementos se mostram recorrentes no último século e presentes na constituição desde ao menos o início do período republicano¹¹.

Tais ideais exprimem, no plano internacional, os princípios elencados no rol do artigo 4º da Constituição Federal de 1988¹². Eles refletem a história e o engajamento de um país que, a partir da sua posição no sistema internacional, busca a promoção de mudanças no referencial de poder na política internacional que proporcione a inclusão de novos atores nos principais fóruns de discussão. Um em principal se destaca nesta discussão, que é o da preferência pela resolução pacífica de controvérsias.

10 FONSECA, 2015; VALENÇA e TOSTES, 2015.

11 LOPES e VALENTE, 2016.

12 O artigo 4º da Constituição Federal de 1988 apresenta a seguinte redação: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

O corolário subjacente ao princípio da resolução pacífica de controvérsias sugere que os Estados devem buscar mecanismos que permitam que eventuais disputas sejam resolvidas sem o emprego ou ameaça da força militar. De forma coerente aos princípios do direito internacional e da Carta da ONU, o Brasil entende que a força é a última alternativa nas relações internacionais.

Podemos afirmar, portanto, que a resolução pacífica de controvérsias entremeia a relação dos componentes idealistas e pragmáticos da PEB moldando a própria lógica da atuação internacional brasileira recente. De um lado, ela se mostra coerente ao componente pragmático da PEB, ao não expor o Brasil em situações nas quais não seria capaz de fazer valer seus interesses ou colocaria seu pleito de liderança regional e global em risco. Dada as limitações em termos de capacidade material, a opção pela resolução pacífica de controvérsias garante o envolvimento do Brasil e seu pleito pela mudança na maneira como a política internacional se desenvolve.

Por outro lado, a preferência pela resolução pacífica de controvérsias na atuação internacional brasileira leva ao reforço de outros princípios constitucionais, que são o da não intervenção e o da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Enquanto o primeiro promove a independência e soberania dos Estados, valores caros à política externa brasileira, o segundo aponta a preferência pelo multilateralismo na política internacional¹³. Ambos refletem o ideal de sociedade internacional ambicionada pelo Brasil e constituem as bases de sustentação do componente idealista da PEB. Neste caso, os discursos que sustentam e moldam as políticas externas brasileiras são ancorados por práticas como o direito internacional e a formação do consenso. Em suma, a preferência pela resolução pacífica de controvérsias é um estímulo

13 FONSECA, 2015, p. 31.

para a promoção de ações internacionais concertadas incluindo, mas não se limitando a, processos de integração regional, formação de organismos internacionais e de esforços para prevenir conflitos e disputas armadas.

Assim, o princípio da resolução pacífica de controvérsias deve ser visto como algo intrínseco ao próprio *ethos* brasileiro. É elemento decorrente da sua condição no sistema internacional, no seu entorno regional e também na sua concepção de sociedade internacional. Isso significa que os ideais normativos internacionais, fundamentados no respeito ao direito internacional, na diplomacia e na cooperação entre os povos, são constituídos a partir das limitações e dificuldades enfrentadas na sua relação com o poder tal como posto na política internacional. Mais recentemente, a experiência democrática levou também a um repúdio ao uso da força e uma expectativa de que relações mais simétricas poderiam surgir a partir do diálogo e da cooperação entre os povos. Isso incluiria ações concertadas em situações de paz, mas também cenários de conflito.

Considerando os limites em projetar poder, essas ações buscando manter a paz e a ordem internacionais promoveriam tais ideais, além de restringirem a exposição das limitações enfrentadas pelo Brasil em sua atuação internacional. O engajamento em operações de paz da ONU é um bom exemplo disso, ao combinar a dimensão colaborativa das organizações internacionais com o reforço dos princípios normativos que sustentam a ordem internacional contemporânea. Não à toa, essa foi, como sugiro adiante, uma opção bastante recorrente dos decisores brasileiro em política externa nas últimas décadas.

3. O ENVOLVIMENTO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE PAZ

Tendo em vista o contexto político apresentado na seção anterior, podemos apontar duas tendências da política externa brasileira. A primeira é o envolvimento histórico na resolução de disputas internacionais, que remonta ao início dos esforços da ONU para resolver disputas, já na década de 1940. A segunda sugere a preferência, em nível regional, pela atuação como mediador em crises regionais e controvérsias envolvendo os vizinhos em seu entorno, sem se valer do uso da força para tal. Pode-se pensar que, tanto em um caso como no outro, o papel assumido pelo Brasil reflete suas próprias limitações em termos de poder associada à sua dimensão normativa de como deveria ser a ordem internacional, que levariam à ambição internacional de agir como líder. Mas reflete, também, os valores e ideais que o país entende serem importantes na condução da política internacional¹⁴.

Dentre as possíveis razões que explicam esse envolvimento, a tensão resultante dos objetivos de longo prazo e dos componentes da política externa assumem papel importante. Tais conflitos exercem impacto na ordem, devendo ser tratados como um problema real de política internacional. Ao se envolver no processo decisório e na sua posterior execução, o Brasil se torna uma voz a ser ouvida e potencialmente influenciaria a formulação do mandato da missão, bem como suas diretrizes de execução. Esse envolvimento pode levar ao emprego de novas estratégias e meios diferentes do mero emprego da força militar para que a paz seja restaurada. Com isso, a participação brasileira em diferentes estágios da prevenção e da resolução de conflitos pode sinalizar uma convergência da forma que essa assume aos interesses daqueles envolvidos. Isso se conecta diretamente aos componentes idealistas da política

¹⁴ FONSECA, 2015.

externa brasileira, dado que provê meios para que a relevância almejada pela política externa seja alcançada, proporcionando as bases da busca pela autonomia brasileira no plano internacional.

De maneira similar, pode-se atribuir o envolvimento brasileiro ao esforço na promoção da mudança das bases do poder nas relações internacionais. Nesse caso, os impactos para tal mudança se sustentariam também a partir dos componentes idealistas da política externa. As missões de paz da ONU são legitimadas pela sociedade internacional e pelo direito internacional como ferramentas para resolver disputas e manter a ordem internacional. Ao passar pelo crivo da organização, essas operações minimizam a coercitividade da intervenção externa em questões domésticas, fortalecendo os princípios norteadores da ordem e também os princípios da soberania e da não intervenção, caros ao Brasil.

A leitura que se faz, portanto, é que as operações de paz privilegiam e reforçam o multilateralismo está em consonância com o ideais e princípios constitucionais brasileiros. O envolvimento brasileiro, nesse caso, não reforça apenas o alcance dos objetivos de longo prazo da PEB, mas também coloca tais interesses em uma dimensão mais próxima aos valores constitucionais que estruturam o país. A associação entre princípios constitucionais e interesses nacionais promove bases fortes para justificar as estratégias de inserção internacional brasileiras.

Tais pretensões também operam no nível regional, como afirmei anteriormente. O fim da Primeira Guerra Mundial marcou um primeiro esforço de inserção global por parte do Brasil ao pleitear por um assento permanente na Liga das Nações¹⁵. Mesmo com o fracasso dessa organização ao longo das décadas seguintes, os mesmos ideais que nortearam a Liga e ajudaram a estruturar a

15 VARGAS, 2011.

ONU refletiam o disposto na constituição brasileira, especialmente no envolvimento regional do país para a mediação dos conflitos que surgiam.

A aproximação aos Estados Unidos, refletida no paradigma americanista da PEB e que colocava o Brasil como parceiro preferencial deste país, ajudava na promoção de uma ordem estável e que afastava o uso da força da pauta regional¹⁶. A atuação regional brasileira não se limitou ao período que antecedeu a ONU, tampouco ficou restrito à vigência do paradigma americanista. Ela consistia em uma importante ferramenta de projeção de poder e influência na região, com diversos exemplos, prolongando-se pelos séculos XX e XXI. Alguns dos mais citados são a mediação no conflito de Leticia, entre Peru e Colômbia, em 1932, e no conflito entre Peru e Equador, em 1942, que perdurou até 1997, com os Acordos de Paz do Itamaraty, que encerraram a disputa¹⁷. O Brasil continuou a atuar como mediador em outros conflitos, como a disputa entre Colômbia e Venezuela em 2015. Houve, antes disso, a proposta para atuar como mediador em 2008, na disputa entre Colômbia e as Farcs, iniciativa que não teve prosseguimento¹⁸.

Na segunda metade do século XX essa atuação se expandiu para além da América do Sul, consistindo essencialmente na participação das missões de paz da ONU. As operações de paz conduzidas sob a égide da ONU constituem o aspecto mais visível, porém não o único, do envolvimento internacional contemporâneo brasileiro em questões de guerra e de paz¹⁹. Grosso modo, essas operações de paz são organizadas conforme as

16 PINHEIRO, 2000, p. 308.

17 COUTO, 2007, p. 168.

18 É importante notar que o país não atuou como mediador apenas em disputas envolvendo questões de segurança. Há a participação brasileira em outras questões, envolvendo elementos de ordem territorial, comercial e social. Sobre o tema, cf. COUTO, 2007.

19 HAMANN, 2016; KENKEL, 2013.

condições de legitimidade asseguradas pelo direito internacional e em consonância aos princípios dispostos na Carta da ONU. No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, a atuação internacional tinha como objetivo resolver disputas interestatais, de forma a não desestabilizar as dinâmicas políticas regionais e prevenir tensões entre as duas superpotências no período da Guerra Fria. Posteriormente assumiriam maior complexidade, ao incorporarem tarefas como reconstrução de Estado e instituições políticas, além de um envolvimento humanitário mais intenso.

Nesse cenário, e apesar de suas limitações de capacidade material, o engajamento brasileiro em operações de paz é antigo. O insucesso do pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança não tirou do Brasil suas pretensões de projeção, mas parece ter servido como propulsor para um maior engajamento internacional. Isso mostra a continuidade e estabilidade nas diretrizes políticas relacionadas à manutenção da paz e segurança internacionais de um país que é, atualmente, o segundo com o maior número de participações como membro não permanente no Conselho de Segurança, em um total de dez biênios, atrás apenas do Japão²⁰.

O Brasil é um dos pioneiros na participação em operações de paz. Enquanto a primeira missão de manutenção de paz da ONU aconteceu em 1948²¹, o Brasil participou com soldados pela primeira vez em 1956, na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), que tinha como objetivo supervisionar a retirada de tropas durante a Crise do Suez. Desde então e até 2015, o Brasil se envolveu em cerca de 47 operações de paz, o que equivaleria a aproximadamente 60% das missões autorizadas pelo Conselho de

20 Até 2017, o Brasil esteve presente no Conselho de Segurança nos biênios de 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011.

21 A primeira missão de manutenção de paz da ONU foi a *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO), com o objetivo de monitorar o cessar-fogo árabe-israelense. A UNTSO continua ativa até hoje.

Segurança, com pouco mais de 48 mil oficiais enviados²². O país ainda exerce posição de liderança nas missões no Haiti e no Líbano, reforçando o pleito por relevância na política internacional.

É possível afirmar que os princípios norteadores das operações de paz – tanto durante quanto após a Guerra Fria – se mostram compatíveis com os ideais da política externa brasileira²³. Em ambos os contextos esses princípios reforçam as normas e diretrizes da atuação concertada internacional, em nome da manutenção da ordem e da garantia dos direitos humanos e da soberania estatal. Como consequência lógica, a atuação brasileira encontra respaldo em sua história diplomática e pretensões internacionais para o envolvimento nas operações de paz da ONU. Seu envolvimento encontrava, pois, abrigo na legitimidade e na multilateralidade das ações internacionais.

Evidencia-se, novamente, a importância desses processos de resolução de disputa para a promoção do interesse nacional brasileiro e de sua atuação internacional. Isso se reflete não apenas na forma como as operações de paz foram concebidas nas últimas décadas, mas também em iniciativas não institucionalizadas, a partir do seu próprio envolvimento em processos de mediação das disputas regionais na América do Sul e, mais recentemente, em outras regiões de importância geoestratégica aos interesses brasileiros. Ainda de forma coerente, esse engajamento só ocorre por vias oficiais e com a devida limitação do uso da força norteando as ações, o que reflete a própria evolução desse instrumental²⁴.

22 HAMANN, 2016, p. 48.

23 A literatura sobre operações de paz descreve que três princípios marcam a condução dessas ações. São eles o consentimento, imparcialidade e limitação do uso da violência. Eles reforçam as ideias de soberania e autodeterminação dos povos, bem como privilegiam o recurso a meios não violentos para a resolução de disputas. Isso apontaria um reforço dos valores defendidos pelo Brasil nesse tipo de ação.

24 Não à toa, e de forma coerente ao seu discurso político, percebemos uma relutância do país em fazer parte de missões de imposição da paz, justificadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU. Cf. HAMANN, 2016, p. 55.

Além das missões de paz organizadas pela ONU, o Brasil se envolveu, mesmo que em número mais reduzido, em missões de paz conduzidas e coordenadas pela OEA, principalmente na Colômbia. Essas ações foram delegadas para a OEA conforme previsto na Carta da ONU em função da cooperação entre esta organização e outras de dimensão regional. Sem envolver o emprego do uso da força, as missões de paz da ONU tinham como objetivo o envio de observadores civis e militares para o conflito com as Farcs, de forma a tentar resolver disputas e buscar acordos de paz²⁵.

Independentemente do nível institucional assumido ou da dimensão logística envolvida, essas iniciativas brasileiras corroboravam os princípios fundamentais de suas relações internacionais. Elas reforçavam que o uso da força apenas em última instância na política internacional e que iniciativas multilaterais originadas em fóruns de debate legítimos, sejam elas entendidas como intervenção ou como assistência, afastam a dimensão de coerção da ação internacional. Essas iniciativas, como mostro na próxima seção, evidenciam os interesses brasileiros e constituem estratégias a partir dos componentes idealistas e pragmáticos da PEB.

4. A IMPORTÂNCIA DA PREVENÇÃO DE CONFLITOS PARA A INSERÇÃO BRASILEIRA

Do exposto nas seções anteriores, temos que o envolvimento em iniciativas multilaterais para a restauração e da ordem e da paz internacionais é uma constante na política externa brasileira. Tal característica reflete não apenas sua atuação regional, mas também seu posicionamento como *player* global. É uma postura

25 COUTO, 2007.

consistente, recorrente e, acima de tudo, coerente com os ideais e princípios defendidos pelo país, interna e externamente.

Nesse sentido, participar das operações de paz da ONU corresponde a uma estratégia de inserção internacional compatível tanto com o discurso político quanto com as limitações de poder material que o país apresenta em sua história recente. Esse envolvimento destaca a posição do país tanto em relação aos seus vizinhos quanto em relação a outras potências em ascensão e torna seu pleito histórico por autonomia e relevância ainda mais claros. Especialmente com os indicadores de sucesso percebidos recentemente na MINUSTAH, missão no Haiti, e com o bom desempenho na UNIFIL, no Líbano, o Brasil ganhou credibilidade e prestígio para ser considerado um *player* de destaque nesse campo da política internacional. No momento em que este texto é produzido, por exemplo, cogita-se o envolvimento do Brasil em papéis de liderança de missões na África.

Ainda assim, o envolvimento do país em operações com emprego do uso da força é limitado. Mesmo nas duas missões que liderou, o Brasil não enfrentou uma situação clara de imposição da força, nos moldes do Capítulo VII da Carta da ONU. Se tal situação ocorresse, os componentes materiais de poder brasileiros poderiam criar constrangimentos à sua atuação, comprometendo pleitos futuros. No caso da MINUSTAH, onde o envio de pessoal e recursos foi o maior da história do país, o diferencial da atuação brasileira para o sucesso da missão não se deu na imposição da ordem, mas a partir do engajamento cívico-social junto à população, garantindo boa recepção às forças internacionais e um processo de mudança e reconstrução a partir das bases.

O pressuposto que sustenta o componente idealista da PEB é o de que a sociedade internacional deveria apresentar um caráter solidarista e seria sustentada por valores comuns aos seus membros

e por um ideal de justiça mundial. Dessa forma, instituições que promovessem a igualdade entre os Estados seriam reforçadas, como é o caso da diplomacia e do direito internacional. O fortalecimento dessas instituições e de um discurso de alteração das bases do poder na política internacional complementam e corroboram o componente pragmático da PEB, que evidencia a limitação nas capacidades de poder material do país. Mesmo atuando a partir de uma dimensão multilateral da política internacional, as operações de paz organizadas no âmbito da ONU demandam esforço material que pode ser oneroso às pretensões brasileiras.

Podemos ver, assim, que o Brasil contornou suas limitações de capacidade material a partir da operacionalização do componente idealista de sua política externa, transformando o discurso político em estratégia de engajamento da MINUSTAH. Em outras palavras, a relevância e contribuição brasileiras para o sucesso da missão no Haiti se deram basicamente a partir da mudança das bases de poder na região e da consolidação dos ideais solidarista tão caros ao país.

Nesta lógica se constituem o argumento e a reflexão propostos neste artigo. Mesmo tendo na resolução de conflitos um princípio norteador das suas relações internacionais, estrategicamente é mais interessante ao Brasil buscar vias que maximizem seu envolvimento sem, contudo, comprometer sua credibilidade. E acredito que o desenvolvimento de normas que promovam a prevenção de conflitos seja essa via, mostrando-se compatível tanto em relação à sua retórica política quanto à sua capacidade de agir a partir de bases de poder material²⁶. Mais importante, elas permitiriam ao Brasil agir como *player* global, tal como em suas aspirações internacionais.

26 FONSECA, 2015.

A retórica política, como mencionado, está estruturada na prática diplomática e nos princípios constitucionais que norteiam as relações internacionais brasileiras. Elas se mostram compatíveis com as ideias de prevenção de conflito, dado que estas se caracterizam, grosso modo, por serem um conjunto de práticas e mecanismos que impeçam que disputas existentes escalem para uma dimensão violenta. O papel de *player* global na construção de arcabouço normativo na área da prevenção de conflitos e proteção humanitária também se mostra facilitado pela própria atuação brasileira *vis-à-vis* seu envolvimento com questões de paz e segurança e o comprometimento do país com o direito internacional ao longo das últimas décadas, além, claro, de sua própria retórica política. Nesse sentido, podemos apontar ao menos três aspectos em que a prevenção se mostra com custo-benefício positivo para a política externa do Brasil na construção de seu papel na política internacional.

Primeiramente, e como já sugerido, ela limita a exposição brasileira no tocante à sua capacidade de projetar poder material. Grosso modo, o custo inerente à prevenção é mais reduzido do que aquele que deve ser empregado quando da resolução de conflitos. Enquanto esta envolve necessariamente a superação do estado de beligerância, bem como o provimento de medidas que solucionariam as causas das disputas, a prática da prevenção envolve o desenvolvimento de medidas que preveniriam situações violentas de irromper. Em outras palavras, o emprego de condições materiais para criar condições que impeçam o conflito é menos demandante do que aquele necessário para resolver uma disputa. Com isso, e se valendo de uma lógica economicista, os custos necessários para projetar liderança e desenvolver os meios para se tornar uma liderança em termos de prevenção são mais atrativos para Estados com limitações em seu excedente de poder, como é o caso brasileiro. A prevenção de conflitos é, portanto, positiva a

partir de uma relação entre o custo político de entrada em uma disputa e os benefícios à estabilidade da ordem e da consolidação do papel daqueles envolvidos.

Um segundo elemento se dá a partir das bases do poder na política internacional. A prática da prevenção de conflitos e o desenvolvimento de mecanismos normativos-institucionais que gerem sua promoção permitiria alterações nos elementos necessários para a estabilização da ordem internacional.

Essa mudança permitiria que alternativas à projeção de poder com base econômica e militar poderiam ser trazidas às agendas internacionais, favorecendo a ascensão e o pleito de novos atores. Estados como o Brasil poderiam se beneficiar disso, buscando pensar poder em termos menos materiais. Associada à possibilidade anterior, e garantindo que a retórica que sustenta essa mudança não é da insuficiência de poder, mas de alternativas à ordem vigente, Estados fora do centro decisório contemporâneo podem aumentar sua voz, levando à relevância do Brasil na política internacional.

Finalmente, e mesmo que não haja alteração significativa nas bases tradicionais da política internacional, estratégias multilaterais para a prevenção de conflitos contribuem para a estabilidade da ordem internacional. Ela reforça a lógica multilateral, criando múltiplos polos de influência e colaboração no plano internacional, favorecendo, inclusive, arranjos regionais – como aqueles que o Brasil adota costumeiramente. E isso se mostra compatível com o ideário e as aspirações brasileiras.

Exemplo dessas possibilidades de projeção internacional a partir de normas de proteção humanitária e de prevenção podem ser percebidas no corolário da Responsabilidade ao Proteger (RwP). A ideia foi proposta pelo Brasil em 2012, mas não ganhou

corpo. Ainda assim, é possível perceber que o engajamento nessa área seria positivo para a política externa do Brasil.

A RwP consiste em um complemento para o conjunto de regras e princípios trazidos pela Responsabilidade de Proteger (R2P), no início da década de 2000. Não se trata, pois, de inovação normativa. Entretanto, a leitura proposta pelo Brasil de princípios e regras do direito internacional já existentes reforça a esfera da prevenção e da proteção, ao mesmo tempo em que sinaliza a possibilidade de usar como mecanismos não violentos como formas de coerção para o cumprimento das obrigações estatais²⁷. Em outras palavras, a RwP traz para as agendas internacionais a mensagem de que coerção não deve significar uso da força militar. Isso está visível na sua estruturação em pilares de ação, que destacam a prevenção em todos os seus estágios²⁸.

A RwP opera a partir de três pilares de “competências”. O primeiro pilar destaca o Estado como responsável por manter a segurança de seus cidadãos diante da prática de violência como genocídio, crimes de guerra e limpezas étnicas. É dele a responsabilidade primária por proteger e prevenir a incidência de violência contra indivíduos em seu território.

O segundo pilar sugere que, se o Estado não conseguir cumprir com as suas obrigações, a comunidade internacional poderá ajudá-lo a superar a crise. É uma responsabilidade conjunta, em que a comunidade internacional assistiria o Estado prevenindo a ocorrência da violência.

Finalmente, no terceiro pilar existe uma previsão de que se a proteção não for possível ou o Estado deliberadamente não cumprir suas responsabilidades, a comunidade internacional deve tomar medidas coercitivas para garantir a proteção dos indivíduos,

27 HAMANN, 2012; VALENÇA e TOSTES, 2015.

28 HAMANN, 2012.

conforme previsto na Carta da ONU. Mais do que a responsabilidade conjunta, temos uma responsabilidade subsidiária para prevenir a violência contra indivíduos, incluindo a tomada de posturas coercitivas contra o Estado caracterizado como agressor. Assim, e mesmo se tratando de medidas coercitivas, não se fala necessariamente de ação militar – o próprio Capítulo VII da Carta da ONU abre espaço para outras ações coercitivas, como embargos econômicos.

A RwP retoma o debate de proteção proposto pela R2P, mas colocando a prevenção em voga. E, nesse sentido, mesmo com seu debate político comprometido pela própria inação brasileira, a RwP pode ser vista como um primeiro esforço para esse engajamento na formulação de normas na área de prevenção de conflitos. Entendo que ideários como esse evitam a exposição do país no tocante às suas limitações de capacidades materiais, ao mesmo tempo em que promovem uma mudança de cultura em relação ao papel do poder na política internacional, tendo o Brasil como liderança normativa. Portanto, falar em prevenção de conflitos é compatível com e adequado às pretensões internacionais brasileiras.

A oportunidade para o Brasil de se destacar como liderança no campo normativo da prevenção de conflitos é visível não apenas a partir das possibilidades para constituir uma ordem favorável às suas pretensões, mas também considerando as próprias condições que o país apresenta para promover sua inserção internacional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 265-275, 2012.

BAIN, William. The Pluralist-Solidarist Debate in the English School. Disponível em: <<http://www.isacompendium.com/subscriber/>

tocnode?id=g9781444336597_chunk_g978144433659716_ss1-6>. Acesso em: 3 abr. 2010.

BATTAGLINO, Jorge Mario. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 2, p. 131-151, 2013.

BELLAMY, Alex J. Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society. *Review of International Studies*, v. 29, n. 3, p. 1-20, 2003.

BUZAN, Barry. *An Introduction to the English School of International Relations*. Malden: Polity Press, 2014.

CARVALHO, Gustavo; VALENÇA, Marcelo M. Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 66-94, 2014.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 1, p. 159-176, 2007.

DE CAMPOS MELLO, Flavia. Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, E. (Ed.). *Multilateralismo nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Campus, 2014, p. 109-126.

FLEMES, Daniel e SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

FONSECA, Gelson, Jr. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Gelson, Jr. *Constantes e Variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Leitura XXI/NERINT-UFRGS, 2015.

HAMANN, Eduarda Passareli. A Força de uma Trajetória: o Brasil e as Operações da ONU (1947-2015). *Military Review*, p. 1-17, 2016.

HAMANN, Eduarda Passareli. A 'Responsabilidade de Proteger' e 'ao Proteger': breve histórico e alguns esclarecimentos. *CEBRI Dossiê*, v. 2, p. 25-29, 2012.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, v. 12, p. 91-93, 1979.

KACOWICZ, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: SUNY Press, 1998.

KENKEL, Kai Michael. Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force? *Global Responsibility to Protect*, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

KENKEL, Kai Michael. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*, v. 17, n. 3-4, p. 272-292, 2013.

LEMKE, Douglas. *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, número especial 40 Anos, p. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. *Between Autonomy and Heteronomy: the place of agency In Brazilian Foreign Policy*. Manuscrito, 2017.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. *Dados*, v. 59, n. 4, p. 995-1054, 2016.

MARES, David R. *Violent Peace*. New York: Columbia University Press, 2001.

MARTÍN, Félix E. *Militarist Peace in South America*. New York: Palgrave Macmillan US, 2006.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

VALENÇA, Marcelo M; SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil: potência regional com interesses globais. *Diálogo Político*, v. XXVIII, n. 4, p. 99-119, dez. 2011.

VALENÇA, Marcelo M; TOSTES, Ana Paula Baltasar. A Inserção Internacional Brasileira por meio da Consolidação das Normas de Prevenção de Conflitos e Proteção aos Civis: em Conflitos Armados: possibilidades a partir da responsabilidade ao proteger. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 1, p. 63-82, 2015.

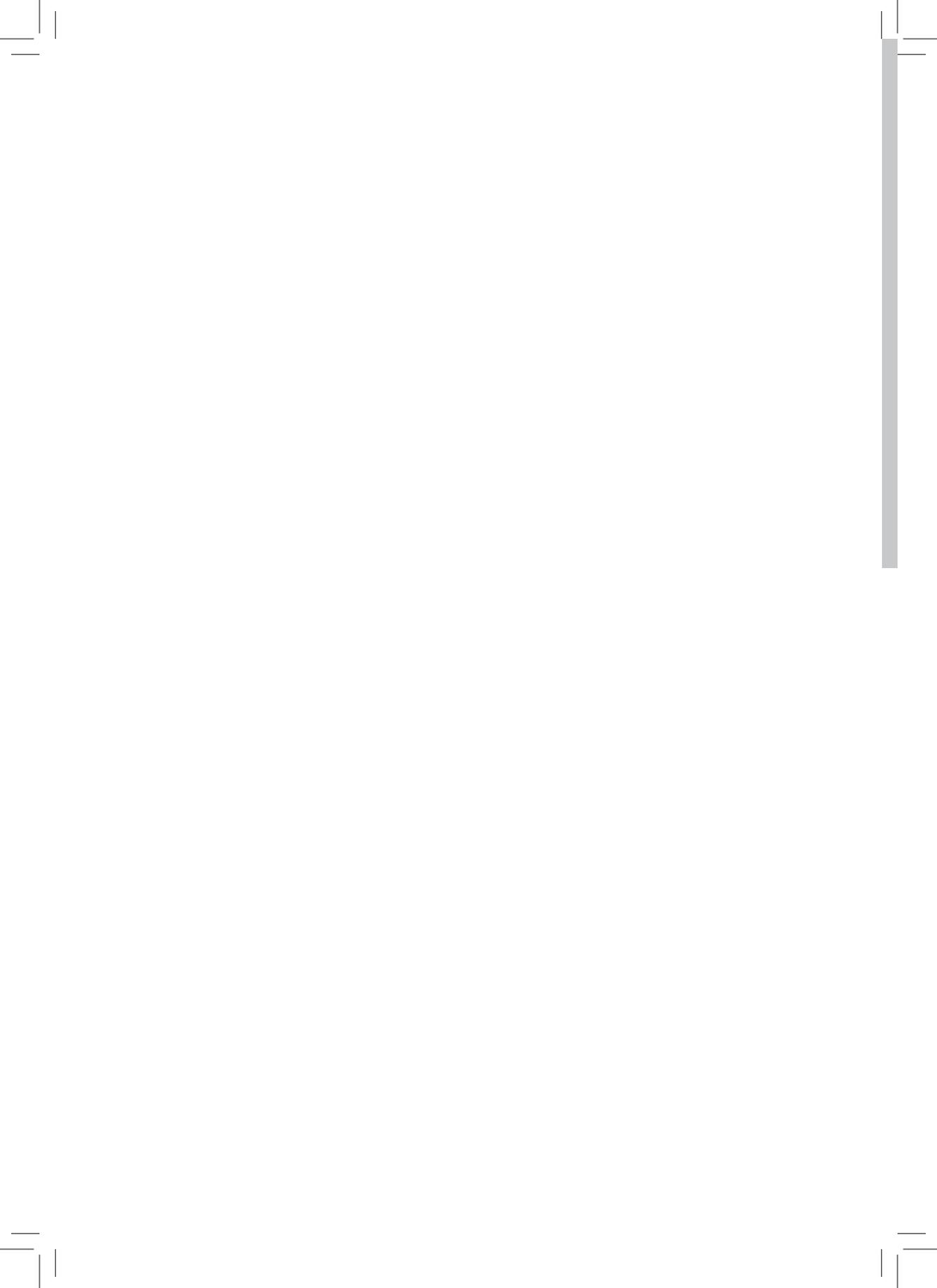
VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

WEHNER, Leslie E. Role Expectations As Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil As A Regional Power. *Foreign Policy Analysis*, v. 11, n. 4, p. 435-455, 2014.

WHEELER, Nicholas J. Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. *Millennium - Journal of International Studies*, v. 21, n. 3, p. 463-487, 1992.

TERCEIRA PARTE

POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE





DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POVOS INDÍGENAS: DA CONQUISTA DE DIREITOS INTERNACIONAIS AOS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

*Denise Vitale**

Denise Vitale é professora adjunta 4 do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências prof. Milton Santos (IHAC) da Universidade Federal da Bahia. É professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UFBA), do qual é a atual coordenadora. Também integra o quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, é pesquisadora

* Este artigo contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (bolsa Estágio Sênior) e do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento – CNPq (bolsa Produtividade em Pesquisa).

colaboradora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e pesquisadora nível 2 do CNPq. Graduada e doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (2004), foi Visiting Scholar na Universidade de Columbia, Nova York (2001-2002) e Visiting Fellow no European University Institute (2015) e na Scuola Normale Superiore, Firenze (2015). Tem experiência nas áreas de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase em teoria política, teoria democrática, direitos humanos, meio ambiente, povos indígenas, participação e controle social.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, os povos indígenas ganharam cada vez mais atenção e visibilidade internacionais, consolidando-se como atores globais relevantes. A Organização das Nações Unidas declarou as duas últimas décadas – de 1995 a 2004 e de 2005 a 2014 – como a Primeira e Segunda Décadas Internacionais dos Povos Indígenas, com o objetivo de reforçar os direitos e as condições de vida deste grupo numeroso e espalhado, estimado em mais de 370 milhões de pessoas ou cerca de 5% da população mundial (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues). Presente nos cinco continentes, os povos indígenas são considerados os grupos mais vulneráveis, marginalizados e pobres da humanidade. Embora divididos em mais de cinco mil povos diferentes, cada um com uma cultura e identidade própria, enfrentam problemas semelhantes: por um lado, o direito à terra e aos recursos naturais e às condições de vida; de outro lado sua relação com os Estados, as forças do mercado e a sociedade dominante.

Dos aborígenes australianos aos povos amazônicos da floresta, dos povos tribais africanos e indianos aos povos andino e inuit, as sociedades indígenas compartilham o impacto do colonialismo. Desde a década de 1970, seu desafio foi buscar uma estratégia internacional para chamar a atenção global para suas necessidades e demandas exclusivas e, usando o direito internacional e o sistema das Nações Unidas, pressionar as unidades de governo locais e nacionais a proteger, respeitar e cumprir seus direitos.

Nas últimas duas décadas, o desafio de se tornar atores sociais transnacionais dentro do sistema internacional levou a realizações notáveis. A pedra angular foi a aprovação em 2007 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP). A Declaração foi resultado de mais de trinta anos de trabalho, se considerarmos o ponto de partida como “Declarações preliminares dos Princípios para a Defesa das Nações e Povos Indígenas do Hemisfério Ocidental”, que resultou na “Conferência Internacional de ONGs sobre Discriminação contra Populações Indígenas nas Américas”, em 1977¹. Em 1982, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) criou o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (WGIP), para desenvolver um conjunto de padrões mínimos de proteção. O processo avançou muito lentamente na ONU por causa das preocupações dos Estados sobre princípios como o direito à autodeterminação e o controle sobre os recursos naturais existentes nas terras tradicionais. Apesar dessas diferenças, graças a uma forte pressão do movimento indígena, a Declaração foi aprovada em 2007, com 143 votos a favor, 11 abstenções e 4 votos contra (Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos). Os estudiosos reconheceram a importância da Declaração e sua aprovação chamou cada vez mais a atenção para o tema, em uma dimensão transversal e multidisciplinar: acadêmicos de estudos étnicos, meio ambiente, desenvolvimento, direito internacional, direitos humanos e literatura, para mencionar apenas alguns, contribuíram para o debate sobre a implementação da Declaração. O Grupo Internacional de Assuntos Indígenas (IWGIA), uma organização de direitos humanos dedicada aos assuntos indígenas desde 1968, fez contribuições significativas, especialmente em relação aos desafios de implementação.

1 Para uma revisão histórica, cf. DUNBAR-ORTIZ, 2015. Disponível em: <http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=709>. Acesso em: 4 nov. 15.

Em 2009, a IWGIA publicou o livro *Making the Declaration Work*, editado por Claire Charters e Rodolfo Stavenhagen, que enfatiza a importância da Declaração, reconstruindo a história de sua elaboração e chamando a atenção para o desafio de implementação. Em seu próprio capítulo, Charters postula que o alto grau de legitimidade do texto resulta do processo aberto, transparente e participativo pelo qual foi conduzido, assim como da equidade de seu conteúdo e o envolvimento de atores estatais e não estatais². Stavenhagen, por sua vez, chama a atenção para o fato de que a verdadeira questão a ser levantada é “como os direitos específicos afirmados na Declaração podem ser efetivados”, acrescentando que “a eficácia dos padrões internacionais de direitos humanos depende de uma ampla variedade de técnicas e envolve uma série de atores-chave que são diferentes e complementares aos organismos internacionais na sua aplicação de normas juridicamente vinculantes”³.

Em 2012, a questão da implementação ganha força no debate acadêmico com o livro *Indigenous Rights: In the Age of the UN Declaration*, editado por Elvira Pulitano. A problemática principal do livro é a eficácia da Declaração tendo em vista a emancipação dos povos indígenas e até que ponto ela pode mudar a natureza eurocêntrica do direito internacional no que se refere às abordagens sobre a questão indígena. Três anos mais tarde, em 2015, o livro *Indigenous People's Rights in International Law: Emergence and Application*, editado por Roxanne Dunbar-Ortiz *et. al.*, retoma a preocupação com a implementação, reunindo diferentes vozes do movimento indígena que “olham para trás da história do movimento visando olhar para frente”, especialmente no que diz respeito aos esforços nos níveis nacional e local. Na verdade, como

2 CHARTERS, 2009, p. 280.

3 STAVENHAGEN, 2009, p. 329-330.

os editores afirmam “o que é diferente agora é que, onde a luz da atenção internacional pode ser trazida, as sombras em que os abusos ocorrem tornam-se cada vez mais difíceis de esconder”⁴.

Há, assim, uma preocupação central com a eficácia da Declaração, cuja análise desdobra-se em dois níveis, o plano jurídico-institucional e o plano empírico. Do ponto de vista institucional, a adesão dos Estados com a Declaração avançou, com a mudança de posição dos quatro países que inicialmente foram contrários a ela. No mesmo sentido, em 2014, a ONU realizou a primeira Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, reafirmando o compromisso das Nações Unidas com a Declaração bem como com os meios para alcançar seus objetivos (A/RES/69/2). No plano empírico, os desafios relacionados à eficácia social da Declaração são prementes, exigindo ações dos Estados muito além do direito internacional, visto que existe uma enorme lacuna entre os objetivos da Declaração e sua implementação. Adentra-se aqui no plano da vontade política dos Estados, que deve priorizar a elaboração de planos de ação nacionais, bem como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da agenda pós-2015.

Este capítulo contribui para refletir sobre o contexto paradoxal do direito internacional que, ao avançar em questões substantivas dos direitos humanos e dos direitos ambientais, depara-se com exigências cada vez mais complexas no âmbito doméstico. Partindo de uma reconstrução do movimento internacional

4 DUNBAR-ORTIZ, 2015, p. 17. Duas outras importantes coleções acadêmicas merecem ser mencionadas. *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, publicada em 2010 e editada por Jackie Hartley, Paul Joffe, e Jennifer Preston, uma das primeiras coletâneas dedicadas à análise dos limites e possibilidades da Declaração. Começando com o Canadá, mas indo além de suas fronteiras, uma das principais preocupações abordadas no primeiro capítulo é o caminho para a implementação. *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, editada por Stephen Allen e Alexandra Xanthaki, em 2011, é uma segunda análise acadêmica aprofundada da Declaração e discute suas perspectivas institucionais, temáticas e regionais.

indígena na ONU, o capítulo busca identificar os principais passos da consolidação jurídico-institucional para, em seguida, evidenciar tensões e conflitos atuais que desafiam essa consolidação no plano empírico.

2. OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NA ONU

A história da elaboração e aprovação da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU desenvolveu-se em paralelo ao movimento transnacional dos povos indígenas. Augusto Willensen Diaz demonstra como o reconhecimento desses direitos pela ONU tanto fomentou o movimento indígena transnacional quanto foi influenciado por ele⁵. Nos primeiros anos da ONU, os povos indígenas ocupavam um espaço marginal, parcialmente incluídos no campo dos estudos de discriminação racial. A partir dos anos 1970 essa questão começa a ganhar maior projeção.

Fora do âmbito da ONU, o Conselho Mundial de Povos Indígenas (WCIP) desempenhou um papel significativo como o primeiro esforço global para reunir vozes indígenas em uma associação cujo objetivo era defender suas demandas em nível transnacional. Em 1975, a WCIP realizou uma conferência mundial, com representação de grupos indígenas de dezenove países, e recebeu *status* de ONG no Conselho Econômico e Social da ONU⁶. Em 1977, a sede da ONU em Genebra realizou a Conferência Internacional de ONGs sobre Discriminação contra as Populações Indígenas nas Américas, que se tornou a primeira ocasião em que representantes de comunidades indígenas participaram de uma conferência da ONU.

5 Diaz atuou como oficial de Direitos Humanos na ONU, tendo sido responsável por conduzir a inclusão dos direitos dos povos indígenas ao nível internacional.

6 Em 1974 uma primeira ONG chamada the National Indian Brotherhood recebeu esse *status*. Em 1975 a WCIP tornou-se uma organização mais representativa e substituiu a NIB no ECOSOC.

Durante a década de 1970, no contexto da descolonização de países da África e da Ásia, o debate começou a mudar de uma perspectiva de “proteção” e “integração” (termos usados nos primeiros documentos da OIT sobre o assunto) para um discurso de autonomia e autodeterminação. Conforme Willensen Diaz analisa, “o objetivo era claro: alcançar, na medida do possível, o reconhecimento progressivo dos povos indígenas como povos históricos e vivos, juntamente com seus direitos humanos e liberdades fundamentais, com particular ênfase para suas características coletivas, históricas e direitos específicos (...)”⁷. A partir de então, a disseminação e a consolidação do movimento indígena estão interligadas com os significativos avanços institucionais na ONU. A criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, em 1982, pela Subcomissão de Prevenção de Discriminação e Proteção das Minorias foi um primeiro passo para o reconhecimento dos povos indígenas como atores específicos, abrindo espaços participativos para esses “novos” atores, especialmente nos regimes de direitos humanos e ambientais, como mostra o Quadro 1. No entanto, longe de ser um processo linear e pacífico, a estrada foi curva e montanhosa. A espera de três décadas para a aprovação da Declaração mostra o grau de controvérsia que seu texto provocou.

7 DIAZ, 2009, p. 18.

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS NA ONU

Ano e local	Conferência/Convenção/Atividade	Principais características
1975	World Council on Indigenous People (WCIP)	ONG com status de observador no ECOSOC-UN
1989	Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais	Reconhece os direitos indígenas à terra, à identidade, à auto-organização e ao desenvolvimento Conceito do livre, informado e <i>a priori</i> consenso
1989	Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança	Direitos da criança indígena (art. 30)
1992, Rio de Janeiro	Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO92)	Agenda 21 (Capítulo 26): reconhece a necessidade de fortalecimento do papel dos povos indígenas em todos os níveis; A Convenção da Biodiversidade (CBD), Article 8(j), assinala a proteção do conhecimento tradicional e da repartição de benefícios
1996, COP 3 CBD, Buenos Aires	Fórum Internacional Indígena para a Biodiversidade (IIFB)	Coordena estratégias indígenas, oferece consultoria aos governos e influencia nas interpretações para as obrigações do governo

continua

Ano e local	Conferência/Convenção/ Atividade	Principais características
2000	Fórum Indígena Internacional para as Mudanças Climáticas (IIFPCC)	Órgão representativo dos povos indígenas na Convenção-Quadro para as Mudanças Climáticas (UNFCCC)
2000	Comissão Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR)	Resolução sobre os direitos das comunidades indígenas na África. Estabelecimento de grupo de trabalho sobre povos indígenas
2001, NY	Apontamento pela Comissão de Direitos Humanos da Relatoria Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos Povos Indígenas. Renovada em 2007	Relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos dos povos indígenas em países selecionados; aborda casos específicos de alegadas violações dos direitos dos indígenas aos governos; promove boas práticas e estudos
2002, NY	Fórum Permanente para os Povos Indígenas da ONU (UNPFII)	Primeiro órgão permanente da ONU para questões indígenas. Composto por 16 especialistas independentes, muitas pessoas indígenas
2002	Grupo de Apoio Interagência para as Questões Indígenas (IASG)	Promove e apoia o mandato do Fórum no Sistema ONU

continuação

Ano e local	Conferência/Convenção/Atividade	Principais características
2002, Johannesburgo	Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável. Declaração de Johannesburg sobre DS. Rio+10	“Nós reafirmamos o papel vital dos Povos Indígenas no Desenvolvimento Sustentável”
2007, NY	Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU (UNDRIP)	Principal documento. Participação nos órgãos da ONU (Artigos 41 e 42)
2007, NY	Estabelecimento do Mecanismo de Especialistas dos Direitos dos Povos Indígenas pelo Conselho de Direitos Humanos	Órgão subsidiário do Conselho de Direitos Humanos para a assessoria temática por meio de estudos e pesquisa
1995-2004/ 2005-2014, NY	Primeira e Segunda Décadas Internacionais dos Povos Indígenas	Fortalece a cooperação internacional para a solução de problemas enfrentados pelos Povos Indígenas nas áreas de cultura, educação, saúde, direitos humanos meio ambiente e desenvolvimento econômico e social
2010, Nagoya	Protocolo de Nagoya sobre o Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa de Benefícios oriundos da sua utilização (ABS) à CBD	Aborda o conhecimento tradicional com disposições sobre acesso e repartição de benefícios. As partes devem assegurar o consentimento prévio dessas comunidades e uma participação justa e equitativa nos benefícios

continuação

conclusão

Ano e local	Conferência/Convenção/ Atividade	Principais características
2012, Rio de Janeiro	Rio+20	Documento final “The Future We Want” reconhece a importância dos povos indígenas para o desenvolvimento sustentável
2014, NY	Primeiro Congresso Mundial de Questões Indígenas	Documento final do Plenário de Alto Nível da Assembleia Geral conhecido como Conferência Mundial sobre Povos Indígenas
Pós 2015 Agenda	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	17 objetivos considerados prioritários para o sistema ONU. Questão indígena presente

Fonte: Adaptado de UNEP and Indigenous Peoples: A Partnership in Caring for the Environment Policy Guidance, novembro 2012. Indigenous Peoples’ Rights in International Law: Emergence and Application e de levantamento da autora.

O Quadro 1 resume o longo processo que levou à abertura da estrutura da ONU às vozes das comunidades indígenas. A principal conquista consiste no desenho institucional específico dedicado às questões dos povos indígenas. Este desenho é formado pelo Fórum Permanente sobre Questões Indígenas e seus mecanismos de apoio (Relatoria Especial e Mecanismo de Especialistas), além de regulamentações e questões contempladas por diversos órgãos, agências e convenções. Em paralelo, órgãos como o Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas (IIFPCC) e o Fórum Indígena Internacional sobre Biodiversidade (IIFB) completam o quadro. De fato, desde 1992, os povos indígenas e as comunidades tradicionais têm sido cada

vez mais relevantes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e na Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de modo que essas convenções os reconhecem como uma *constituency* específica. A aprovação do Protocolo de Nagoia, em 2010, no âmbito da CBD, sobre acesso e participação nos benefícios (ABS) e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas são conquistas significativas para a autonomia dos povos indígenas de acordo com o direito internacional e são resultado de trabalho, pressão e persistência do movimento indígena internacional.

Além disso, vale a pena notar que a arquitetura da participação também compreende organizações locais, nacionais, regionais e transnacionais mais informais. No entanto, essas organizações estão conectadas a outras redes e alianças e estão presentes nos espaços mais institucionalizados anteriormente mencionados e em arenas informais, como os fóruns paralelos que ocorreram no Rio92 ou na Rio+20.

3. A DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS (UNDRIP)

A aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007, é considerada um marco do movimento internacional dos direitos indígenas por dois motivos: compreende um quadro legal e desafia as interpretações consagradas sobre os direitos humanos e o cosmopolitismo. De fato, o texto reflete as demandas atuais dos povos indígenas em todo o mundo e estabelece padrões para as ações dos Estados e das ONGs. Muitos estudiosos veem o reconhecimento de direitos coletivos tão controverso quanto inovador, o que inclui o direito à autodeterminação, à propriedade

coletiva da terra e ao acesso aos recursos naturais⁸. A Declaração reconhece os direitos indígenas como direitos de grupo, bem como o direito à autodeterminação coletiva, na medida em que os povos indígenas podem “determinar livremente seu *status* político e perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (artigo 3). Eles também têm “o direito à autonomia ou autogoverno em assuntos relacionados a questões internas e locais, bem como aos meios para financiar suas funções autônomas” (artigo 4). De acordo com o texto, os povos indígenas também “têm o direito de manter e fortalecer suas distintas instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais” (artigo 5), bem como o direito de se comunicar em suas próprias línguas (artigo 16).

O pedido de aceitação dos direitos indígenas como direitos coletivos tem sido uma exigência de longa data do movimento para o qual as especificidades desses povos não podem ser pensadas dentro do quadro clássico do liberalismo e dos direitos subjetivos. Os povos indígenas reivindicam direitos coletivamente em virtude de sua identidade, cultura e história compartilhadas, uma visão de mundo que não pode coexistir com a noção de indivíduo como o último portador de direitos⁹. No entanto, embora o reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas seja “indispensável para a sua existência como povos distintos”, muitos Estados consideram o direito indígena à autodeterminação como um desafio para as estruturas políticas nacionais a ponto de constituir “uma séria ameaça para a estabilidade e soberania dos Estados”¹⁰.

8 Ver, por exemplo, QUANE, Ellen. The UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples: New Directions for Self-Determination and Participatory Rights? In: ALLEN, Stephen; XANTHAKI, Alexandra (Eds). *Reflections of the UN...* op. cit., p. 259-287. HENRIKSEN, John. The UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples: Some Key Issues and Events in the Process. In: *Making the Declaration Work*, op. cit., p. 78-85.

9 SCHULTE-TENCKHOFF, 2012, p. 72.

10 HENRIKSEN, 2009, p. 80-81.

Esta é uma tensão crucial presente na relação entre os povos indígenas e seus respectivos Estados, e revela a tensão subjacente entre autonomia e soberania. Como Isabelle Schulte-Tenckhoff argumenta, avançando na discussão, os povos indígenas não podem se limitar dentro das estruturas existentes do sistema estatal, mas devem reivindicar alguma forma de posição internacional. Como ela sugere, embora no limite o caminho aberto pelo conceito de autodeterminação possa levar à secessão, se a autodeterminação for levada a sério, os povos indígenas devem ter o direito de escolher e de ter o benefício da dúvida em relação à secessão. Nas palavras conclusivas de Schulte-Tenckhoff:

Eles devem ter a oportunidade de rever a questão do colonialismo: seria discriminatório se os povos indígenas fossem privados do direito à descolonização – um direito que muitos outros povos em todo o mundo exerceram. Quanto ao qualificador “indígena”, deve ser rejeitado se implicar direitos reduzidos como povos. Nesse sentido, deixar de reconhecer o status dos povos indígenas como partes em tratados internacionais concluídos com os Estados é discriminatório porque, de forma similar, corre o risco de diminuir o status legal dos povos indígenas como entidades coletivas e seus direitos inerentes ao direito internacional¹¹.

Embora seja improvável que esta interpretação prevaleça no debate internacional, a UNDRIP fortalece o direito dos povos indígenas ao garantir-lhes a última palavra em questões relativas às suas terras. Reafirma a Convenção 169, de 1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no tocante à exigência de que os povos indígenas e tribais sejam consultados sobre questões que os afetam e que estejam envolvidos em processos participativos para

11 SCHULTE-TENCKHOFF, 2012, p. 83-84.

a formação de um consenso prévio, livre e informado nas políticas de desenvolvimento sobre seus territórios¹², bem como sobre outras questões de governança. O artigo 10 da UNDRIP afirma que “os povos indígenas não devem ser removidos à força de suas terras ou territórios e que nenhuma remoção possa ocorrer sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e após acordo sobre uma compensação justa e, quando possível, com a opção de retorno”. O artigo 18 detalha o artigo 10 ao determinar que os povos indígenas têm “o direito de participar na tomada de decisões em assuntos que afetem seus direitos, através de representantes escolhidos por eles próprios de acordo com seus próprios procedimentos, bem como manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisão”.

No entanto, os principais desafios dizem respeito ao plano da implementação, que remete a questões da soberania do Estado e, de forma mais decisiva, aos interesses e vontade do governo. Na próxima seção, o capítulo analisa tensões empíricas relevantes sobre os conflitos políticos e econômicos na região amazônica, evidenciando os desafios mais prementes para os povos indígenas.

4. OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO NA REGIÃO DA AMAZÔNIA

Embora todos os governos nacionais amazônicos declarem respeito aos direitos dos povos indígenas e se comprometam com a legislação internacional de proteção de seus direitos, tendo ratificado tanto a Convenção 169 como a Declaração de Direitos dos Povos Indígenas, há um divórcio entre o discurso oficial e de respeito à lei e a sua prática. O problema da implementação desses

12 O artigo 6º da Convenção 169 da OIT determina que a consulta deve obedecer a procedimentos apropriados, realizados em boa-fé, e por meio de instituições representativas dos povos. Os povos envolvidos devem ter a oportunidade de participar livremente em todos os níveis da formulação, implementação e avaliação das medidas e programas que os afetem diretamente.

direitos é, pois, uma questão central que está na base de diversos conflitos socioambientais contemporâneos nos países amazônicos. De acordo com vários líderes indígenas e ativistas ambientais, a Convenção 169 da OIT não é uma prática. Em muitos casos não existem mecanismos de consulta e, quando ocorrem, resumem-se a informar as populações indígenas afetadas de uma decisão do governo tomada anteriormente. Os requisitos democráticos para o debate e formação de consenso não são respeitados.

A dificuldade para implementação deve-se, entre outros fatores, aos interesses conflitantes e diferentes que atores econômicos, especialmente empresas, tem na região. A Amazônia é uma região sob forte pressão e disputa. Exploração de gás e petróleo, comércio ilegal de madeira, mineração e usinas hidrelétricas são os focos principais de conflito porque causam grande impacto nos territórios indígenas e na floresta com um todo. Os conflitos têm sido atualmente agravados com o desenvolvimento de megaprojetos na região amazônica. Sob o guarda-chuva da Iniciativa para a Integração Regional da América do Sul (IIRSA), uma mega-agenda de desenvolvimento proposta pelo Brasil em 2000 e apoiada pela Unasul, vários projetos de infraestrutura nas áreas de transporte (rodovias, portos, pontes), energia e redes de comunicação têm sido construídos nos países amazônicos, intensificando a pressão na região e, conseqüentemente, conflitos socioambientais. A assimetria de poder entre os diferentes atores envolvidos é enorme, permanecendo as populações indígenas como a parte mais vulnerável.

Vale notar que a forma como esses conflitos ocorrem varia de país para país, mas, em todos os casos, o desrespeito aos padrões socioambientais e dos direitos e das vozes indígenas são uma constante. A IIRSA é financiada por diferentes fontes regionais (Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata

– Fonplata, Inter-American Development Bank – IADB), mas a presença do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES desempenha um papel central nos projetos da IIRSA. Uma vez que um dos principais objetivos do BNDES é incentivar o processo de internacionalização das empresas brasileiras de engenharia e de construção (como a Camargo Correa, Odebrecht e Andrade Gutierrez)¹³, há uma relação íntima entre o governo brasileiro e o setor privado tanto no nível nacional como na política externa. Essa relação pode ser mais próxima se lembrarmos que as companhias mencionadas foram as maiores doadoras para a campanha eleitoral da presidente Dilma Rousseff em 2010 e estão envolvidas no maior escândalo de corrupção investigado no Brasil. A “Operação Lava-Jato” tem revelado um esquema de corrupção sistêmico e complexo conectando os conglomerados da engenharia e da construção civil, empresas estatais, como a Petrobras e a Eletronorte, e políticos¹⁴.

No Equador, por exemplo, a região amazônica registra a presença das empresas de petróleo por mais de 40 anos, com fortes estragos socioambientais. Depois de décadas da exploração e conflitos causados pelas empresas americanas Texaco e Chevron, a presença da empresa brasileira Petrobras no Parque Nacional de Yasuni (declarado pela Unesco uma Reserva da Biosfera) tem agravado as tensões, inclusive com povos indígenas não conectados. Conflitos similares são enfrentados no Brasil, Peru e Bolívia¹⁵.

No Brasil, os megaprojetos do Complexo do Rio Madeira e Belo Monte, no rio Xingu, são dois marcos de uma concepção específica

13 Cf. CARVALHO, Clarissa. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. ABRI, 2012.

14 Para mais informações sobre a Lava-Jato: <<http://www.nytimes.com/2015/08/09/business/international/effects-of-petrobras-scandal-leave-brazilians-lamenting-a-lost-dream.html>>.

15 SEVÁ FILHO, 2008.

e fechada de desenvolvimento que pode ser considerada como governamental, mas não pública, e que tem sido desenhada para atingir exclusivamente os interesses do mercado. A construção de rodovias, hidrovias e portos é essencial para aumentar a infraestrutura para a exportação de bens primários como soja, minérios e madeira. Além disso, as hidrelétricas (Jirau, Santo Antônio e Belo Monte), na visão governamental são a melhor alternativa para fornecer energia. Para alguns pesquisadores, porém, esses projetos hidrelétricos não podem sequer serem pensados como projetos de desenvolvimento, mas apenas um meio de auxiliar o crescimento do capitalismo global no contexto de uma crise estrutural do capitalismo¹⁶. Ou, mais perverso ainda, como forma de oferecer oportunidades de superfaturamento e gerar recursos ilícitos para campanhas eleitorais.

O impacto ambiental de todos esses projetos são uma grande preocupação. Diversas e profundas mudanças ambientais como a modificação de cursos de rios, o efeito da migração dos peixes, inundações, secas e deslocamentos de populações terão impacto na vida dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. Para além dos efeitos naturais há também a consequência das regras e políticas para o uso dos recursos, por exemplo o manejo da pesca que favorecerá a produção para exportação em detrimento à produção local. Desse modo, há uma imposição do “pacote ambientalista para o desenvolvimento” que não é aberto à participação¹⁷.

Outro foco crucial é a questão do reconhecimento dos territórios indígenas, que tem sido uma das demandas mais históricas dos povos indígenas em toda a América Latina e um dos principais temas de conflito no Brasil. A Constituição Federal de

16 Entrevista com Osvaldo Sevá Filho. Disponível em: <<http://pontodepauta.wordpress.com/2011/08/14/entrevista-com-osvaldo-seva-filho-grandes-e-polemicas-obras-serao-chamadas-no-brasil-a-%E2%80%98salvar%E2%80%99-o-capitalismo-global/>>.

17 BARAÚNA, 2009.

1988 reconhece o direito indígena à terra como um direito originário no sentido de que a ocupação dos povos indígenas é anterior à formação do Estado. Até o presente, 480 territórios indígenas foram homologados pelo Poder Executivo (aproximadamente 12% do território nacional), 330 deles na Amazônia¹⁸. Contudo, 72 territórios indígenas já foram demarcados, 31 deles na Amazônia, e ainda aguardam homologação presidencial¹⁹.

Como se verifica no Quadro 2, o processo de demarcação foi mais intenso nos anos após a promulgação da Constituição de 1988, com destaque para os governos Collor e o primeiro governo FHC. A partir do segundo governo Lula e, principalmente, nos dois governos Dilma, as demarcações reduziram-se significativamente, correspondendo a um contexto de enfraquecimento geral das políticas socioambientais governamentais. Na avaliação da líder indígena Sonia Guajajara e de ambientalistas brasileiros, a redução do número de demarcações reflete o avanço do modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio e o apoio político da bancada ruralista²⁰.

18 Cf. Povos Indígenas no Brasil. Portal do Instituto Socioambiental. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

19 Idem.

20 Entrevista para o site do UOL. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2014/06/09/dilma-acha-que-precisamos-consumir-e-ter-chuveiro-quente-diz-lider-indigena.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

TABELA 1 – DEMARCAÇÕES DE TERRITÓRIO INDÍGENA NO BRASIL

Presidente [período]	TIs Declaradas		TIs Homologadas*	
	Nº**	Extensão (Ha)**	Nº**	Extensão (Ha)**
Dilma Rousseff [jan 2015 a maio 2016]	15	932.665	10	1.243.549
Dilma Rousseff [jan 2011 a dez 2014]	11	1.096.007	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2007 a dez 2010]	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2003 a dez 2006]	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan 1999 a dez 2002]	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso [jan 1995 a dez 1998]	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco [out 92 a dez 94]	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor [mar 90 a set 92]	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney [abr 85 a mar 90]	39	9.786.170	67	14.370.486

Fonte: Povos Indígenas do Brasil/ Instituto Socioambiental. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Em março de 2016, a Relatora Especial da ONU para os Povos Indígenas, Victoria Tauli Corpus visitou o Brasil em missão oficial ao Brasil e, em seu relatório, reafirma o quadro de retrocesso no plano da implementação.

A impressão geral da Relatora Especial, após sua visita, é que o Brasil tem uma série de disposições constitucionais exemplares relativa aos direitos dos povos indígenas e, no passado, era um líder na área de demarcação dos territórios de povos indígenas. No entanto, nos oito anos que se seguiram à visita do titular do mandato anterior, houve uma ausência perturbadora de progresso na implementação de suas recomendações e na resolução de questões de longa data de preocupação chave para os povos indígenas. Em vez disso, a informação recebida aponta para uma regressão extremamente preocupante na proteção dos direitos dos povos indígenas. No contexto político atual, as ameaças que enfrentam os povos indígenas podem ser exacerbadas e as proteções históricas de seus direitos humanos podem estar em risco²¹.

O quadro estrutural de apoio governamental a um modelo de desenvolvimento desconectado com as questões socioambientais favorece a entrada de empresas extrativistas e de *agrobusiness* afetando os interesses e direitos dos povos indígenas. A solução passaria pelo fortalecimento das instituições de defesa dos direitos dos povos indígenas, bem como por ouvir efetivamente os índios sobre sua visão de desenvolvimento e agregar esses elementos a um modelo de desenvolvimento nacional²².

Além do abismo entre os direitos indígenas e a sua implementação, mencionado acima, há também um grande divórcio e um forte paradoxo entre o discurso democrático-participativo e a sua prática no que se refere aos temas socioambientais. O caso brasilei-

21 TAULI-CORPUZ, Victoria. Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on her mission to Brazil, item 92. Disponível em: <<http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/documents/country-reports/154-report-brazil-2016>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

22 Idem.

ro é emblemático porque as inovações participativas tem sido uma marca da desde a redemocratização. Nos anos 1990, o Brasil implementou a experiência do Orçamento Participativo e a gestão de Conselhos de Políticas Públicas em inúmeras prefeituras ganhando uma reputação internacional de laboratório da governança participativa. Contudo, o retrato do Brasil como um país de instituições participativas de relativo sucesso merece um exame cuidadoso particularmente na área ambiental de 2008 em diante.

Com efeito, a partir de 2008 o cenário político brasileiro tem passado por transformações que afetam diretamente a política socioambiental. O ano de 2008 pode ser considerado um ponto de inflexão, marcado pela vitória de um modelo desenvolvimentista (representado pela então ministra da Casa Civil e ex-presidente Dilma Rousseff) sobre um modelo de desenvolvimento sustentável (representada pela então ministra do Meio Ambiente Marina Silva). O símbolo dessa mudança de paradigma foi quando Marina Silva, à frente do MMA (2003-2008) renunciou ao cargo e desfilou-se do PT, em função de uma profunda divergência com a opção prevalecente no governo. Desde então, diversos retrocessos socioambientais têm marcado o contexto do país: a adoção do Código Florestal, a construção de hidrelétricas na Amazônia (Jirau, Santo Antônio e Belo Monte), a crescente ameaça aos direitos indígenas, a não demarcação de terras indígenas, a recente aprovação do Código de Mineração e o enfraquecimento da Fundação Nacional do Índio (Funai), entre outros.

Esses acontecimentos foram resultado de decisões do governo sem nenhuma participação social, o que descaracteriza e enfraquece o debate público e ações democráticas. Embora no caso das hidrelétricas audiências públicas tenham sido realizadas, foram instâncias que não abriram espaço para a interferência no processo decisório. Portanto, poder-se-ia argumentar, como faz a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha:

*Uma verdadeira consulta se dá nas comunidades – e não só com as lideranças ou organizações indígenas –, no tempo delas e em língua que elas entendam e possam se expressar. E não pode ser uma atividade pontual, e sim um processo que acompanhe todas as fases do projeto. Se está tudo decidido de antemão, vai-se consultar os índios sobre o que? Se querem bolsa-pescado ou tanques de piscicultura depois que os peixes do rio sumirem? A cor da parede da barragem?*²³

Esse agravamento das políticas ambientais para os assuntos socioambientais, bem como o crescente *deficit* entre o Executivo e as ONGs com uma longa carreira nas causas socioambientais pôde ser observada na Rio+20, em 2012. Apesar da criação de mecanismos institucionais para o diálogo com a sociedade civil pela organização oficial da conferência, uma parte considerável dos atores sociais não reconheceram os canais criados como um espaço adequado para o diálogo, no qual pudessem expressar suas demandas, optando por participar exclusivamente da Cúpula dos Povos.

Mais recentemente, no final de maio de 2014, enormes protestos indígenas ocorreram em diversas cidades brasileiras. A imagem de indígenas armados com arcos e flechas lutando contra a polícia montada na cavalaria repercutiu mundo afora em importantes jornais. Na ocasião, os indígenas juntaram-se a outro protesto que estava ocorrendo em Brasília, capital federal, do Movimento Sem Teto, cuja motivação principal era os gastos para a Copa do Mundo no lugar de gastos sociais. A maior parte dos indígenas estava em Brasília para protestar pela demarcação de terras e pela suspensão de Belo Monte.

23 Entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*. 14 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1310677-dilma-cede-a-pressao-dos-ruralistas-e-rifa-os-direitos-indigenas-diz-antropologa-da-usp.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

Desse modo, os povos indígenas nunca tiveram tantos direitos garantidos e ao mesmo tempo tantos direitos ignorados. Esta contradição é particularmente agravada no contexto de governos conduzidos por partidos de esquerda, como o PT no Brasil. Não apenas isso é trágico porque a chamada “esquerda” não atua mais como “esquerda”, mas também e principalmente porque a ascensão do PT ao governo não levou à organização de uma oposição consistente com uma agenda socioambiental, capaz de encaminhar as demandas das populações indígenas ao sistema político. Um dos resultados é a intensificação dos conflitos e a criminalização dos movimentos sociais, entre eles os movimentos indígenas, e o aumento da repressão. Após os protestos de junho de 2013, que levaram mais de um milhão de brasileiros às ruas, uma das maiores preocupações do governo federal foi evitar novos conflitos durante a Copa do Mundo e, para tanto, a prisão de líderes e ativistas tem se tornado uma prática crescente.

Um dado alarmante é o número de assassinatos contra indígenas. De acordo com os dois últimos relatórios do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), *Violence against indigenous peoples in Brazil*, verifica-se um alto número de suicídios e assassinatos dos povos indígenas. Em 2014 e 2015 foram registrados 192 assassinatos, muitos dos quais relacionados à disputa pela terra, especialmente no Mato Grosso do Sul, Amazonas, Bahia e Maranhão. Entre eles, registra-se o homicídio brutal de Marinalva Kaiowá, em 1º de novembro de 2014, que, duas semanas antes da sua morte, esteve no Supremo Tribunal Federal (STF) em Brasília para protestar da decisão anulatória do processo de demarcação da Terra Indígena Guyraroká²⁴. O número de suicídios também

24 Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Violence against indigenous peoples in Brazil. 2014 Data. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio%20Violencia%202014/_Relat.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

aumentou, atingindo 135 em 2014, a maioria entre jovens indígenas. Nas palavras de Erwin Kräutler, bispo da Prelacia do Xingu e presidente da CIMI:

O ano de 2014 talvez tenha visto uma das mais violentas iterações de violação dos direitos fundamentais das comunidades indígenas no Brasil. A amplificação pelo governo brasileiro do poder político dos ruralistas sobre as decisões relativas à demarcação de terras aumentou a violência em todas as regiões do país. Os congressistas ligados aos setores que veem a terra como apenas uma fonte de exploração e lucro promoveram audiências públicas para instigar a população a tomar posição contra os direitos dos povos indígenas inscritos na Constituição Federal²⁵.

A crise e os conflitos continuaram até o presente. Em outubro de 2015, a polícia dispersou um grupo de 200 indígenas que protestavam pacificamente no Congresso contra o PEC 215. Em dezembro, o Ministério Público Federal denunciou o Estado do Brasil e a empresa Norte Energia, responsável pela construção de Belo Monte, por etnocídio²⁶. De acordo com os promotores, o governo brasileiro não conseguiu fortalecer os órgãos administrativos responsáveis pelo meio ambiente e as questões indígenas, contribuindo assim para a destruição de suas culturas. Em abril de 2017, mais de três mil indígenas foram dispersados pela polícia na frente do Congresso Nacional, em protesto contra a demora na demarcação de terras²⁷. Os conflitos violentos entre

25 Idem, p. 8.

26 Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Pará. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/mpf-denuncia-acao-etnocida-e-pede-intervencao-judicial-em-belo-monte>>. Acesso em: 16 dez. 2015

27 Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Pará. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/mpf-denuncia-acao-etnocida-e-pede-intervencao-judicial-em-belo-monte>>. Acesso em: 16 dez. 2015

indígenas e fazendeiros também se repetiram, com destaque para os estados do Mato Grosso do Sul e Maranhão.

A repressão às manifestações indígenas também foi uma constante em outros países amazônicos. O Equador restringiu a liberdade de expressão, associação e crítica, especialmente no que se refere aos direitos ambientais, humanos e indígenas. Em 4 de dezembro de 2013, o presidente Rafael Correa, um político esquerdista, fechou a ONG Pachamama, que trabalhou por mais de 15 anos no Equador em defesa dos direitos indígenas²⁸. O fechamento ocorreu depois que a organização se colocou contrária ao XI Oil Round, um leilão de blocos de petróleo na região sul da Amazônia do Equador. O Decreto 16 que regula todas as atividades das ONGs no Equador, reforçou o controle governamental sobre as organizações da sociedade civil em junho de 2014²⁹. Isso obriga todas as ONGs a informar sobre suas atividades, fontes de financiamento, parceiros e outros detalhes ao governo. O decreto permite que o governo feche a ONG sem aviso prévio se decidir que não está funcionando de acordo com o interesse nacional. Esse tipo de controle intenso teve um impacto devastador na ONG Oilwatch e vem muito perto da censura³⁰. Como no Brasil, a repressão dos movimentos sociais e ambientais aumentou na sequência da crise global de 2008. Um relatório publicado em 2012 pela Ação Ecologia, a Comissão Ecumênica de Direitos Humanos e a Fundação Regional de Assessoria em Direitos Humanos – INREDH sobre a criminalização dos movimentos sociais afirma que entre 2008 e 2010 foram arquivadas mais de 20 acusações

28 Cf. <<http://www.pachamama.org/news/government-of-ecuador-shuts-down-fundacion-pachamama>>.

29 MONTÚFAR, Cerar et al *El derecho a reunirmos en paz. Decreto 16 y las amenazas a la organizacion social en el Ecuador*. Disponível em: <<https://decreto16.files.wordpress.com/2014/08/librod16conportada.pdf>>.

30 Entrevista ao autor em 3 fev. 2014.

(17 delas criminosas) contra 129 ativistas socioambientais e de direitos humanos, incluindo líderes indígenas³¹.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou chamar a atenção para os limites e desafios contemporâneos da questão indígena a partir do plano da implementação. O argumento buscou evidenciar um paradoxo: se, por um lado, os povos indígenas alcançaram o reconhecimento internacional de seus direitos, com um sistema específico de proteção junto à ONU, por outro lado, o enorme déficit de implementação constitui uma ameaça premente aos direitos conquistados.

Se, do ponto de vista do reconhecimento formal de direitos muito se avançou, o plano da implementação e efetivação desses direitos aponta para limitações que desafiam o alcance desse mesmo reconhecimento. Nesse sentido, uma questão instigante que abre novas indagações teóricas consiste em analisar em que medida a não efetivação de direitos, ou seja, o plano prático local-nacional da não implementação, prejudica e até mesmo anula a própria legitimidade obtida no processo global. Do mesmo modo, pode-se questionar sobre os limites da democracia global na medida em que seus processos de deliberação produzem declarações amplas e gerais, posteriormente ignoradas totalmente ou em parte pelos Estados cujos governos não têm vontade política para sua realização.

Diante desse dilema, o comprometimento dos Estados nacionais com o sistema multilateral de direitos humanos e de meio ambiente não pode ficar limitado a ratificação formal de tratados, convenções e declarações. O desafio premente é que compromissos

31 Cf. <<http://www.inredh.org/archivos/pdf/informe%20criminalizacion.pdf>>.

efetivos sejam assumidos e, ao mesmo tempo, que o sistema internacional intensifique os mecanismos de cobrança para que os direitos dos povos indígenas não entrem para a história apenas como um discurso, mas sim como uma conquista efetiva.

REFERÊNCIAS

BARAÚNA, Gláucia. *Análise das políticas governamentais definidas para a região do Rio Madeira e seus efeitos sobre a pesca artesanal*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Amazonas. 2009.

CHARTERS, Claire. The legitimacy of the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples. In: CHARTERS; STAVENGHAHN (Eds). *Making the Declaration Work*, IWGIA, 2009.

DUNBAR-ORTIZ, Roxanne *et. al.* *Introduction to Indigenous People's Rights in International Law: Emergence and Application*. IWGIA, 2015.

DIAZ, Augusto Willensen. How Indigenous Peoples' Rights Reached the UN. Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen (Ed.). *Making the Declaration Work*. IWGIA. Copenhagen 2009, document 127.

HENRIKSEN, John, The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Some Key Issues and Events in the Process. In: CHARTERS; STAVENGHAHN (Eds). *Making the Declaration Work*, IWGIA, 2009.

SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle. The Language of Indigenous Rights. In: Elvira Pulitano (Ed.). *Indigenous Rights in the Age of the UN Declaration*, 2012.

EVÁFILHO, Oswaldo. *Selva Quadriculada à Revelia. Povos e poderes em conflito nas Amazôniaas equatoriana, peruana e brasileira sob*

DENISE VITALE

o avanço da indústria petrolífera. ANPOCS, 2008. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2298&Itemid=230>.

STAVENGHAHEN, Rodolfo. Making the Declaration Work, IWGIA. Copenhagen 2009.



A AMAZÔNIA, A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O TRABALHO DO DIPLOMATA

Paulo José Chiarelli Vicente de Azevedo

Bacharel em Relações Internacionais (UnB, 2001) e mestre em Diplomacia (IRBr, 2005). Antes de ingressar no serviço exterior, foi assistente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Brasília (2000 a 2002).

Diplomata desde 2002, trabalhou na Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (2005-2008) e no Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (2014-2016) do Ministério das Relações Exteriores. No exterior, serviu na Missão junto às Nações Unidas em Nova York (2008-2012) e na Embaixada em Oslo (2012-2014). Foi também professor assistente

da disciplina de Desenvolvimento Sustentável no Instituto Rio Branco (2015-2016).

Foi membro das delegações brasileiras às sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2008 a 2011 e a diversas reuniões multilaterais, como as Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (2006, 2007, 2014 e 2015), as reuniões do Fundo Global para o Meio Ambiente (2006-2007) e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012). Chefiou a delegação à XL Reunião Consultiva do Tratado da Antártica (2017).

Desde dezembro de 2016, chefia a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço do MRE.

Como a Amazônia molda a política externa brasileira sobre temas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável? De que maneira os formuladores e executores de política externa formam sua visão de mundo e informam sua atuação externa a partir do olhar para a Amazônia? Essas são as duas perguntas que me vieram à mente a partir do título do painel, “Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente: a importância da Amazônia”. Para buscar respondê-las, proponho repassar um histórico da agenda internacional de desenvolvimento sustentável e da atuação do Brasil para, em seguida, apresentar uma breve reflexão sobre o papel da Amazônia no discurso e na ação diplomática.

Na agenda internacional, a discussão sobre proteção ambiental surge com a preocupação, nos anos 1960, com a chuva ácida nos países desenvolvidos. Nesses países, a sociedade civil se mobiliza e começa a exigir dos governos cooperação para tratar esse problema, que não respeitava fronteiras – tinha uma característica transfronteiriça. Ao mesmo tempo, começam a tomar corpo teses de “limites ao crescimento” da humanidade, com publicações do Clube de Roma, que defendiam haver um limite natural ao crescimento econômico – o que, no entender de países em desenvolvimento, significava condenar à pobreza extrema bilhões de pessoas.

Nesse contexto, foi realizada a primeira reunião da ONU sobre meio ambiente em Estocolmo em 1972: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Os debates nessa conferência, em linhas gerais, marcaram as primeiras diferenças de visões entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos.

Para os países pobres, o foco das discussões não deve restringir-se somente à proteção ambiental à revelia do ser humano; os desafios ambientais só seriam superados *pari pasu* aos desafios sociais. Para muitos dos representantes de países ricos, a crise ambiental se solucionaria com medidas puramente ambientais. A primeira-ministra da Índia, Indira Gandhi, ajudou a situar no centro do debate a preocupação social, ao afirmar, na Conferência, que a pobreza era a principal ameaça ambiental ao país dela.

O sentido da afirmação da primeira-ministra indiana não era o de que os pobres são os principais poluidores – o que é falso – mas o de que as questões ambientais não poderiam ser solucionadas sem o combate à pobreza. Essa tese foi um dos avanços centrais na discussão internacional sobre meio ambiente e contribuiu para o desenvolvimento da ideia de desenvolvimento sustentável.

A partir dos anos 1980, a agenda internacional ambiental evoluiu aceleradamente. Os países buscaram soluções multilaterais sob as Nações Unidas para problemas ambientais compartilhados, como a destruição da camada de ozônio. Para proteger a camada de ozônio, houve primeiro um consenso científico sobre a necessidade de solução coletiva e em seguida a negociação de dois tratados: a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal. Nessa mesma época também têm início as negociações que vão resultar em 1992 na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, que seguiu o mesmo modelo: uma preocupação científica, seguida de legislação internacional para proteger o sistema climático da interferência antrópica perigosa.

É também nos anos 1980 que começa a se consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável, a partir da publicação do Relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987, encomendado pelas Nações Unidas a uma comissão presidida pela ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland. As principais mensagens

políticas do Relatório Brundtland eram de indivisibilidade entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento e do aspecto intergeracional do desenvolvimento sustentável, como um desenvolvimento que responda às necessidades das gerações atuais sem prejudicar a capacidade das gerações futuras de atender as suas.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) foi realizada no Rio de Janeiro. Nesta Conferência, desaguam alguns processos que se iniciaram na década anterior. Três convenções foram assinadas: além daquela sobre Mudança do Clima, já mencionada, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção de Combate à Desertificação. Na Rio-92 também foi adotada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, consolidando 27 princípios de direito internacional tais como: o respeito por não causar danos ambientais a um outro Estado; a redução de padrões insustentáveis de produção e consumo; o compromisso com acesso à informação e educação ambiental. Também foi adotada na Rio-92 a Agenda 21, um instrumento de gestão abrangente e ambicioso, que visava integrar questões ambientais, sociais e econômicas. A Agenda 21 teve um papel muito importante no planejamento nas décadas de 1990 e 2000, inclusive no Brasil, com a adoção de Agendas 21 locais e privadas, contribuindo para disseminar a preocupação com a sustentabilidade na ação cotidiana dos gestores públicos e privados.

Em 1997 foi aprovado o Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O protocolo foi adotado por haver entendimento de que os compromissos dos países desenvolvidos sob a Convenção do Clima não seriam suficientes para proteger a Terra de uma mudança perigosa do clima. O protocolo adotou um modelo “de cima para baixo”, com os países desenvolvidos assumindo metas absolutas de controle

ou redução de emissões, por haver um entendimento de que esses países são os principais responsáveis históricos pela mudança do clima.

Kyoto infelizmente foi perdendo a eficácia com o passar do tempo, como uma lei que parou de ter eficácia, em função principalmente da ausência do principal emissor histórico, os Estados Unidos. O protocolo também não oferecia uma moldura adequada para ancorar as ações de redução de emissões do principal emissor atual, a China, e de outros países cujas emissões vinham crescendo.

Ao longo dos anos 2000, tentou-se negociar um acordo sob a Convenção do Clima que incluísse os Estados Unidos e que de alguma forma pudesse ancorar as ações dos países em desenvolvimento. O Brasil, a China, a África do Sul e a Colômbia eram países que já tinham conseguido reduzir ou controlar suas emissões mesmo sem ter assumido metas sob o Protocolo de Kyoto. As negociações conduzidas ao longo da década culminaram em 2009, na Conferência do Clima de Copenhague, onde infelizmente houve um divórcio de expectativas. De um lado, os países e grupos que queriam um acordo com obrigações “de cima para baixo”, no modelo de Kyoto; de outro lado, países que resistiam a esse modelo por entender que não havia funcionado e provavelmente não iria funcionar.

Ainda que tenhamos obtido um resultado em Copenhague, para o qual o Brasil levou metas ambiciosas de redução de emissões até 2020, o produto da conferência era frágil. Não havia um marco institucional onde ancorara as ações prometidas. Mais importante ainda, o “Acordo de Copenhague” foi contestado por diversos Estados-Partes, que reclamaram da maneira pouco democrática com que a conferência foi conduzida e não reconheceram seu resultado final. A presidência do encontro, de fato, não conseguiu

construir o consenso necessário para obter um resultado legítimo, o que expôs tanto os organizadores quanto as Nações Unidas.

Após Copenhague, abriu-se um momento de questionamento profundo da capacidade da comunidade internacional de agir por meio das Nações Unidas para resolver problemas de ação coletiva na área ambiental. Alguns chegaram até mesmo a propor soluções fora da ONU, por meio de “coalizões de países”, nos moldes da OTAN. Tais propostas preocupavam à diplomacia brasileira, que sempre defendeu soluções multilaterais para problemas comuns. Sobre mudança do clima em especial, o Brasil entendia que um acordo só funcionaria se tivesse a maior participação possível e fosse percebido pela comunidade internacional como legítimo, ancorado em regras comuns e compartilhadas. Caso contrário, seriam adotadas normas fragmentadas, o que tornaria a solução de um problema coletivo muito mais complicada, quiçá impossível. A capacidade de influência do Brasil, que teria de manobrar em ambiente fragmentado, também seria diminuída.

Nesse cenário de frustração pela falta de uma ação decisiva contra a mudança do clima e de ceticismo quanto ao multilateralismo é recebida pela Assembleia Geral da ONU a proposta do Brasil de organizar a “Conferência Rio+20”, em 2012, para celebrar os 20 anos da Rio-92. A proposta enfrentou oposição inicialmente, mas o Brasil conseguiu, com apoio de países e grupos parceiros, alcançar consenso para sua organização.

A Rio+20 desempenhou um papel de resgate do multilateralismo como a modalidade para buscar resolver os problemas comuns de desenvolvimento sustentável e do meio ambiente. Foi uma resposta aos céticos quanto ao papel da “diplomacia de cúpulas”, reunindo o maior número de chefes de Estado e de Governo até então. Seu documento final, “O Futuro Que Queremos”, amarrou alguns fios soltos da área de desenvolvimento sustentável, dando

mandatos para negociações sob as Nações Unidas de temas como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e biodiversidade além da jurisdição nacional e dando impulso a ações como as de produção e consumo sustentáveis. A Rio+20 serviu, assim, para reafirmar o curso das Nações Unidas e do multilateralismo como veículos essenciais para alcançar respostas comuns e legítimas a problemas internacionais.

Em 2015, foram alcançados dois marcos importantes na agenda internacional: o Acordo de Paris sobre Mudança do Clima e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O Acordo de Paris, adotado na capital francesa em dezembro, alterou a lógica da cooperação internacional para lidar com a mudança do clima. Como o modelo do Protocolo de Kyoto não funcionaria para o futuro, foi desenhado um modelo híbrido entre a abordagem “de cima para baixo” com “de baixo para cima” para ancorar os esforços de combate à mudança do clima. Os países determinam nacionalmente que contribuição oferecerão, informarão seus pares e participarão de um processo internacional de avaliação do esforço global.

O Brasil foi um dos poucos países em desenvolvimento que apresentou uma meta de redução de emissões em termos absolutos. A diplomacia brasileira defendeu um acordo que acolhesse e apoiasse nossos esforços domésticos de redução de emissões e de adaptação à mudança do clima, que não impusesse sanções e que incorporasse países como a China, país cujas emissões têm crescido velozmente, e também os países historicamente responsáveis pela mudança do clima que vivemos hoje, como os Estados Unidos.

Em 2015 também foi adotada a Agenda 2030 e os 14 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que definem a moldura da cooperação internacional para os próximos 15 anos. A Agenda 2030 consolida a ideia de que a erradicação da pobreza

é o maior desafio global atual (algo que ainda era contestado por certos atores) e defende uma atuação integrada em áreas como educação, saúde, proteção ambiental, e crescimento econômico, dentre outros, para alcançar um desenvolvimento efetivamente sustentável. Como a Agenda 21 e as Metas do Milênio, a Agenda 2030 e os ODS já estão sendo utilizados por gestores públicos e privados para o planejamento de suas atividades. O Brasil está começando um esforço de disseminar essa agenda no âmbito do governo federal e nos estados e municípios.

Conforme demonstrado acima, os países passaram de uma fase de legislação – em que convenções, protocolos, acordos e outros instrumentos foram negociados – para uma fase de implementação – durante a qual os países devem executar o que foi pactuado. Para um país em desenvolvimento como o Brasil, a importância do foco em implementação não deve ser subestimada. Sem cumprir os compromissos que assumimos, e sem os demais países cumprirem com os deles, não conseguiremos superar o aquecimento global, a destruição ambiental e a pobreza extrema.

(Um parêntese: ainda não se sabe qual será o impacto sobre o Acordo de Paris da eleição nos Estados Unidos do presidente Trump. No momento, permanecem muitas perguntas, num cenário em que os sinais até o momento não são positivos. Contudo, é possível ainda ter esperança, já que a lógica do acordo é diferente daquela do Protocolo de Kyoto: já que as metas são definidas pelos próprios países, e já que todos os países se comprometeram com o acordo, os motivos para retirar-se dele são muito fracos. Essa questão também remete a uma reflexão mais ampla sobre o *status* do multilateralismo hoje e o papel dos Estados Unidos, que não será explorada aqui por merecer espaço e tempo dedicados.)

Como mencionado anteriormente, o Brasil tem defendido que a erradicação da pobreza é o principal desafio, cuja superação deve

ser buscada por meio de um desenvolvimento ambiental, social e economicamente sustentável. Nenhum desses três elementos se sustenta sozinho. Ainda que tal afirmação pareça evidente, persistem junto a alguns interlocutores, em especial de países ricos, dificuldades de compreendê-lo. A proteção ambiental *strictu sensu*, como a criação de uma unidade de conservação, não é sustentável; a discussão deve ser mais sofisticada, incorporando também as atividades econômicas e as condições sociais das populações que vivem naquela região.

Essa reflexão remete ao papel da Amazônia. Não tenho a presunção de discorrer sobre a Amazônia para um público amazônico, mas acho útil para nosso diálogo repassar alguns números que ilustram as riquezas naturais e humanas da região: a Amazônia abriga 20% de toda a diversidade de espécies de animais do planeta, mais de 5 mil espécies de árvores (comparado com 650 na América do Norte inteira), mais de 1800 peixes só no Rio Negro (na Europa são 200), 1/4 das borboletas no mundo, diversos produtos florestais não madeireiros, minério, água, uma diversidade humana enorme, com mais de 25 milhões de pessoas, povos indígenas, ribeirinhos, comunidades tradicionais, moradores urbanos... todas essas características fazem da Amazônia um lugar único.

Alguns dizem que o Brasil é uma potência ambiental. Não saberia dizer se somos potência ou não, mas essa frase só faz algum sentido se o país for pensado como um país amazônico. O Brasil abriga 60% do bioma amazônico, enquanto os outros 40% estão nos países vizinhos. Se, antes, a floresta nos afastava dos nossos vizinhos, hoje a lógica é de aproximação. Passamos de diálogos pontuais com os países amazônicos para uma cooperação regional com viés de integração, ao amparo do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que se tornou depois uma Organização.

A lógica do TCA, que surgiu no final dos anos 70, foi fortalecer a posição do Brasil frente às pressões internacionais sobre a Amazônia. À época, o cenário de uma invasão estrangeira da Amazônia era plausível. Atualmente, as pressões externas que a região enfrenta são de outra natureza, um pouco mais sofisticadas, como a biopirataria e as redes criminosas transnacionais. O bloco dos países amazônicos foi formado para que possamos buscar respostas conjuntas para desafios comuns.

Pude observar um exemplo concreto dessa cooperação aqui em Belém, onde visitei a sede do INPE na região e conheci o trabalho das salas de monitoramento do desmatamento. O INPE em Belém já exporta essa tecnologia e esse conhecimento para os países amazônicos: com a ajuda da OTCA, ajudou a Bolívia e a Colômbia a montar salas de monitoramento de desmatamento naqueles países.

Outro exemplo desse tipo de articulação calcada na identidade de país florestal é a atuação no âmbito do Grupo de Países Megadiversos Afins, os “Megadiversos”, que congrega os países com a maior biodiversidade do mundo. Esses países se aliam em muitos temas nas negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica para avançar visões comuns. Os Megadiversos foram fator decisivo para aprovar-se em 2010 o Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Repartição de Benefícios, que irá ajudar o Brasil a proteger e distribuir os benefícios oriundos da utilização dos recursos da biodiversidade.

Ainda outro exemplo é na área de mudança do clima, na qual o Brasil desenhou um modelo inovador de pagamento por resultados alcançados na redução de emissões provenientes do desmatamento (REDD), que serve como experiência e referência para outros países florestais.

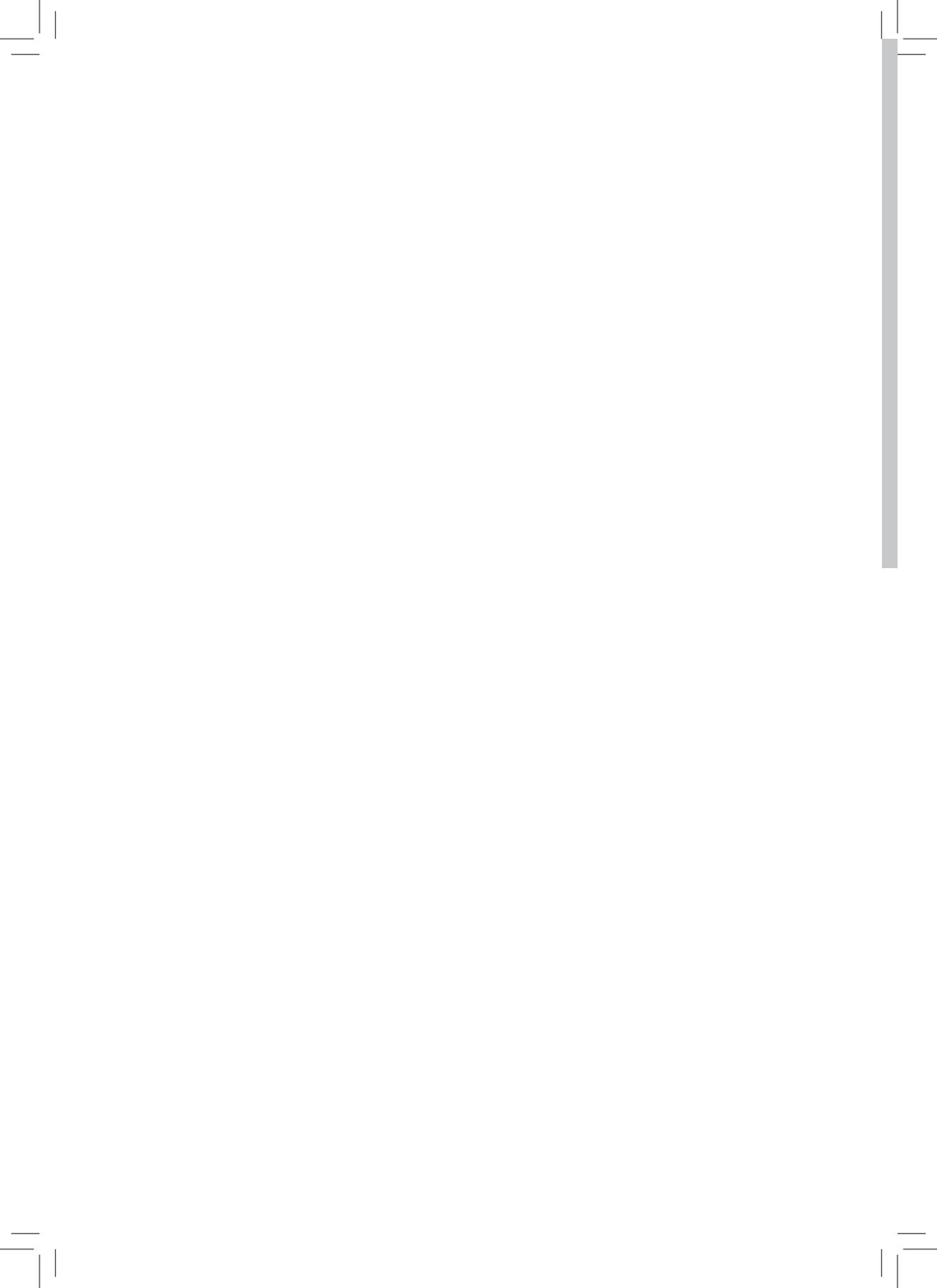
Esses casos ilustram como a cooperação em temas amazônicos contribui para estreitar as relações do Brasil com seus vizinhos e para formar alianças que avançam interesses comuns em negociações internacionais. A Amazônia traz ao Brasil uma identidade muito próxima com outros países florestais. Em temas como gestão de florestas ou de mudança do clima, nem sempre os países terão visões concordantes sobre as soluções, mas muitas vezes esses países compreenderão os desafios que outros países florestais enfrentam, particularmente em termos de capacidade e de financiamento.

E o trabalho do diplomata? Por um lado, o papel do diplomata é ajudar a construir o arcabouço externo de tratados e normas que irão ajudar a proteger e desenvolver o que é nosso. Por outro, deve fomentar a cooperação e o diálogo com países vizinhos e países parceiros. Por meio da ação diplomática, procuramos fortalecer as capacidades domésticas de responder aos desafios comuns à região amazônica, como a adaptação à mudança do clima, o combate à biopirataria e ao tráfico de espécies ameaçadas, o aproveitamento sustentável dos recursos da biodiversidade.

A diplomacia existe como política pública para apoiar o que for decidido pela sociedade brasileira, incluindo os povos da Amazônia brasileira. A decisão não cabe à diplomacia, devendo ser fruto de um processo constante mediado pelo governo, do qual participam cidadãos, as representações de classe, o setor produtivo, as universidades e a sociedade civil organizada. Só com esse amplo diálogo conseguiremos caminhar rumo ao desenvolvimento sustentável da região e melhorar a qualidade de vida das pessoas não só na Amazônia, mas no Brasil inteiro.

Por fim, gostaria de registrar um depoimento pessoal. No Itamaraty, a Amazônia é parte fundamental da formação de gerações de diplomatas. Ainda no curso de formação do Instituto

Rio Branco, os diplomatas realizam uma viagem de estudos à região. Minha turma teve uma viagem muito enriquecedora: visitamos batalhões do Exército, postos de fronteira, uma reserva de desenvolvimento sustentável, órgãos de governo e a casa de Chico Mendes, em Xapuri. Para a grande maioria, foi o primeiro contato que tivemos com a região e seu povo. Conhecer a realidade amazônica, a diversidade e a vastidão da região é uma experiência transformadora, que mudou minha visão de mundo e me ajuda a ser um melhor profissional.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Augusto W. M. Teixeira Júnior

A V Conferência sobre Relações Exteriores “O Brasil e as Tendências do Cenário Internacional” não poderia ter ocorrido em lugar melhor do que no norte do Brasil, na região amazônica. A Amazônia é destinada a uma centralidade crescente para a Política Externa Brasileira. A região se conecta, de forma umbilical, aos desafios do Brasil em cada tempo histórico. Se no passado esta porção do território consistia numa área sensível para a construção das fronteiras nacionais, no presente e no futuro que se aproxima a Amazônia é um horizonte a ser abraçado pela Política Externa em seus mais variados temas: integração e cooperação regional, comércio e investimentos, segurança e paz, desenvolvimento

sustentável e meio ambiente. Os trabalhos aqui organizados abordaram cada um dos temas acima mencionados. De forma a melhor apresentar as considerações finais, expomos a seguir uma síntese de cada um dos capítulos que compõem esta obra.

Após o magnífico texto de abertura do embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, idealizador primeiro desta obra; o diplomata Paulo Estivallet de Mesquita abordou com precisão os “novos sinais para a política externa brasileira na América Latina”. Questões como a mudança na polaridade global, a ascensão da China e os desafios brasileiros junto às iniciativas de integração e cooperação regional compuseram a análise do diplomata sobre o cenário que se descortina para a Política Externa Brasileira. Após o panorama geral das mudanças em curso que afetam nossas relações exteriores desenhado por Mesquita, o ministro Arslanian Neto desenvolveu um instigante balanço dos desafios hodiernos à integração regional. No texto “Notas sobre a agenda de integração econômica-comercial do Brasil com a América Latina”, o ministro Arslanian Neto, a partir de um entendimento geopolítico do Brasil e de sua posição desenvolveu um primoroso quadro sobre a importância econômico-comercial da América Latina para o Brasil, a evolução do comércio intrarregional e os desafios e agendas da integração. Ao expor o panorama das mudanças e conquistas recentes da Política Externa no âmbito econômico e comercial, Arslanian Neto contribui para o melhor entendimento do atual estágio da integração do Brasil com a América Latina.

Em “Entre o multilateralismo, o regionalismo e o bilateralismo: notas para pensar a estratégia brasileira nas negociações internacionais de acordos preferenciais de comércio e de investimentos”, a professora doutora Patrícia Nasser de Carvalho trouxe às questões em tela uma perspectiva da universidade. Com ênfase nos desafios do Sistema de Comércio Internacional neste século, Nasser de Carvalho analisou a questão da credibilidade da

OMC em face a agendas como a do nacionalismo, protecionismo e a força do regionalismo e proliferação de APCS desde os anos 1990. Entre as contribuições de seu capítulo, estão subsídios para entender como a criação de APCS está relacionada aos obstáculos na OMC. De suas conclusões destacamos o debate crítico sobre a viabilidade da preferência dos governos brasileiros em pautar-se pelo fortalecimento do multilateralismo como estratégia de inserção internacional.

Após apresentar distintas nuances sobre a Política Externa, Integração e Investimentos, o fortuito debate entre diplomatas e acadêmicos se centrou sobre Política Externa, Segurança Internacional e Paz. Abrindo esta seção, o professor doutor Augusto W. M. Teixeira Júnior propôs um diálogo renovado entre a geopolítica, a segurança internacional do Brasil e sua Política Externa. O capítulo denominado “A Geopolítica de uma Paz Violenta: desafios no Entorno Estratégico Brasileiro” analisou como a reincorporação tardia do conceito geopolítico de Entorno Estratégico por parte da Política Externa brasileira enfrenta, atualmente, um quadro de disputa por influência com potências extrarregionais tal como um cenário sul-americano de violência interestatal latente, complexificado por altos níveis de violência doméstica. Apoiando-se no debate de David R. Mares sobre “Paz Violenta”, o capítulo contribui ao argumentar a favor da necessidade de retomar uma grande estratégia por parte do Brasil, em especial para o seu Entorno Estratégico.

Olhando para a articulação entre a inserção internacional e as questões de paz e segurança para além do Entorno Estratégico brasileiro, o conselheiro Christiano Sávio Barros Figuerôa avaliou a atuação brasileira nos esforços de manutenção da paz. No capítulo “Sete décadas de operações de manutenção das Nações Unidas: contribuições brasileiras”, Figuerôa traz os antecedentes sul-americanos que ilustram os esforços entre militares e diplomatas

na manutenção da paz antes mesmo da criação do sistema ONU. Discorrendo sobre as experiências brasileiras em operações de paz de Suez (1948) ao imediato pós-Guerra Fria, Figuerôa atenta para inflexões e um engajamento mais robusto da Política Externa brasileira neste campo de atuação, evidenciadas pelo ativismo brasileiro à frente da MINUSTAH e da FTM/UNIFIL. Ao apontar os ganhos deste acumulado para a política externa, o autor não deixa de apresentar um conjunto de desafios, entre os quais se destaca diluição nos limites entre manutenção e imposição da paz nos mandatos de missões da ONU. Característica desses tempos, expressa um desafio fundamental para a Política Externa brasileira e para a orientação constitucional desta.

Numa perspectiva vinculada aos estudos críticos de segurança e paz, o professor doutor Marcelo M. Valença aborda também a temática sobre a contribuição brasileira para a paz. Em “Contribuições da Prevenção de Conflitos à Política Externa Brasileira: notas e reflexões”, Valença discorre sobre o assunto em tela trazendo elementos normativos e do campo dos valores como aspectos úteis à compreensão da atuação brasileira nessa seara das relações internacionais. Abordando tópicos como o multilateralismo como valor da PEB, junto à resolução pacífica de controvérsias, e o envolvimento brasileiro em operações de paz; Valença destaca como padrão na política externa brasileira a participação em iniciativas multilaterais para restaurar a paz e a ordem internacionais. Semelhante ao debatido por Figuerôa, Valença argumenta que a participação do Brasil em operações de paz faz parte da estratégia de inserção internacional do país. Entretanto, semelhante ao desenvolvido por Teixeira Júnior, chama atenção para as dificuldades quanto a capacidades materiais para a projeção de poder do Brasil. Entre as soluções aventadas, Valença contribui para o debate ao ponderar sobre a necessidade

do Brasil de engajar-se como liderança do campo normativo na prevenção de conflitos.

Depois de percorrer por tópicos tradicionais da agenda da Política Externa brasileira, o livro saudou os leitores com aportes diplomáticos e acadêmicos sobre um tema que domina cada vez mais a agenda internacional: meio ambiente e desenvolvimento sustentável. No capítulo intitulado “Desenvolvimento sustentável e povos indígenas: da conquista de direitos internacionais aos desafios da implementação”, a professora doutora Denise Vitale discorreu sobre temas sensíveis como os direitos dos povos indígenas na ONU, a formalização do reconhecimento destes povos como a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) e os atuais desafios da implementação desta agenda na região da Amazônia. Ilustrando o cenário político e de conflito social e econômico da região amazônica, Vitale mapeou um conjunto de interesses conflitantes nos níveis doméstico e regional que geram óbices a realização dos direitos dos povos indígenas. Ao evidenciar o paradoxo entre o reconhecimento internacional dos direitos indígenas frente ao déficit de implementação, a pesquisadora ajuda a entender como este resultado apresenta ameaças aos direitos conquistados por estas populações.

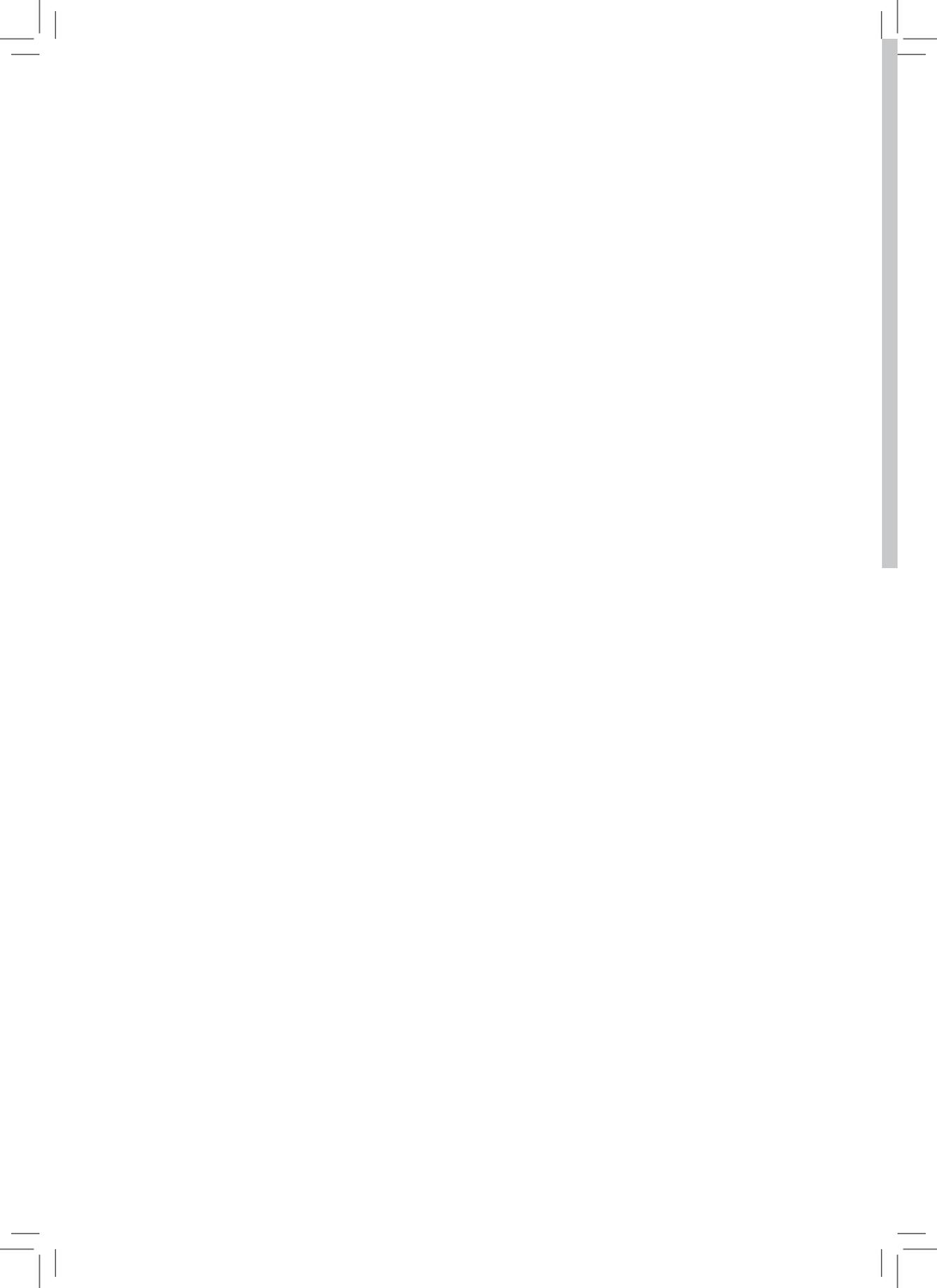
Em diálogo com os problemas do meio ambiente e dos povos afetados pelos problemas do desenvolvimento, o conselheiro Paulo José Chiarelli Vicente de Azevedo desenvolveu em “A Amazônia, a política externa brasileira e o trabalho do diplomata”, uma perspectiva etnográfica do problema em tela. A partir do argumento de que a Amazônia molda a política externa brasileira quanto aos temas de desenvolvimento sustentável e meio ambiente, Azevedo delineia um rico histórico sobre a evolução da agenda ambiental nas relações internacionais. Embora com enfoque distinto ao de Vitale, Azevedo não descarta em mostrar como as questões ambientais passam a questão das desigualdades entre os

povos, tal como fazem parte dos problemas do desenvolvimento a mais de meio século. Nesse sentido, o texto de Azevedo ajuda a entender como as questões de meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade convergem atualmente em ações como a Agenda 2030 e os 14 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Semelhante a Vitale, que aponta para os problemas ligados à condição dos indígenas como sujeitos de direito em seu próprio país e do respeito aos arcabouços legais internacionais que os protegem; Azevedo inclui o elemento humano em sua análise diplomática, com sensibilidade para o manejo dos recursos ambientais, a sustentabilidade e o desenvolvimento.

Como observado nestas considerações finais, esta obra abarca a integralidade dos temas debatidos ao longo da V CORE. Com a riqueza e perspectivas distintas, entre acadêmicos e diplomatas, estas páginas expressam a pluralidade de visões e entendimentos que convergem para uma compreensão mais robusta e crítica dos desafios da Política Externa brasileira no século XXI. Destarte a organização dos debates em seções temáticas, ficou claro ao leitor como cada aspecto da agenda das relações exteriores brasileiras dialoga entre si, influenciando-se mutualmente na criação dos desafios do presente e das soluções do futuro. Diante das mudanças que se descortinam, experiências como as Conferências de Relações Exteriores e intercâmbios entre diplomacia e academia são cada vez mais necessários para o entendimento das complexidades que nos cercam.

QUARTA PARTE

**FUNAG 45 ANOS:
A DEMOCRATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



DEGRAVAÇÃO DO PAINEL

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, DIRETOR DO INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, IPRI/FUNAG – Vou dar início ao painel número 5 da nossa conferência, uma conferência histórica na medida em que estamos comemorando 45 anos da criação da FUNAG. Temos aqui a presença de alguns distinguidos representantes da FUNAG nessa longa trajetória. Na nossa mesa vamos ter o embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, presidente da FUNAG. Tenho ao meu lado o embaixador João Clemente Baena Soares, que é da Amazônia, da terra de vocês. Ele ocupou muitos cargos na Secretaria de Estado e

no exterior, foi secretário-geral do Itamaraty quando ingressei no Itamaraty: nessa época nos recebeu quando da posse, uma turma de treze recém-admitidos no concurso direto de 1977.

Contamos também com a presença do embaixador Gelson Fonseca Júnior, que foi não apenas presidente da FUNAG, mas também o criador do IPRI. O IPRI representa, tanto quanto a FUNAG, uma ponte não só entre a academia e a diplomacia, mas uma ponte entre o Itamaraty e a sociedade. A palestra inicial do embaixador Moreira Lima traz exatamente em seu título esse objetivo: “A democratização do conhecimento”. Essa interação é quase uma osmose entre a sociedade e o Itamaraty.

Temos ainda a presença do embaixador Synesio Sampaio Goes Filho, que é um diplomata-historiador muito conhecido pelos seus trabalhos sobre as nossas fronteiras, e também um dos responsáveis pela trajetória exemplar da FUNAG e do IPRI com suas várias publicações nessas áreas. Temos igualmente o embaixador Carlos Henrique Cardim, professor da UnB e ex-diretor do IPRI, um dos responsáveis pela coleção “Clássicos do IPRI”, uma cooperação entre a FUNAG e a Editora da Universidade de Brasília. O embaixador Cardim presidiu a comissão editorial que realizou importantes lançamentos de textos relevantes do pensamento político mundial, quando estava à frente da Editora da UnB, com a inclusão de grandes autores. Contamos, finalmente, com a presença do embaixador José Jeronimo Moscardo de Souza que foi o presidente anterior à gestão do embaixador Gilberto Vergne Saboia na FUNAG. O embaixador Moscardo deu um impulso formidável às publicações da FUNAG, bem como em suas conferências, tendo sido ele o criador dessa série de conferências de relações exteriores.

Sem mais delongas eu vou passar a palavra ao embaixador Sérgio Moreira Lima que vai fazer sua apresentação sobre a “Democratização do Conhecimento em Relações Internacionais”.

EMBAIXADOR SÉRGIO EDUARDO MOREIRA LIMA, PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – É com grande alegria, realmente um privilégio para todos nós, eu me sinto muito feliz em homenagear a memória do embaixador Vladimir Murtinho, primeiro presidente da FUNAG, e poder contar com a presença entre nós do embaixador Baena Soares, ex-secretário-geral do Itamaraty, ex-diretor-geral da OEA e ex-presidente da FUNAG. Outra personalidade aqui presente é o embaixador Jeronimo Moscardo, ex-ministro da Cultura, que foi também presidente da FUNAG. Publicou de maneira extensa e levou livros para as bibliotecas básicas das universidades. O embaixador Carlos Henrique Cardim é outro colega que se distinguiu como editor, escolhia as obras clássicas mais importantes para torná-las conhecidas na academia, assim como o embaixador Gelson Fonseca. O resultado disso foi que hoje temos a coleção Clássicos IPRI e outros livros de alta qualidade publicados pela Fundação. Gelson Fonseca é um dos pioneiros modernos no diálogo entre diplomacia e academia. O ministro Paulo Roberto de Almeida é um acadêmico que tem contribuído nessa aproximação. É uma grande alegria estar com todos eles aqui.

Vamos começar pela “Democratização do Conhecimento de Relações Internacionais”. Por que creio que nós estamos contribuindo para democratizar o conhecimento? A resposta é o acesso gratuito à Biblioteca Digital da FUNAG com mais de 600 livros no campo das relações internacionais e da política externa brasileira; além de manuais que ajudam a preparar para o Rio Branco e outros concursos públicos. Nosso objetivo é criar consciência da importância das relações internacionais e da diplomacia num mundo que se torna cada vez mais interdependente e global. O que acontece no exterior afeta e condiciona a realidade doméstica. É preciso entender esse processo para poder nele influir e defender, assim, nossas crenças, valores e também nossos interesses. Este é o nosso objetivo principal.

Nesta apresentação, com a exposição destas imagens, gostaria de explicar, em primeiro lugar, quem foi Alexandre de Gusmão, o patrono de nossa Fundação. Trata-se de um importante personagem da história diplomática brasileira. Nascido em Santos, São Paulo, em 1695, após os estudos básicos no Brasil, então colônia de Portugal, viajou para Coimbra, em cuja universidade se formou em Direito – mais tarde, estudaria também na Sorbonne, em Paris. Tornou-se conhecido nos meios diplomáticos e intelectuais da época e foi convidado pelo rei de Portugal, D. João V, para o Conselho Ultramarino, responsável pelas questões de limites entre Portugal e Espanha, inclusive na América do Sul. Foi um dos principais negociadores do Tratado de Madri (1750), sucessor do Tratado de Tordesilhas (1494). No Tratado de Madri, pela primeira vez, o território do Brasil-colônia incorpora a Amazônia e o Centro-Oeste num formato próximo ao que temos atualmente. Essa expansão das fronteiras muito se deve ao princípio do direito privado romano conhecido como *uti possidetis*, ou seja, uma vez provada a posse pacífica de um determinado território, por meio do povoamento, sua propriedade poderia ser reivindicada. Assim, as missões jesuíticas que a expedição de Pedro Teixeira, no século XVII, ajudou a estabelecer na região, a partir da ação de religiosos deixados nas aldeias indígenas durante a subida do Amazonas, acabariam registradas como povoados portugueses na Torre do Tombo em Lisboa. Por isso, Pedro Teixeira é considerado um herói da região e sua estátua encontra-se na praça que antecede a Estação das Docas. Um século mais tarde, Alexandre de Gusmão valeu-se do registro desses povoados para demandar os territórios que hoje correspondem à Amazônia brasileira por meio daquele princípio romano do *uti possidetis*. Ao fazê-lo, permitiu não só extraordinária expansão do território brasileiro de então como também criou importante legado que tem a ver com os valores da pesquisa, ou seja, estudar e descobrir princípios que

possam ser aplicados na salvaguarda de interesses da diplomacia, isto é, buscar a solução pacífica dos conflitos, num mundo onde prevalecia o uso da força; bem como do primado do direito, da crença no estabelecimento de um mundo de regras jurídicas para a governança interna e internacional, para promover o que em língua inglesa é denominado *rule of law*. Trata-se de um feito extraordinário para a época, de uma contribuição à diplomacia e ao direito, e à civilização brasileira. O princípio do *uti possidetis* consagrou uma das bases da doutrina jurídica e da política de fronteiras do Brasil, mesmo após sua independência, em 1822, tanto no Império como na República, até a solução definitiva com Rio Branco, na condição de chanceler entre 1902 e 1912. Por isso, Alexandre de Gusmão é considerado afetuosamente o “avô da diplomacia brasileira” (enquanto Rio Branco é o patrono) e na narrativa histórica recente situa-se na gênese do pensamento diplomático brasileiro. Vejam a respeito o livro sobre mesmo tema publicado pela FUNAG em 2013 e cujas versões em espanhol e inglês estão sendo lançadas. Assim, Gusmão consagra no Tratado de Madri o trinômio pesquisa-diplomacia-direito, que responde, em grande medida, pelo formato do território do Brasil atual.

O legado histórico e a importância do direito e da diplomacia nas relações internacionais são os objetivos com que trabalham as duas instituições: o IPRI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, e o CHDD, Centro de História e Documentação Diplomática, da Fundação Alexandre de Gusmão – criada em 1971 e vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. O IPRI é dirigido atualmente pelo ministro Paulo Roberto de Almeida, e o CHDD pelo embaixador Gelson Fonseca. As duas instituições, no plano da pesquisa histórica e no da agenda contemporânea, buscam criar consciência sobre a importância do trabalho da chancelaria na formação, construção e desenvolvimento do Brasil. Para tanto, promovemos pesquisas, diálogos e debates na forma de estudos,

conferências, seminários, visitas a instituições acadêmicas e acordos com entidades nacionais e internacionais congêneres. Nesses eventos, são discutidas, inclusive com a sociedade civil, questões de interesse nacional ligadas às relações internacionais e à política externa do Brasil. Estas imagens que vocês estão vendo na apresentação em *PowerPoint* ilustram seminários sobre temas como Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a questão dos serviços no comércio internacional, as comunidades brasileiras no exterior, entre outros. Neste outro *slide*, uma reunião, antes do *Brexit*, com um professor inglês, em conversa conosco às vésperas do referendo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia. Nesta próxima imagem, o professor Walter Russell Mead, pesquisador respeitável dos Estados Unidos, com grande prestígio e influência no pensamento internacional americano. Neste outro, o professor James Hershberg, da Universidade George Washington, fala da importância do Brasil no contexto da Guerra Fria e da questão de Cuba. Além de seminários, organizamos também cursos para diplomatas estrangeiros – africanos, sul-americanos e árabes. Nossas atividades se estendem à participação em feiras de livros no Brasil e no exterior, nas quais tornamos conhecidas nossas publicações, inclusive em inglês, espanhol e, recentemente, em mandarim. Nos últimos anos, a FUNAG tem participado da Feira Panamazônica, aqui em Belém.

No tocante à interação com o público, utilizamos as redes sociais, onde cresce a presença da FUNAG, por meio do portal na internet (<www.funag.gov.br>), bem como através do Facebook, YouTube, Twitter e Instagram. O trabalho da Fundação tem sido objeto de reconhecimento no Brasil e no exterior. Nos últimos anos, ela foi incluída na relação dos melhores *think tanks* do mundo, na categoria das entidades ligados a governos, pela Universidade da Pensilvânia, nos Estados Unidos da América. Tal distinção é motivo de alegria e satisfação e aumenta nossa responsabilidade

institucional. Na sequência do legado do embaixador Jeronimo Moscardo, temos trabalhado intensamente na edição de livros de qualidade, mediante o estabelecimento de critérios editoriais e o debate e escrutínio no âmbito do Conselho Editorial, o que se reflete no acesso crescente à Biblioteca Digital. Sob o comando do embaixador Moscardo, a FUNAG editou o maior número de livros de sua história, e a partir daí se iniciou o processo de inserção na internet. Ele já pressentia que esse seria o futuro. Atualmente a Biblioteca Digital está consolidada com cerca de 2 milhões de acessos. Os maiores mercados externos de acesso são Estados Unidos, Alemanha, China, depois França, Moçambique, Portugal, Angola, Argentina, Rússia e Reino Unido – esses são os países com maior número de acessos. O interesse interno e externo vem crescendo. Estamos traduzindo para o inglês e o espanhol obras de importância para o conhecimento da diplomacia brasileira nos grandes centros formadores de opinião no mundo. Não se trata de tarefa simples; é algo que estamos conseguindo não só pela qualidade do nosso produto, mas também pela força da internet, pelo interesse que os livros despertam.

A maior parte desses livros é em português, embora já tenhamos cerca de 10% em outras línguas. Por meio da cooperação com instituições chinesas, estamos traduzindo livros para o mandarim. Dentre as obras mais procuradas figuram o *Manual de Economia*, que já ultrapassou o livro do embaixador Synesio Goes, *Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas*. Ressalto ainda o livro do diplomata Sarquis Sarquis, sobre *Comércio Internacional*, a *História da Política Exterior do Brasil*, de Renato Mendonça, *História da Política Exterior do Brasil*, o *Catálogo Bibliográfico dos BRICS* e *Teoria das Relações Internacionais*, entre os mais lidos. Muitos baixam os livros porque querem se preparar para o concurso do Instituto Rio Branco, outros pretendem prestar exames para ingresso em diferentes carreiras públicas.

Dados estatísticos permitem medir o esforço em promover o mais amplo acesso aos livros de forma gratuita e, ao mesmo tempo, acompanhar a expansão dos cursos de Relações Internacionais no Brasil. Recorde-se que o primeiro foi criado, com o concurso de diplomatas, na UnB, em 1974. A partir daí, o Itamaraty e a FUNAG colaboraram no estabelecimento de novos cursos em várias partes do Brasil. A Fundação, a partir da iniciativa pioneira de Moscardo de Souza, passou a doar pequenas Bibliotecas Básicas a universidades. Esses acervos contribuiriam para despertar o interesse pela matéria e, em consequência, novos cursos de Relações Internacionais foram estabelecidos progressivamente. De 1974 a 2000, foram criados 33 cursos de graduação em RI, em dez estados. Em 2015, segundo dados do Ministério da Educação, existem cursos de Relações Internacionais em vinte estados. Dobraram o número de estados e o número de cursos; muitos ilustram o caso de recebimento de bibliotecas básicas. Em 2015, organizamos a CORE na PUC do Rio de Janeiro para comemorar o aniversário de 15 anos do primeiro doutorado em RI no Brasil. Assim, por meio da interação e parceria com universidades em todo o país, com as quais temos acordos de cooperação, contribuimos para a compreensão e o ensino de RI e disciplinas correlatas. Recentemente realizamos acordo de cooperação com a Universidade Federal do Espírito Santo, primeiro passo no sentido da criação do núcleo de RI. No exterior, concluímos, por meio de Memorando de Entendimento, diversas parcerias internacionais, que, por sua vez, contribuem para o conhecimento da diplomacia brasileira e dos livros editados pela FUNAG. Todos esses acordos estão no portal da Fundação.

A ação da FUNAG se desenvolve assim por meio da doação de livros, formação de bibliotecas básicas, assistência à bibliografia nas relações internacionais, acesso gratuito à Biblioteca Digital, acordos de cooperação, participação em debates e seminários, publicações *online* e realização de palestras e de pesquisas. No exterior, a Fundação conta

com o apoio das missões diplomáticas e das repartições consulares, que muito nos ajudam a promover a difusão desse material, a edição conjunta de livros, em esquemas de cooperação e parceria. A fim de permitir o acompanhamento mensal e anual dos livros publicados, a FUNAG criou o Boletim Editorial, de fácil acesso à página e que contém ementa sobre o conteúdo das publicações.

A biblioteca está organizada em coleções temáticas, entre as quais os Clássicos do IPRI, iniciativa do embaixador Cardim – na gestão Celso Lafer –, História Diplomática do Brasil, Política Externa Brasileira, Curso de Altos Estudos (CAE), Direito Internacional, Relações Internacionais, Em Poucas Palavras, Memória Diplomática etc. Recorde-se que as melhores teses do Curso de Altos Estudos (CAE) são recomendadas à FUNAG pela Banca Examinadora do Instituto Rio Branco para publicação em formato de livro. Por exemplo, o livro sobre a formação das fronteiras brasileiras do embaixador Synesio teve sua origem na tese de CAE, embora tenha sido posteriormente enriquecida. Foi um dos primeiros trabalhos publicados pelo Itamaraty naquela coleção. A tese do embaixador Gelson Fonseca, *Diplomacia e Academia*, serviu de inspiração à criação do IPRI, como órgão da FUNAG. Muitos dos eventos organizados pela Fundação em parceria com o Itamaraty resultam em livros, cujo objetivo é promover o conhecimento de matérias, por vezes técnicas, e que exigem estudo mais aprofundado. A fim de facilitar a compreensão de assuntos complexos, foi criada a coleção *Em poucas palavras*. Sua linguagem direta, precisa e concisa ajuda o leitor a compreender determinados temas sem perda de tempo e foco no que é essencial.

Por sua vez, a coleção das obras do barão do Rio Branco permite o acesso ao acervo do patrono da diplomacia brasileira. A obra *Pensamento Diplomático Brasileiro*, em três volumes, merece também ser consultada, pois representa esforço inédito de identificar a existência de linhas de pensamento na diplomacia brasileira. Trata-

-se de livro que contribui para melhor conhecer e interpretar o labor de muitos dos que construíram a história diplomática do país. Na reunião dos coordenadores que nós tivemos no ano passado, esse tema foi levantado, nosso propósito é dar continuidade a essa obra. Sobre história diplomática, há uma série de livros importantes. Na coleção do CHDD, temos o livro *II Conferência da Paz – Haia 1907*, que visa resgatar momento importante na gênese do multilateralismo, a participação do Brasil e a defesa do princípio westfaliano da igualdade jurídica dos Estados. O livro traz a troca de correspondência entre o chefe da delegação, Rui Barbosa, e o chanceler brasileiro José Maria da Silva Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco. Esse livro, cuja apresentação é feita pelo embaixador Cardim, especialista em Rui, permite compreender a interação e parceria do Barão com Rui Barbosa. Outro livro interessante que vocês veem nesta imagem é *A América do Sul no pensamento diplomático brasileiro*, do ministro Luís Cláudio Villafañe. Trata-se de um estudo sobre o conceito de América do Sul no contexto da política externa brasileira. Lançamos também em 2015, em parceria com o embaixador José Humberto de Brito Cruz, então diretor do IPRI, os *Cadernos de Política Exterior*, já na quarta edição. Trata-se de uma meritória iniciativa para aproximar diplomacia e academia. Os *Cadernos do CHDD*, cuja criação muito se deve ao embaixador Álvaro da Costa Franco, revestem-se, por sua vez, de uma importância no processo de pesquisa de temas e do regate de episódios da história diplomática brasileira. Recentemente, foi publicado um documento inédito, firmado por Rio Branco, um tratado que, em 1904, estabelece uma aliança entre Brasil e Equador, na hipótese de que este viesse a fazer fronteira com o Brasil. Originalmente, tratava-se de um documento secreto, e em certa medida traduz um Rio Branco atento aos desdobramentos do processo de negociação dos limites com o Peru, que parece ir além das tradições do *soft power*.

Este outro livro, organizado pelo embaixador Seixas Corrêa, apresenta todos os pronunciamentos do Brasil na abertura dos debates da Assembleia Geral da ONU. Sobre Direito do Mar, editamos recentemente livros que preenchem importante lacuna na bibliografia da FUNAG: *Reflexões sobre a Convenção do Direito* e *Os Limites Exteriores da Plataforma Continental do Brasil*. Recomendo vivamente a leitura de ambos, disponíveis na Biblioteca Digital. O segundo revela as posições do Brasil nas negociações com a ONU desses limites exteriores, que poderão vir a representar expansão significativa da fronteira marítima do país com as implicações correspondentes para os recursos da plataforma continental. Trata-se de nova frente de negociações. Não mais estamos negociando diretamente com outros países, agora, pela Convenção, o processo negociador é feito com órgão técnico específico das Nações Unidas. Recordo que a Convenção do Direito do Mar foi o primeiro grande instrumento do multilateralismo, após a Carta das Nações Unidas. O Brasil e outros países desempenharam importante papel nos quase dez anos de negociações. Recomendo ainda a leitura da série de livros sobre meio ambiente, direitos humanos, comércio internacional e outros tópicos de interesse. A quantidade de livros sobre o Mercosul é proporcional à importância do tema, o mesmo ocorre com a literatura extensa sobre a África.

Enfim, são 600 livros para *download* gratuito que podem ajudá-los a se preparar para concursos e a aprofundar pesquisas sobre assuntos de grande interesse para o Brasil e sua política externa. O tema dos BRICS também figura entre os importantes: esse último livro nós organizamos após a cúpula de Fortaleza. Sua tradução para o inglês está sendo concluída. Tenho mandado alguns capítulos deste livro e do *Pensamento Diplomático*, na versão inglesa, para amigos do Kings College em Londres. Este é o livro mais atual sobre os BRICS que vocês podem encontrar no mercado. Este outro livro trata dos *Quarenta anos das Relações Brasil-Angola*.

O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975, num episódio complexo, de disputa de poder entre as superpotências, em plena Guerra Fria, na África Austral, e que honrou as melhores tradições da diplomacia brasileira. A decisão da chancelaria brasileira repercutiu amplamente e acabaria por influir no processo de descolonização.

Este outro livro, mais recente, traduz esforço de pesquisa e reflexão que acabou por contribuir para o resgate de Adolfo Varnhagen, diplomata, conhecido como o patrono da historiografia brasileira. Ele era respeitado como historiador, mas pouco conhecido como diplomata. A proposta deste trabalho foi exatamente resgatar sua obra como pensador estratégico e diplomata. Foi autor, em 1850, de interessante proposta para modernizar o Brasil, conhecida como *Memorial Orgânico*.

Este outro trabalho a que me referi na reunião de coordenação é o *Resgate das Ciências Humanas e das Humanidades através de Perspectivas Africanas*. É comum termos livros que trazem a perspectiva europeia, a americana... Mas muitas vezes nos falta a visão autóctone, que é apresentada nesta série de ensaios organizados por autores africanos. O mérito da FUNAG foi traduzi-lo para o português, de maneira a permitir que leitores em todos os países lusófonos tenham acesso a uma leitura da própria região aos problemas que afetam a África.

Permito-me assim concluir que a FUNAG tem promovido e facilitado o acesso ao conhecimento das relações internacionais, da política externa, da história diplomática brasileira e dos valores nos quais se fundamentam. Ela também tem contribuído para que a literatura brasileira especializada nos campos das relações internacionais e da história diplomática alcance os centros editoriais formadores de opinião. A qualidade das obras e seu caráter gratuito na versão digital, somados aos debates

organizados sobre esses e outros temas de interesse para as Relações Internacionais, garantem a continuidade do projeto de diplomacia pública da Fundação em seu diálogo permanente com a academia e a sociedade civil em todo o Brasil. Muito obrigado.

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, IPRI/FUNAG – Muito obrigado embaixador Sérgio Moreira Lima, como vocês puderam ver nós temos uma biblioteca inteira, a FUNAG é possivelmente a maior editora brasileira de livros de relações internacionais. Arriscando um pouco, eu diria que, a despeito de pequenas lacunas, qualquer curso de relações internacionais no Brasil, em nível de graduação ou pós-graduação, poderia se manter apenas com a bibliografia da FUNAG. É uma biblioteca digital disponível, mas aqui, na própria mesa, nós temos representantes daquilo que eu chamaria de “bibliografia ambulante” e, mais do que vários outros colegas, o embaixador Gelson Fonseca é um representante dessa bibliografia ambulante. Ele foi o iniciador espiritual desse processo na medida em que deu a partida ao diálogo entre a academia e a diplomacia, com sua tese do Curso de Altos Estudos no início dos anos 1980. *Diplomacia e Academia* foi republicada poucos anos atrás com uma nova introdução do embaixador Rubens Ricupero, outro nome presente na bibliografia. É com prazer que passo a palavra ao embaixador Gelson Fonseca.

EMBAIXADOR GELSON FONSECA JÚNIOR – Muito obrigado, queria agradecer à Unama por nos ter recebido de forma tão generosa. À FUNAG, quero agradecer ao Sérgio Moreira Lima pela montagem desse encontro, ao Paulo Roberto de Almeida, que está presidindo a mesa, e dizer que para mim, é um prazer muito grande estar aqui porque estou entre amigos com quem trabalhei em várias circunstâncias. Me sinto com eles como construtores da FUNAG. Realmente em 1981 eu defendi uma tese que tinha esse título “Academia e Diplomacia”, que foi republicada recentemente. Na

republicação o prefácio do embaixador Ricupero é muito melhor que a tese. De qualquer maneira, o que a tese diz é relativamente simples. Você olha com os olhos de hoje, e descobre que é um processo, constata que o processo de democratização continua e possivelmente se consolida, e, em paralelo a esse processo, havia no início acadêmicos mais organizados nos estudos de Relações internacionais do Brasil. Então a tese simplesmente diz, o que o Itamaraty vai fazer com essa realidade nova que está surgindo, interessa abrir um diálogo com a Academia, de que maneira esse diálogo vai ser aberto. O trabalho diz muito mais, faz um resumo dos estudos naquele momento sobre relações internacionais no Brasil e para por aí.

Mas de qualquer maneira, esse argumento simples está na base de criação. Passaram-se 30 anos dessa tese, um bocado de tempo, e essa tese acompanhou a democratização, um processo percebido e acolhido pelo Itamaraty, junto com a academia. O que eu me pergunto é: como é que se faz um balanço desse processo, passados trinta anos? É possível fazer um balanço? Que sentido faz esse balanço, dessa história de democratização? O que a gente acha da democratização, qual o sentido de democratização? A democratização tem muito a ver com a capacidade de influenciar o poder. A sociedade funcionava sob censura, e se tratava de influenciar o poder através de lobby. A FIESP, você pode influenciar através de ONGs dos Direitos Humanos, que advogam suas causas. E a Academia, de que maneira ela influencia? Raramente, ou de vez em quando, ela faz um lobby, no caso das relações internacionais ela fez um lobby, defendeu uma ideia que era a de abrir os arquivos. Que eu me lembre, foi a única vez que ela se organizou para pedir alguma coisa e usa sua capacidade de organização para conseguir. De fato, conseguiu, hoje o acesso ao Itamaraty, que está completamente aberto. Outro dia estava conversando com um pesquisador, perguntando se os papéis da Guerra do Paraguai

estão abertos, se está tudo aberto. Se não é através de lobby, se não é através de advocacia de causa, como ela influencia?

Democracia não é simplesmente essa busca de influência direta, tem que compartilhar conhecimento, compartilhar ideias, oferecer ideias. O que a FUNAG faz é oferecer livros da forma que vocês viram, muito consistente, muito permanente. Mas qual é a resposta da academia? Como ela reage a isso? Eu fico pensando a história da influência: são impressões pessoais. De que maneira a academia contribuiu? Como o Itamaraty influencia com as suas ideias e argumentos. Eu vejo isso de várias formas. A primeira coisa que chama atenção é que a academia ajuda a saber quem nós somos, essa é a primeira contribuição evidente. Se olharmos o que aconteceu nos últimos anos, muitas das reflexões estão relacionadas com o que Itamaraty é, e o que são ou foram os seus diplomatas. Há dois ou três secretários que fizeram um trabalho extraordinário, de forma organizada, científica.

No caso se vocês quiserem para saber o que o Itamaraty é realmente, por que a narrativa Itamaraty produz sobre a sua história é uma narrativa que é de representação, tem que ser, obrigatório que seja, nós não podemos falar mal de nós mesmos, essa reflexão sobre o que nós somos, sobre a história institucional do Itamaraty é muito importante para que nós tenhamos consciência do que nós somos, uma imagem de espelho distorcido, mas bem distorcida, que revela mais cabelo que nós temos do que nós somos. Acho que um exemplo no caso, não sei se vocês conhecem a obra de um jovem cientista Rogério de Souza Farias, que está fazendo uma revisão extraordinária do que é o Itamaraty, como é que ele funcionou, os cursos, suas metas, etc.

Esse é um lado importante, o outro lado, vou escolher aqui um outro campo, que é o campo dos Direitos Humanos. Também existe uma longa e significativa produção sobre Direitos Humanos,

Relações Internacionais na academia; qual o valor que emerge dessa produção? Um dos valores que emergem é que a defesa dos Direitos Humanos exige certa coerência, essa é visão da academia, tem que ser assim. O problema da diplomacia é que a defesa dos Direitos Humanos em qualquer país, não só no Brasil, nunca é unívoca, há sempre ingredientes que distorcem a defesa sem nenhuma nuance, sem nenhuma qualificação, uma doutrina inteligível. Essa produção no fundo nos ajuda a entender o que nós fazemos, ela não precisa ser crítica ou deixar de ser crítica, o Itamaraty é o simples produzir de conhecimento, com essa lógica já certo de quem produz política, quem produz, quer entender o limite do que está fazendo. Se não sou coerente eu quero saber o que é coerência, essa produção também é importante.

Uma outra produção importante, sob o ponto de vista comercial – abertura ou não abertura –, aí o valor não é mais coerência, o valor é eficácia, o valor é eficiência. O que for mais eficiente, o que for melhor. E a produção acadêmica sobre esse tipo de produção também vai determinar quem toma decisão. A diferença entre o que está acontecendo hoje e o que aconteceu nos anos 50 é o que decide com poderes mais organizados sobre as consequências da sua decisão. Os modelos nunca são completos, os modelos da academia são sempre reformulados, refeitos, modificados. Quando eles viram praxe, se você tem o modelo você decide melhor; então esse é outro ramo da pesquisa que eu considero uma contribuição importante. Claro que a produção da academia é voltada para si mesma, nem pode ser o contrário, os objetivos são diferentes, mas acaba ficando.

Finalmente para completar acho que uma das mais interessantes dessas contribuições é o que chamo de batalha de paradigmas. O Itamaraty viveu durante muitos anos com a ideia de que tinha que haver consenso sobre a política externa; o próprio Tancredo quando vai assumir a presidência faz uma viagem pelo mun-

do e diz isso. Há uma direção de dois paradigmas em relação ao que é o melhor da política externa, um paradigma que é representado pela política externa de Fernando Henrique e outra pela política externa do Lula. Dizer qual é o melhor ou pior isso não interessa aqui, o que houve foi um esforço. Isso aparece em muitos artigos acadêmicos mostrando a lógica desses dois paradigmas e procurando confrontar. É claro que para muitos acadêmicos, a construção de paradigma, licitamente, é preferência política. Vamos esquecer a preferência política. O que interessa é a construção do paradigma, é a ideia de que você pode produzir para o Brasil dois ideais diferentes de política externa. Qual é o melhor, ideal, realmente há um terceiro, um quarto ideal, mas o que academia produziu um modelo correspondente a esse ideal, está bem produzido, está bem construído. Tem alguns que não existem, então quando você faz política externa você tem essa consciência. Existe um paradigma A, existe um paradigma B, esse modelo tem essas consequências, o outro tem outras consequências. Eu acho que outro dado muito importante nessa construção de paradigmas é que o modelo A agrada certos setores internos, o modelo B agrada outros setores.

Então eu acho que se nós fizermos um balanço, é claro que esse é muito precário, mas foi um balanço que mostra simplesmente a produção de conhecimento. O objetivo de vocês é diferente do nosso, o nosso é defender interesse, o de vocês é chegar à verdade, conhecer a realidade de forma objetiva, a gente conhece a realidade de forma subjetiva, são duas maneiras diferentes. Eu acho que se eu fizer um balanço desses trinta anos de FUNAG, de expansão dos cursos de Relações Internacionais, vocês sabem disso. Ainda que vocês produzissem conhecimento verdadeiro, ele acaba explicando a política externa de maneira específica, como a política externa é pensada, eu acho esse é o grande objetivo de quem produz conhecimento. Essa análise tem uma segunda parte, o que é política externa o que o acadêmico acha dessa facilidade de acesso

que o Itamaraty deu, de que maneira essa facilidade contribuiu para reflexão acadêmica mas isso eu não posso fazer porque eu não sou acadêmico, os senhores são.

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, IPRI/FUNAG – Muito obrigado embaixador Gelson Fonseca. Essa história dos paradigmas me faz recordar o livro famoso do Thomas Kuhn, *A Estrutura das Revoluções Científicas*, que tem toda uma explicação elaborada para a sucessão dos paradigmas científico, mas em última instância, a mudança de paradigmas acontece quando morre alguém daquela geração anterior e os novos pesquisadores implantam novos paradigmas. Aqui nós temos vários construtores de paradigmas e ninguém morreu ainda, estamos todos os presentes. Como mais um representante da “bibliografia ambulante” temos também aqui conosco o embaixador Synésio Sampaio Goes. A despeito da explosão de acessos ao *Manual de Economia* – o que se deu muito em circunstância do concurso, e porque foi recentemente lançado, todo mundo acessou –, o livro do embaixador Synésio sobre a formação do território brasileiro, *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*, é o mais descarregado de toda a história da FUNAG. Com os *royalties* que a FUNAG não lhe pagou, ele poderia ter comprado uma fazenda de café em São Paulo, como o Barão do Rio Branco disse que queria fazer certa vez; seu livro já é um clássico sobre a construção das fronteiras nacionais, e vai continuar um clássico pelos tempos futuros. Nosso representante da “bibliografia ambulante” tem a palavra agora.

EMBAIXADOR SYNÉSIO SAMPAIO GOES FILHO – Muito obrigado, Paulo Roberto, ao Sérgio que me convidou para falar sobre o meu livro, minha relação com a FUNAG. Fiquei um pouco em dúvida, todo mundo tem a sua vaidade mas é chato falar da gente mesmo, falar mal a gente não vai falar mal da gente, falar mal do meu livro. Eu sabia que tinha um pouco de autoelogio e como sou muito

sensível à vaidade dos outros, fiquei com medo de entrar também nisso. Mas acho que é o Drummond que fala que a vaidade dele não é tão ruim quanto a vaidade do outro, mas isso da vaidade adicional eles acharem que não têm vaidade, fazendo essas restrições da dificuldade de falar do livro, eu peço licença para fazê-lo. Ao contrário de vários colegas aqui, eu tive um passado escolar meio complicado, eu sou de São Paulo, passei na juventude por alguns dos bons colégios de São Paulo, e pelos piores colégios de São Paulo. Fiz científico, comecei engenharia, mudei de faculdade, entrei no Itamaraty, nunca escrevi, fora o necessário. A primeira coisa que eu escrevi foi uma tese no Itamaraty. Eu não sou como o Paulo Roberto que aos 4, 5 anos de idade publicou seu primeiro livro, vem publicando mensalmente alguns. O Gelson Fonseca, acima de tudo, eu não estou dando mau exemplo a vocês, mas quero dizer também que todo mundo tem a possibilidade de se recuperar, de encontrar a salvação. Então fui obrigado a fazer essa tese que era uma necessidade e a gente tinha que passar de conselheiro a ministro. A primeira versão era muito ligada à Amazônia, tinha uma questão de fronteiras, mas eu estava trabalhando com o Tratado de Cooperação Amazônico que foi assinado aqui no Teatro da Paz em Belém, na época do embaixador Silveira, embaixador Baena Soares era o secretário-geral. Acho que a escolha da cidade teve pequena influência do embaixador Baena que não é tão partidário do seu estado natal, mas tem alguma simpatia, pato no tucupi e outras coisas mais.

Essa tese na época, eu estou até emocionado de estar nessa mesa porque esse sucesso do meu livro se deve a essas pessoas que estão sentados aqui comigo. O Gelson tomava conta desse setor e as boas teses eram publicadas. Ele é sério em tudo o que faz, faz bem as coisas. Ele pediu a dois conhecedores do assunto, que eram o embaixador João Hermes Pereira de Araújo e o falecido historiador Francisco Iglesias, de Minas. Os dois deram parecer

favorável e a tese foi publicada. Fiquei um pouco surpreendido, foi mais ou menos elogiada, um crítico literário achou que eu escrevia bem, então fiquei bem convencido que tinha algum conhecimento de história. Comecei a estudar mais.

O Cardim que é um grande publicador, na época ele se ocupava da UnB, uma época em que a UnB publicou também muitos livros, no período do reitor José Carlos Azevedo. O Cardim era responsável pela área de publicação e a UnB publicou dezenas, centenas, quem sabe milhares de livros importantes em política e relações internacionais. E o Cardim ofereceu o meu livro, me disse um dia que a Martins Fontes estava interessada em publicar esse livro que foi uma das primeiras teses, talvez a primeira que teve uma publicação comercial. Depois a Martins Fontes publicou, e em seguida a biblioteca do Exército também publicou. A Martins Fontes teve outras tiragens e foi mudando o livro, era um livro intitulado “O Tratado e a formação das Fronteiras da Amazônia”.

No começo era uma tese que não chegava a 200 páginas, na última edição da FUNAG, a quinta e sexta edições, têm 400 e poucas páginas. Fui estudando mais, me interessando, escrevendo artigos, sendo convidado para alguma coisa ou outra, entrei no Instituto Histórico e Geográfico, encontrei certa máfia dos historiadores, fui convidado para seminários, o que me deu uma outra espécie de carreira. Eu era um diplomata normal, tinha trabalhado bastante em cerimonial. Em cerimonial a gente fica com a ideia de futilidade, parece que diplomata só se ocupa de flores, banquetes e coquetéis e o sucesso da minha tese de repente passou de fútil a intelectual, e me deu um outro círculo de relações com as quais fiquei muito contente.

A última edição, curiosamente está aqui, eu falei com o Gelson, com o Cardim, com o Baena Soares, que era secretário-geral, um dos grandes diplomatas da nossa geração. Me lembro

uma vez que os primeiros convites que recebi para falar sobre Alexandre de Gusmão, o Baena Soares inventou uma praça em São Paulo à qual deu o nome de Alexandre de Gusmão, lembra Baena? Ele fez um seminário no Memorial da América Latina que acabara de ser inaugurado, e me convidou para falar sobre Alexandre Gusmão, não sei onde eu estava, se no Brasil ou fora, mas eu fui. E também um professor que era muito conhecido, um professor marxista, historiador de São Paulo, Fernando Henrique Cardoso. Ninguém nunca leu, nenhum comunista leu Marx, *O Capital*. Era outra coisa, se tivesse partido comunista aí tem meia dúzia de entendedores d'O Capital, todo mundo falava, mas ninguém lia. Havia um grupo de malucos de São Paulo, esse professor que eu esqueci o nome, era um dos leitores de Marx, e foi um professor importante, ele tinha ideia sobre a formação do Brasil, passava da colônia para independência, ele achava que Alexandre Gusmão não era brasileiro, que era um português, houve certa discordância na mesa.

Mas devo ao Baena esse convite para falar sobre isso, e falando mais eu estudei, mais eu desenvolvi outros livros. Acabei me interessando muito por Rio Branco; nas Obras Completas do Rio Branco fiz uma das introduções, e isso foi muito agradável, deu outra dimensão na minha carreira e agora, depois de aposentado fiquei sitiante em São Paulo. Além de lidar com os meus cavalinhos, cachorros, de vez em quando convido meus colegas mais intelectuais para participar de reuniões como essa. Confesso que é muito agradável.

O meu livro *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*, vou falar alguns minutos sobre ele; é um prazer imenso falar sobre o meu livro. O Celso Lafer, que é um homem muito generoso, achou que foi uma outra visão para a história do Brasil, uma nova visão da história do Brasil. Fui escrevendo pouco a pouco, estudando os navegantes, os bandeirantes, a formação das fronteiras. Na época

me interessei muito sobre Amazônia, pois também servi no Peru e na Colômbia, eu conheci fisicamente as fronteiras, conheci um pouco da floresta, daí o meu interesse pelas fronteiras do Brasil, sobretudo pela Amazônia. Na parte dos “Navegantes”, eu falo do Colombo, que foi ligado à nossa primeira fronteira: o “Tratado de Tordesilhas” está relacionado com as fronteiras, se fosse só por esse Tratado, o Brasil seria um terço, mais ou menos, do que é hoje. Depois do Tratado de Tordesilhas, que na linha normal, vai de Belém ao sul do estado de São Paulo, no mapa do Brasil atual, os outros dois terços foram conquistados pelos bandeirantes e pelos navegadores de Belém que saíram para oeste.

Eu também falei do Vespúcio, um homem muito interessante; muito se escreveu sobre ele, hoje não se escreve mais, mas no passado há centenas, senão milhares de livros sobre Vespúcio. O Vespúcio que deu o nome ao continente é um mistério, tudo na vida dele se põe em dúvida, quantas cartas ele escreveu, se são falsas ou não, mas a tese predominante hoje é que ele escreveu duas cartas que foram falsificadas. Há muitos originais daquela carta, como o livro do Marco Polo, há centenas de originais, cada um diferente do outro. Foi difícil estabelecer um certo contexto, mas esse foi o primeiro homem que surgiu com a ideia de que a América era um continente. Todos achavam que era um pedaço da China, da Ásia. Foi uma surpresa a descoberta do continente americano e o Vespúcio foi o primeiro que disse que era um novo mundo. Além disso, o Vespúcio escrevia bem, assim como o Colombo, a maioria ou eram escritores um pouco fanáticos, ou muito religiosos, seria para a rainha dele, a rainha muito religiosa, bem diferente de Vespúcio que era o nome da verdade, de Florença, na época de Boticelli, na época de grandes artistas. Era um homem de cultura, em suas cartas ele fala de grandes autores, por isso foi um best-seller da época, no momento da descoberta da imprensa. Há muitos originais, não se sabe ao certo o que ele escreveu.

O terceiro nome é o de Cabral. O Cabral já não tem a mesma importância no mundo como tem Vespúcio e Colombo. Mas o Cabral tem para nós, no Brasil. É também um mistério, era um jovem aristocrata com cerca de 30 anos que não tinha feito nada de importante, e de repente chefia a maior frota que Portugal aparelhou até então. Uma frota tão grande como aquela, daí ele veio e descobre o Brasil, na Bahia. Há muita controvérsia, será que ele estava procurando terra aqui, será que veio por acaso. Há teses que eu adoto, sobretudo a do Almirante Max Justo Guedes. Ele tinha instruções, já se sabia que havia terra por aqui, tinha gente que achava que era certeza que havia, outros não, mas quando ele passou pelo que se chama Volta Grande nas calmarias do golfo da Guiné, num certo momento ele mudou a direção da frota, não a direção de ir para Ásia como ele pretendia ir, porque essa frota depois de Vasco da Gama era para começar a conquista portuguesa de alguns pontos na Ásia, na Índia. Ele toma a decisão, em vez de fazer a Volta Grande ele vira para o Nordeste e vem em direção ao Brasil, não sabia ainda o Cabral se era um novo mundo ou não era, só depois com o Vespúcio que é contemporâneo de Cabral e contemporâneo de Colombo também, quem soube disso. Então descobriu o Brasil, mas o Brasil é um país que tem fronteiras antes de ser país, até o Cabral chegar aqui já viu a Fronteira de Tordesilhas.

Dos bandeirantes eu falo, eu sou de São Paulo, sou de uma cidade que chama Itu na beira do Rio Tietê, uma terra também de bandeirantes, eu falo um pouco dos bandeirantes em São Paulo que foram entrando pelo território, fizeram algumas viagens muito grandes, hoje seria politicamente e absolutamente incorreto. Os bandeirantes destruíram a cultura indígena. A história tem esse aspecto, há sempre as duas versões, os bandeirantes são bandidos que matavam índios, que destruíam as civilizações ou são heróis

brasileiros conquistando terras que hoje é o Brasil. É sempre assim, até com os heróis da história.

Napoleão, para alguns, era um grande perigo, o sujeito que mais matou gente no mundo, outros o consideraram o maior herói da França, o maior general de todos os tempos, chefiou o exército em 55 batalhas, só perdeu a última, o homem que criou Código Civil. Sempre pode haver duas versões da história. Rio e São Paulo têm algo em comum que foram os locais que entraram para o oeste, São Paulo por terra havia rios, por exemplo, o Rio Tietê, mas ninguém ia pelos rios, ia a pé, isso serviu como referência, mas geralmente andavam a pé, em geral descalço, chefes usavam botina. Mas a maioria era de índios, mestiços, mamelucos, que andavam descalços. A língua da Bandeira era o Tupi, já a língua geral, um pouco dos jesuítas, de São Paulo; até o final do século XVIII se falava mais Tupi do que Português. Na Amazônia também, quando os jesuítas divulgaram muito a língua tupi através das muitas viagens.

A mais famosa delas foi estudada por um português, o historiador que falávamos há pouco, Jaime Cortesão, que foi a do Raposo Tavares. Ele saiu de São Paulo para a Bolívia, pegou o rio Madeira, desceu o Amazonas e chegou aqui em Belém. Depois foi a São Luís onde encontrou o Padre Vieira, inimigos, bandeirantes e jesuítas. Aqui de Belém houve muitas entradas, a mais famosa foi a de Pedro Teixeira, mais ou menos de 1637 a 1642, saiu aqui de Belém e chegou até Quito, Equador, e já havia descido o Rio Amazonas. Ele foi o primeiro que subiu, e subiu com uma frota grande de índios, soldados. Eram períodos ainda de união das duas coroas, mas assustou muito a comunidade espanhola de Quito, de Lima, que era uma das capitais do império espanhol nas Américas. Essa viagem tem um valor histórico muito grande porque a Amazônia seria toda espanhola pelo Tratado de Tordesilhas, de Amazonas, meio oeste do Brasil à Mato Grosso. Pelo mapa do

Brasil, podemos ver que o Amazonas se estende para o oeste. A viagem do Pedro Teixeira tem muito a ver com isso, tanto que Alexandre de Gusmão ao negociar o Tratado de Madri, que deu as fronteiras do Brasil, alega isso. Ele fala que os espanhóis acham que estamos reivindicando muita terra do Brasil, mas não estamos. Se a gente fosse ficar para a viagem de Pedro Teixeira teria fundado mais cidades no Equador, a atual fronteira seria mais à oeste.

Sempre há divergências, por isso que é interessante a história. Nessa viagem do Pedro Teixeira, que realizou a conquista destas terras, no começo do século XVII, 1630, depois que as pessoas se instalaram aqui em Belém, derrotaram os índios, derrotaram os estrangeiros que estavam aqui pela bacia amazônica. Por outro lado, um deles que é o mais famoso, me falta o nome agora, o Hélio Viana escreve a biografia dele, dizendo que era um dos grandes homens da colônia, um grande conquistador. Essas duas visões da história que frequentemente a gente tem sobre o movimento e sobre as pessoas, e quando a gente se aprofunda mais, a gente vê que as coisas não são tão certas quanto parecem. Alexandre Gusmão, por exemplo, alegava que a cidade de Franciscana, nessa viagem feita com Pedro Teixeira, que ele na volta fundou uma cidade que a gente não sabe direito onde fica, mas que a maioria achava que era no rio Napo, no Equador atual. Essa cidade se chamava Franciscana, mas nunca ninguém achou nada com relação a essa cidade que foi citada em vários documentos da época. Mas aí começou a se discutir onde ficava Franciscana e as opiniões são muito diversas. Tem gente que coloca bem mais para cá, na boca do Rio Sul do Acre, que não é no rio Javari, mas no Rio Sul do Acre. Javari já é fronteira do Brasil com o Peru, e se Franciscana fosse no Equador, seria bem mais a oeste, então há certas dúvidas. Não se sabe ao certo onde Franciscana foi fundada.

Quando aprofundamos, temos opiniões um pouco diferentes, eu não vou entrar nesse detalhe. Quando eu falo sobre os

bandeirantes de São Paulo, os navegadores de Belém que entraram nesse território que seria espanhol, segundo o tratado Tordesilhas, mas que depois, pelo Tratado de Madri, virou área portuguesa. Vocês todos, o Baena também, seriam todos descendentes de espanhóis se vigorasse o Tratado de Tordesilhas, porque o Brasil estaria do outro lado de Belém, o mediano passaria por Belém, e por Laguna, ou ao sul de São Paulo.

Sobre diplomatas eu falo basicamente de Alexandre de Gusmão. Os diplomatas do império precisam agradecer ao Alexandre de Gusmão, porque ele fez tudo no Tratado de Madri. Ele fez um tratado para incorporar quase 18 mil km de fronteira, obviamente imprecisos. Ainda hoje é impreciso, tem pontos da fronteira que a gente mal conhece. Então naquela época era absolutamente impreciso, pois frequentemente o tratado fala que a linha divisória é pelo alto dos montes; nisso os diplomatas do império tiveram uma tarefa difícil, para precisar esse tratado colonial. O tratado da era colonial era mais que uma simples mancha, mas era menos que uma definição precisa dos limites. No livro recém-publicado do Varnhagen, o grande historiador, o Visconde de Rio Branco, pai do Barão do Rio Branco, o Marquês de Paraná e vários outros que tentaram definir as fronteiras do império, o que era uma coisa muito difícil de fazer. Isso tudo foi completado pelo Barão do Rio Branco, que curiosamente era um monarquista, mas na república que ele teve oportunidade de servir ao Brasil. O Barão do Rio Branco acabou delimitando, ele conseguiu

Rio Branco é grande um personagem e eu falo que há sempre duas visões da história. Mas sobre Rio Branco eu não conheço uma visão, digamos, crítica; todo mundo podia contar com duas visões, uma visão mais favorável, outra menos favorável. Mas o Rio Branco parecia uma unanimidade, todo mundo que estuda o Rio Branco acha que ele foi um grande servidor do estado e um homem que

produziu resultados extraordinários. Quando ele morreu em 1912 o Brasil já não tinha problemas de fronteira com nenhum vizinho.

O Brasil tem dez vizinhos, todos os outros países têm problemas de fronteira. O Brasil é o único que não tem. Eu queria dizer que esse aspecto de formação das fronteiras do Brasil é um aspecto muito favorável da nossa história, o Brasil tem muitos problemas, problemas de desigualdade, problemas regionais, problemas de miséria, esses problemas políticos, de corrupção, várias coisas nos deixam um pouco tristes, um pouco digamos, deprimidos com a nossa situação, mas temos muitas coisas boas. É um aspecto interessante do Brasil, no ramo muito positivo da História do Brasil, exatamente essa história da formação das fronteiras do Brasil sem guerra, sem grandes traumas, sem dificuldades sobretudo pela ação dos diplomatas esclarecidos, que completaram a obra desses homens empreendedores bem ou mal que daqui de Belém e de São Paulo que saíram para conquistar o Brasil.

Nós temos essa fronteira enorme, terceiro ou quarto país do mundo em dimensão, mas sem nada comparado a qualquer outro país. A nossa fronteira em paz, feita pelo direito, por uma diplomacia só de paz, enquanto outros países tiveram muitas guerras. A China e os Estados Unidos, por exemplo, mas o Brasil não. É um aspecto muito positivo da história do Brasil, isso fica para gente como herança que dá para conquistar em outras áreas e nesse setor nós conseguimos tanto, por que em outros setores como no social, no político, da moralidade nós também não podemos melhorar? Com essas palavras a nossa visão da história da formação das fronteiras do Brasil, um aspecto muito positivo da história do Brasil, eu agradeço a oportunidade e dou por encerradas as minhas palavras. Muito obrigado.

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, IPRI/FUNAG – Obrigado, embaixador Synésio, o senhor pode não ter recolhido muitos royalties em termos de pagamento de copyright, mas em termos de *moral rights* o senhor é um milionário. Eu estava falando de “bibliografia ambulante”, mas nós agora vamos falar de uma verdadeira “biblioteca ambulante”, que é o embaixador Carlos Henrique Cardim. Vindo eu para cá, ele já me ofereceu dois livros. O Cardim é um dos maiores editores que já existiram na história do Itamaraty, e da UnB. Ele tem na sua biblioteca, digamos virtual, dezenas senão centenas de títulos editados sob os seus cuidados. Embaixador Cardim, por favor.

EMBAIXADOR CARLOS HENRIQUE CARDIM – Boa tarde a todos, inicialmente eu queria agradecer o convite da FUNAG para participar desse seminário, e obviamente agradecer as gentis palavras do amigo Paulo Roberto, a generosidade, e destacar um pouco particularmente a atuação do embaixador Sérgio Moreira Lima. Na ocupação de cargos públicos, muitas vezes você nota na administração pública brasileira uma descontinuidade, uma gestão se encarrega de desfazer o que a outra fez, isso é uma coisa que ainda persiste em nosso país. Depois fiquei muito satisfeito em ver na nossa instituição Itamaraty essa continuidade, essa regularidade, isso é muito importante. Não é só uma questão administrativa, mas o nosso assunto envolve conhecimento, envolve diálogo, diálogo intelectual, diálogo político. Mais importante do que a “espetacularidade” é a regularidade, e a regularidade é um dos exercícios fundamentais da boa ciência e da boa política.

Eu gostaria de iniciar a minha exposição lembrando um ponto que para mim foi muito prazeroso. Nos anos 1980, eu era decano de extensão da Universidade de Brasília e presidia a Editora da Universidade, além de dar aula eu tinha começado o curso de Relações Internacionais na UnB. Uma vez houve uma

visita na Universidade do reitor da Universidade do Pará, doutor Aloísio Chaves. Naquela época ele também foi senador em Brasília; fui chamado para audiência com o doutor Aloísio Chaves e ele me deu de presente uma coleção feita pela Universidade Federal do Pará, que me tocou muito, a obra completa de Platão, algo realmente notável. E quando ele me deu essa coleção eu fiquei impressionado. Primeiro, porque isso é o tipo de coleção que eu só conhecia feita pela Oxford, pela Harvard, e então tivemos a obra completa de Platão, no Brasil, traduzido do grego. Segundo lugar, o que me chamou atenção é que o modelo que estava pensando em implantar na UnB, sem qualquer tipo de queixa para com a USP, que eu considero ideal, o Pará já tinha como modelo montar uma verdadeira Editora Universitária que gerasse seu próprio trabalho.

A USP naquela época, com todo respeito, fundamentalmente fazia apenas coedições, era uma coeditora, era a política que eles resolveram seguir à época. Mas aqui na Universidade Federal do Pará já se tinha feito a obra de Platão, com edição própria. Em primeiro lugar eu fiquei profundamente sensibilizado com essa produção intelectual, registro aqui os nomes Carlos Alberto Nunes e Benedito Nunes. Foram pessoas que não nasceram no Pará, acho que o Benedito Nunes nasceu, mas o Carlos Alberto não, mas eles desenvolveram boa parte do trabalho intelectual acadêmico aqui no Pará. Essas traduções do grego foram feitas aqui em Belém, dez volumes, toda a obra de Platão, e me tocou muito bem, com a concebida e generosa inveja, quando temos que fazer esse caminho. Então eu gostaria de registrar no início o que eu posso chamar uma iniciativa pioneira do Pará, o exemplo do Pará.

Eu lembro aqui o grande Kubitschek, que dizia que o Brasil era um arquipélago, e nós temos que transformar o arquipélago Brasil na nação continente. A ideia de Brasil era um passo nessa direção, quebrar o arquipélago, você tem a ilha de São Paulo, a ilha do Rio de Janeiro, a ilha do Nordeste, do Norte e a gente não se comunica.

Brasília, na visão do presidente Kubitschek, era um grande passo de você sair da visão de um arquipélago para uma visão de nação. Mas a perspectiva de Juscelino era muito mais ampla, não era simplesmente uma integração geográfica. O programa do arquipélago não é somente um arquipélago geográfico, era também um arquipélago na área de ciência e tecnologia, um arquipélago acadêmico, um arquipélago intelectual, havia vários arquipélagos no Brasil. Eu ficava chocado ao registrar que a produção intelectual que havia no Nordeste não circulava pelo Brasil. É muito difícil você ver em São Paulo produção de outros estados, mesmo Brasília. Na verdade eu costumo dizer, citando o exemplo do Pará, para meus alunos na UnB, que existe vida inteligente, e muita vida inteligente, fora do circuito Rio-São Paulo, como Gilberto Amado costumava dizer.

Eu vou desenvolver aqui algumas perguntas. A primeira: por que editar os clássicos? A edição dos clássicos exige certa dedicação, certa prioridade, certa disciplina, mas era fundamental principalmente na nossa área, que é uma área relativamente nova, um assunto de construir que eu chamei aqui no roteiro da infraestrutura da área. Em infraestrutura da área, eu me lembro que quando comecei a dar aulas na Universidade de Brasília, em 1976, na matéria de “Introdução às Relações Internacionais”, por coincidência começou a aparecer um pensamento político quase científico. Mas o primeiro volume que eu publiquei foi o livro chamado “Análise das relações internacionais”, depois publiquei um segundo volume sobre o pensamento grego. Eu fiz questão de publicar o primeiro volume sobre relações internacionais por uma razão muito simples: meus alunos precisavam ler alguma coisa fundamental para poder seguir um curso de Relações Internacionais.

Na verdade, importante destacar isso, não só no caso dos clássicos principalmente nas relações internacionais, na Inglaterra

quando eles perguntam o que você está estudando, eles não perguntam “what are you studying”, eles perguntam, “what are you reading?” Você estuda aquilo que você lê, essa pergunta é muito interessante. Você pode estar matriculado em vários cursos, mas você só vai estudar realmente aquilo que você ler. É importante que os grandes livros estejam disponíveis. Muitas vezes a interação na universidade pública, como a Universidade de Brasília, com a FUNAG, na publicação de obras é interessante. Muitas podem ser também publicadas por editoras comerciais, mas há algumas obras que dificilmente uma editora privada faria, e aí entra a editora pública. Vou dar um exemplo concreto, eu me lembro que quando decidi na UnB publicar Max Weber, *Economia e Sociedade*, eu estava indo buscar em Frankfurt, eu tinha conseguido uma ajuda numa das fundações alemãs, e presto aqui uma homenagem a Jorge Zahar um dos grandes nomes da cultura brasileira. Jorge Zahar é um imigrante libanês que criou uma editora chamada Zahar Editora que publicou mais de mil livros de Ciências Sociais. Eu me lembro que a gente estudava no Brasil os livros publicados pela Fundo de Cultura Econômica, do México, através dos livros da Editora Zahar, e eu desenvolvi uma amizade muito boa com o Jorge Zahar. Eu me lembro quando comentei com o Jorge Zahar, lá em Frankfurt, que eu estava pensando em publicar Max Weber, eu tinha conseguido esse recurso com a fundação alemã e ele falou “Cardim, eu te desejo sorte, estou tentando publicar isso desde os anos 60 e não consegui porque a tradução do Weber é complicada. Ele tinha razão, no caso do Weber. Primeiro que é alemão, é uma obra dos grandes clássicos de sociologia do século XX e nós constituímos na UnB uma equipe para fazer com gente de São Paulo, da UnB, do Rio para poder fazer a tradução, e não foi fácil; até já tinha terminado minha gestão e continuou com meu chefe. Acho que levamos 4 ou 5 anos para traduzir Max Weber; felizmente hoje está disponível na Editora da UnB uma obra que é básica, *Economia e Sociedade*, que eu quando

estudei Sociologia, li numa edição da Fundo de Cultura Econômica, do México. Hoje encontro uma bela edição feita aqui pela editora da Universidade de Brasília.

Eu gostaria antes de passar para a próxima pergunta, por que ler os clássicos, eu acho que certas coisas são óbvias, mas não custa repassar esse ponto. Eu gostaria de destacar uma das coisas que mais me tocou quando tive o privilégio de convidar o professor Norberto Bobbio para um seminário em Brasília. Nós convidamos vários nomes importantes, professor Bobbio, professor Raymond Aron, professor Henry Kissinger, o Gilberto Freyre, dentre outros, para fazer um balanço de suas obras. Eu sempre pedia que, no final do seminário, eles falassem sobre eles mesmos. Bobbio por ele mesmo, Aron por ele mesmo, assim por diante. Nesse seminário havia palestra sobre ele, e aqui eu registro duas coisas curiosas: você convidar um intelectual desse porte não é simples, querendo ou não nós estamos totalmente fora do grande circuito intelectual internacional. Eu me lembro que tanto no caso do Bobbio como no do Aron, a mulher do Bobbio foi um fator importantíssimo; ela falou: “temos que ir ao Brasil”, e no caso do Aron a neta dele disse que queria vir ao Brasil, senão ele não viria.

A pessoa fala que quer vir para Brasília, com todo respeito a Brasília, é um pouco demais da conta, mas o fato é o seguinte: quando Bobbio começou a falar da sua trajetória intelectual Celso Lafer e eu fomos chamar os sociólogos daqui de Brasília. O Bobbio começou com uma frase que eu fiquei gelado, ele começou assim, “Eu sou um anão”, se ele é anão eu sou um mosquito talvez; mas ele falou: “se eu vi mais longe é porque subi nos ombros de gigantes”. Assim, a verdade é essa, a ciência é feita dessas sucessivas subidas em ombros de gigantes. Até o grande sociólogo do conhecimento, professor Robert King Merton, tem um livro chamado *On the shoulder of giants* (Nos ombros de gigantes).

Vou trazer aqui uma sugestão ao Paulo Roberto: eu acho que ele podia pegar esses clássicos e fazer um formato como a Fundo de Cultura faz no México, onde se pega um capítulo e publica em papel jornal, para servir de texto de aula, como estímulo para depois fazer a obra completa. A Fundo de Cultura faz isso no México com grande sucesso. Eu coloquei aqui como ler o clássico, vocês leem em casa, está no roteiro. Eu achei que poucas vezes alguém ficou tão feliz de falar sobre esse assunto como nosso patrono da ciência política Maquiavel. Maquiavel tem uma carta na qual ele fala do dia a dia dele, feito de trabalho no campo, mas de noite ele estudava: voltava para casa, tirava as roupas sujas de pó e vestia roupas dignas, para ler as obras fundamentais, as obras da antiguidade. E aí ele passava quatro horas lendo. Durante quatro horas, ele esquecia dos tormentos da vida e se entregava aos livros.

Em seguida eu gostaria de colocar aqui, para finalizar por que ler os clássicos, um ponto muito importante: o conhecimento político é algo muito complicado, é muito difícil. Ortega y Gasset tem um dito, como Mirabeau, no qual ele diz que a política é a mais complexa e complicada das habilidades humanas. E é verdade; você lida com “n” variáveis, que um político tem que saber fazer e por isso tem grande capacidade para harmonizar situações logicamente diversas dos agentes da política. A própria dinâmica da política é muito instável, conhecer a política, uma coisa óbvia, mas que é bom lembrar, é muito difícil você ter conhecimento político. Mais do que isso, a política também tem uma responsabilidade muito séria: tanto na política como na medicina você pode ter boas intenções, uma boa intenção de um médico, de um político, mas se o médico não tem conhecimento ele pode ter boas intenções e matar o paciente.

Agora qual a diferença do médico para o político? É que o cemitério do político é muito maior, o erro político tem consequências muitíssimo mais graves do que o erro médico, com

todo o respeito. Então veja só a importância de você receber essas visões através dos séculos. Como Hobbes dizia, a teoria política era uma conversação da humanidade, essa conversação continua até hoje e vai continuar *in saecula saeculorum* porque a nossa área é muito complicada e muito difícil, tanto que eu acho que cabe aqui uma observação que o próprio Ortega y Gasset faz sobre o Kant. Uma das coisas que Kant destacou mais na sua filosofia foi levantar o que Ortega chama, acho que tem em português essa palavra, a suspicácia, ou seja, suspeitar, desconfiar, é fundamental. Ortega disse que a grande contribuição do Kant foi ter levantado esse assunto. Então essa leitura dos clássicos nos leva a uma atitude mais realista, não no sentido da teoria política, mas de contato das coisas. Acho que é muito importante essa perspectiva, principalmente num momento como nós vivemos.

Alguns clássicos trazem essa mensagem, e acrescento aqui a observação de um poeta mexicano que foi embaixador do México no Brasil, chamado Alfonso Reys. Ele foi um grande intelectual mexicano, um poeta, mas disse de uma maneira não poética: “toda vez que você está no barco e sofre enjoo, o conselho do marinheiro experiente é você nunca olhar para o casco. Se você olhar para o casco do navio, o enjoo vai aumentar. O conselho é você olhar para a linha do horizonte”. Ele termina com uma bela frase que eu tomo a liberdade de dizer em espanhol: “las lejanias curan de las cercanias”. Muito obrigado.

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, IPRI/FUNAG – Muito obrigado, embaixador Cardim. Como todos nós, ele é um assalariado do governo, mas se ele ganhasse por livro editado ele também seria milionário. Agora com a palavra o embaixador Moscardo que é pioneiro de muitas coisas, inclusive aquela coleção “Livro na rua” na qual foram popularizados diferentes personagens da diplomacia e da vida cultural brasileira.

EMBAIXADOR JERONIMO MOSCARDO – Queria primeiro agradecer ao embaixador Moreira Lima, presidente da FUNAG e à Universidade Unama a oportunidade de estar aqui. Estou aposentado, como um colega nosso, e ele me disse há pouco: “dizer que você é aposentado, é você estar recolhido a seus aposentos”. Essa história de viajar é algo que só a generosidade do Sérgio Moreira Lima permite; ele tem realmente essa função extraordinária que eu vejo nessa grande atividade do Sérgio Moreira Lima, algum toque do mestre Silveirinha. Eu vejo uma lembrança dele, nessa paixão de fazer as coisas, sempre pensando no Brasil. Eu queria agradecer também dizendo da minha alegria de me reunir com colegas do Itamaraty. O Itamaraty não é uma instituição, é uma casa, e uma casa na melhor acepção da palavra. A prova disso foi essa reunião, em qualquer instituição brasileira o normal é a competição, o normal é o esquecimento, a gratidão não é uma virtude política. Geralmente a administração se esquece de tudo que foi feito até o momento e tem todos os motivos às vezes para esquecer. Não foi o que aconteceu aqui, e eu quero dizer que o Sérgio Moreira Lima faz uma obra extraordinária no Itamaraty. Inclusive, em várias diplomacias do mundo a gente diz que os diplomatas são muito competitivos, mas no Brasil realmente é algo extraordinário a colaboração. Existe uma atmosfera extraordinariamente fraternal e que é uma verdadeira alegria evocar o tempo que passamos juntos.

Eu queria aqui evocar outro amazônida, Araújo Castro. Está aqui, Baena Soares, que nós seguimos juntos nas Nações Unidas, em Nova York, com o mestre Araújo Castro que é mestre de todos nós e que nasceu no Maranhão. Então eu estou com dois amazônidas, Baena que é um privilégio que ele esteja aqui, o secretário-geral do Itamaraty, o secretário da OEA, o homem que fez a paz na América Central. Eu sempre digo, o Baena, quando eu estava na Costa Rica, ele aparecia lá, foi o homem que costurou a paz centro-americana.

O Prêmio Nobel da Paz foi atribuído ao Oscar Arias, mas eu sempre digo, essa eles ficaram devendo ao Baena Soares. Eu queria apresentar um roteiro sentimental, esse relatório das atividades da FUNAG, que consiste em todos os livros publicados, tal como já foi apresentado pelo embaixador Moreira Lima; e também todas as reuniões, os cursos para diplomatas sul-americanos, está tudo mais ou menos aqui incluído. Eu quero dizer que as generosas palavras do Paulo Roberto sobre a minha participação, eu apenas fui articulador e tocador de obras nessa história. Porque, vocês vejam que eu contava com algo extraordinário que era a competência do Cardim em termos editoriais, ele saía da Universidade de Brasília para trabalhar na FUNAG. Em qualquer instituição, normalmente você esperaria uma grande compreensão. Eu estaria aqui numa batalha contra o Cardim. Não foi o que aconteceu. Essa história do bem querer do Ministério, a gente chamava também o Itamaraty de Butantã da Rua Larga. Mas ele não atuou como Butantã, ele atuou como organismo de cooperação e foi possível uma cooperação também de todos os funcionários da FUNAG, que hoje a grande presença dos funcionários aqui, e que o Sérgio Moreira Lima manteve, estão aí trabalhando com todo entusiasmo.

Esse relatório se deve a muitos dos funcionários que estão aqui, e eu agradeço a eles. Devo dizer muito obrigado também pelo apoio da gestão atual, porque nós trabalhamos com as vacas gordas, com muito dinheiro e com apoio irrestrito do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães e do ministro Celso Amorim, que nos davam todos os recursos. E hoje eu vejo que o embaixador Sérgio Eduardo faz um milagre porque ele consegue fazer um trabalho extraordinário com muitos poucos recursos em comparação com os que nós tínhamos naquela época.

Eu vou contar outra história de um livro, o do embaixador Gelson. Nós conversávamos ontem e ele me perguntava “você publicou muitos livros, mas entre os mais de 500 livros, qual foi

o livro que te deu maior prazer?” Ele falou o menor, eu escolhi o maior, ele perguntou “Por que você não apresenta o livro que deu menor prazer em publicar? Eu digo não, então o maior prazer, este é o livro que me deu maior prazer em publicar. Eu conto a história, eu estava como embaixador em Bruxelas e me foi visitar um professor historiador da Universidade Livre de Bruxelas e o professor começou a conversa de maneira muito antidiplomática dizendo o seguinte: “Embaixador, o senhor não sabe nada sobre o Barão do Rio Branco”. Eu disse, “Mas como, eu li a biografia do Luiz Viana, eu li a biografia do Álvaro Lins”. Ele disse: “Tudo errado. Eu tenho uma tese aqui que eu estou orientando que me deixou sem palavras”. Eu disse, “Mas por que a do Álvaro Lins e a do Luiz Viana estavam erradas”. Ele disse que eles se basearam só nos arquivos brasileiros para fazer a biografia do Barão do Rio Branco, eles não conheciam os arquivos nossos, os arquivos europeus, os arquivos belgas.

E o que era essa tese? Essa tese era uma tentativa do rei da Bélgica, Leopoldo II, de estabelecer um Congo Belga no coração do Brasil, no Mato Grosso, no começo do século, mil novecentos e pouco. Em 1905 o rei da Bélgica, que era proprietário do Congo Belga, comprou uma vasta propriedade chamada “Descalvados” e essa propriedade chegou a produzir extrato de carne. Ele tinha 25 mil cabeças de gado e chegou a exportar extrato de carne, couro. E a Bélgica pediu reconhecimento como instalação de um Consulado lá para disfarçar. Eles hastearam até a bandeira belga nessa propriedade, isso compreendia uma parte do Pantanal, era algo incrível. O Barão descobriu, foi o que chegou ao conhecimento do Barão, o estabelecimento dessa colônia, desse Congo Belga no coração do Brasil, os belgas se aliaram com os americanos. Então as empresas, eram empresas aliadas aos americanos, e o Barão sabedor, ele tinha muito relacionamento com os belgas, porque a esposa do Barão era belga, sabedor disso ele fez gestões junto a Washington

dizendo o seguinte: “A América do Sul não é África, aqui não se estabelece esse tipo de colônia”. Mas os americanos disseram, o nosso agente diplomático em Washington chegou à conclusão de que os americanos só sairiam de lá se fossem indenizados, se eles não tivessem nenhuma perda após um levantamento. O Barão fez um empréstimo, indenizou as ações americanas, os americanos saíram. Estou resumindo isso aqui, enfraqueceu a presença, depois o Leopoldo II faleceu e nós acabamos restabelecendo a soberania naquela área. Isso é um episódio muito pouco conhecido na história do Brasil.

O Barão do Rio Branco era um grande marqueteiro, ele até chegava a escrever artigos contra ele, escrevia artigo e respondia, então ele é um grande marqueteiro, não se aproveitou disso, realmente ficou calado. Isso talvez seria um dos maiores feitos do Barão do Rio Branco e talvez só o Synésio possa nos esclarecer porque o Barão calou. Ele pediu esse empréstimo e comprou ações sobre um território que era brasileiro. Imagine se o Tribunal de Contas naquela época não ia criar problemas para ele? Se o Barão talvez tivesse um Moro naquela época ele já estava em maus lençóis. De modo que é especulação que eu deixo depois para o nosso Synésio que conhece bem a coisa.

Este livro, nós tivemos o prazer de publicar, e assim respondi à pergunta do nosso Gelson, o livro que eu publiquei com mais prazer é uma tese de Domingos Sávio da Cunha Garcia, da região de Mato Grosso: *Território e negócios na ‘era dos impérios’: os belgas na fronteira oeste do Brasil*. Esse livro aqui contraria uma tese em que o Brasil sempre diz, que nunca sofreu ameaça à sua integridade territorial; mentira: o Brasil já foi objeto da criação de uma colônia estilo Congo Belga no coração do Brasil e nós não temos isso como fato da nossa história. Sempre nós imaginamos que o Brasil nunca sofreu nenhuma ameaça externa, mas a partir desse Descalvado que foi uma ameaça enorme, que passou invisível, hoje eu me

pergunto: quantos Descalvados pode haver nesta vastidão da Amazônia hoje, quantas colônias, quantos projetos de colônias estrangeiras podem estar entre nós? O que se passou no começo do século, em 1905, na colônia Descalvados, é uma hipótese que eu deixo aos senhores, será que a gente pode afirmar que a gente não tem uma ameaça à nossa integridade territorial?

A segunda, eu devo dizer que eu tenho um fraco pelo Amazônia, pela condição de cearense porque o cearense exportado pela seca vinha para a Amazônia e até foram lutar no Acre, comandados por Plácido de Castro. Isso talvez explique um conflito que eu tive em dezembro de 1993, eu era ministro da Cultura do presidente Itamar Franco e participei de uma reunião sobre Amazônia, com todos os ministérios, ali estava o embaixador Ricupero, como ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, todos os governadores e eu estava ali como ministro da Cultura. No meio da reunião, o Fernando Henrique, que era ministro da Fazenda, disse que não tinha recursos para investimentos na Amazônia, que ele só tinha recursos como contrapartida de projetos internacionais; aí eu dei um murro na mesa e disse que aquilo era um absurdo e foi aquele bate-boca; depois da reunião, o Fernando Henrique pediu ao Itamar a minha cabeça, ficava eu ou ele, aí o Itamar me chamou e disse: “mas porque você, ministro da Cultura, vai falar da Amazônia?”. Eu disse a ele: “porque a Amazônia integra a agenda nacional, o Ministério da Cultura não pode deixar de falar sobre a Amazônia”. “Então eu vou falar para o Fernando Henrique para você ficar, mas não fale mais sobre Amazônia”. Eu disse: “mas não é possível, então é melhor eu sair do governo do que ficar uma condição dessa”.

Então eu escrevi uma carta para o Itamar em que eu digo o seguinte, apenas leio aqui. “É porque creio firmemente no governo de Vossa Excelência que trabalha com seriedade, que reagi e reagirei sempre com lealdade aos meus pares, mas com indignação física ao tomar conhecimento de que não há recursos

para amparar a Amazônia no seu esforço de desenvolvimento. Ora, senhor presidente, é inadmissível que não haja recurso para desenvolver mais da metade do território nacional que desde o projeto de internacionalização do Instituto da Hileia Amazônica, é objeto permanente da política estrangeira. É inaceitável que o crédito orçamentário disponível para Amazônia assuma forma de contrapartida nacional para projetos ajustados às prioridades das comunidades estrangeiras concertadas com organismos internacionais. A Amazônia é um assunto de interesse da cidadania e de todos nós, porque afinal é em nome de todos nós que o governo estabelece prioridades. Recuso-me a aceitar que a Amazônia não constitui uma delas, o Brasil nunca se fez com timidez. Onde estariam as nossas fronteiras? Será que teríamos parque industrial, será que Brasília existiria?”

Foi um pouco a minha história: eu saí do Ministério da Cultura e o Itamar me nomeou como embaixador junto à Unesco. Na Unesco me aconteceu algo logo no primeiro mês: participei de um almoço, com um membro de um Instituto de Frankfurt que disse que conhecia mais a Amazônia do que eu. Ele me disse uma coisa extraordinária: a Amazônia participa da identidade do planeta, lá de um satélite se observa o planeta nós vemos o azul do oceano, o amarelo do deserto arábico e o verde da Amazônia. Muito obrigado.

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, IPRI/FUNAG – Obrigado embaixador Moscardo. Bela explanação histórica das pedaladas fiscais do Barão, coração de Mato Grosso. Para encerrar dignamente um filho da região, um filho da cidade, um filho do estado, um amazônida, embaixador Baena Soares, por favor.

EMBAIXADOR JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES – Obrigado. Gostaria de saudar todos aqui presentes, especialmente o professor

William e a coordenadora de relações internacionais do governo do Estado, Larissa Chermont e o embaixador Moreira Lima. Eu quero dizer ao professor William que eu confirmo a doação de meus livros à Unama: pode mandar uma bibliotecária ver se interessa ou não, mas está publicamente doada a minha biblioteca. Para os meus colegas que construíram a Biblioteca Virtual, é muito alegre falar o que deu certo, e a FUNAG deu certo, dá certo; portanto, considere que a minha contribuição é menor diante do apoio da FUNAG.

Nós tínhamos representações regionais: tínhamos a de Belém, aproveitando as instalações do Itamaraty, na comissão demarcadora de limites; tínhamos em Manaus na Zona Franca; tínhamos em Recife, na SUDENE; tínhamos em São Paulo, na USP; tínhamos em Porto Alegre, a representação do Itamaraty. Eu gostaria também de reiterar a minha experiência pessoal. Eu sou do tempo em que diziam que o Itamaraty era uma “torre de marfim”, que não dialogava com a sociedade. Mas naquele tempo, não havia interlocutor e quem começou esse diálogo está aqui presente, foi o Gelson Fonseca, e aí está o Cardim, e vocês estão todos aqui presentes: Jeronimo, Cardim, Gelson, Synésio. Mas vocês são todos “estrangeiros”, o único “nacional” aqui sou eu.

Eu queria, para encerrar, lembrar o Samuel Pinheiro Guimarães, que teve muita responsabilidade na consolidação da FUNAG. Mas vocês estão diante das pessoas que fizeram história, que construíram alguma coisa; eu estou fora mas eles estão dentro; foi uma aventura extraordinária, a de se construir alguma coisa, que está dando certo, que deu certo, que dá certo e que continuará dando certo. Foram só 45 anos, vocês não eram nascidos, mas já existia a FUNAG. Eu quero dar a vocês uma opinião, alguns comentários e algumas reflexões, eu acho que é meu dever dar a todos vocês, que são estudantes de relações internacionais. Quero dizer a vocês que nós continuamos a viver mas não nessas condições, são tempos muito mais complexos do que aqueles que eu enfrentei quando era

terceiro secretário. Nós estamos vivendo a exasperação da cultura da hipocrisia, vocês ouvem falar em defender o meio ambiente, tivemos aqui uma mesa sobre isso, mas vocês esquecem que o sistema é predatório, o sistema é hipócrita, defender o meio ambiente, mas não, preservar o que, já não tem mais nada, estão destruindo tudo, a mesma coisa com o desmatamento, precisamos parar com o desmatamento; mas não, precisamos atender às exigências do comércio, é mais uma demonstração de hipocrisia; temos de consolidar os direitos humanos, o que você faz com aqueles camaradas que estão morrendo no mar mediterrâneo, como é que faz, para eles não tem direitos humanos, o direito deles é morrer, o que é que você faz com as populações civis que estão sendo bombardeadas, onde estão os direitos humanos, eu posso estar muito velho, mas eu não renuncio a isso, eu não aceito a cultura da hipocrisia, não é comigo porque isso é sério, ofereço essa meditação para vocês, mudar isso, a minha geração não muda mais nada, vocês é que têm que mudar, eu estou alegríssimo por estar vivo, imagina você se ainda vou fazer mais alguma coisa, é um esforço enorme e depois com essa carga emocional que vocês me dão, muita emoção.

Eu queria encerrar com um verso de Antonio Machado, esse grande poeta espanhol que disse, caminhante não há caminho, se faz o caminho ao andar. É isso que eu deixo para vocês como reflexão, não há caminho, vocês é que vão fazer seu caminho. Muito obrigado.

MODERADOR: MINISTRO PAULO ROBERTO DE ALMEIDA, IPRI/FUNAG – Belíssima oração pessoal do embaixador João Clemente Baena Soares, que é memória viva do Itamaraty. Quando eu entrei no Itamaraty, o embaixador Baena era o secretário-geral e assumiu depois muitos outros encargos, ele que é a memória viva da nossa diplomacia, uma fonte primária, no sentido histórico. O Itamaraty se fez pelos homens, antes mesmo de existir formalmente, com

homens da estatura de Alexandre Gusmão, de Hipólito da Costa, que também participou da construção da Nação, de José Bonifácio, nosso primeiro chanceler, e todos os estadistas do Império e os homens da República.

Hoje a gente vai comemorar com pratos típicos, iguarias locais, mas nós vamos ter que fechar essa mesa e dar início ao encerramento. Eu gostaria de agradecer a todos vocês, a presença calorosa, em nome de todos os meus colegas aqui na mesa, as belas palavras ditas nesta sessão, com uma homenagem especial ao embaixador Sérgio Moreira Lima ele que é o timoneiro encarregado de levar o barco da FUNAG para singrar em todos os mares, nos próximos tempos, o que vem fazendo com brilhantismo ao editar tantos livros. Quero convidar todos vocês a que descarreguem e disseminem os livros da FUNAG, que já a maior editora brasileira de relações internacionais, um tesouro bibliográfico que não estava à minha disposição, quando eu tinha a idade de vocês; eu tinha de ir às bibliotecas públicas, consultar livros para fazer meus trabalhos; hoje, vocês têm na tela do computador, do celular, todos esses livros utilíssimos, o que é algo extraordinário. Muito obrigado a todos vocês.

ENCERRAMENTO

EMBAIXADOR SÉRGIO EDUARDO MOREIRA LIMA, PRESIDENTE DA FUNAG – Desejo agradecer à Unama e aos coordenadores de relações internacionais que aqui estão e que tanto nos ajudaram nesse processo de reflexão e debate ao longo dessa conferência. Agradeço aos palestrantes, aos moderadores e a todos os participantes, aos organizadores, ao pessoal de apoio e ao pessoal da FUNAG. Agradeço citando aqui o Henrique Sardinha Filho e a Maria Marta Lopes, nossa grande equipe de colaboradores, que nos ajudou tanto nesse processo. Agradeço a parceria do professor

Mário Tito Barros Almeida e do professor William Monteiro Rocha, uma parceria antiga, mas que se renova em torno de um ideal, o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Acho que o embaixador Baena Soares sintetizou muito bem ao citar o poeta espanhol Antônio Machado, pois “somos nós que fazemos o caminho”. Reporto-me às palavras do professor Mateus Pfrimer, quando indagado como resolver essas questões, esses desafios todos; ele deu uma resposta inequívoca: a mudança é feita por vocês, a mudança das condições da região, a mudança nas condições da comunidade depende de nós. Numa democracia, temos o poder de mudar as coisas. Nesse processo, vocês contam com a parceria da FUNAG, dos embaixadores e de todos que aqui vieram prestigiar esse evento, e a quem eu sou muito grato. Agradeço a todos na pessoa do embaixador Baena Soares. Muito obrigado.

PROFESSOR MÁRIO TITO BARROS ALMEIDA, UNAMA – Boa noite a todos, em nome do Conselho Educacional, do Professor José Janguê, também da professora Maria Betânia Fidalgo Arroyo, Vice-Reitora da Universidade mas acima de tudo em nome da comunidade acadêmica da Universidade da Amazônia, embaixador, eu gostaria de agradecer a oportunidade de celebrarmos juntos os 10 anos do curso de relações internacionais da Universidade da Amazônia, eu tenho certeza que todos os diplomatas que aqui estiveram, e também os pesquisadores que vieram convidados pela FUNAG, não têm ainda ideia do quanto fizeram para esses alunos de Relações Internacionais. Por mais que nós, professores, nos esforcemos a presença de vocês, aqui na Universidade da Amazônia, trouxe mais do que conhecimento, trouxe mais sonhos. Eu acredito que aqui, nesta plateia de alunos de Relações Internacionais, eles têm muita vontade de sonhar voos mais altos. Eu acho que é isso o legado que a CORE deixa para a Universidade da Amazônia.

Eu me sinto muito emocionado, de verdade, por perceber a beleza da emoção do embaixador Baena Soares, o quanto isso fez bem para cada um de nós. Eu dizia outro dia, para alguns alunos, que é um evento histórico; eu sei que Rio, São Paulo, Brasília, Florianópolis, já viram isso outras vezes e vão ver mais vezes pela distância, mas nós aqui nos sentimos realmente agraciados. Ao mesmo tempo, humildemente colocamo-nos também à disposição, a UNAMA se candidata de novo, a gente se coloca à disposição, independente de qualquer coisa, com CORE ou sem CORE, a gente se propõe a fazer parcerias, parcerias de produção de conhecimentos, parceria de fazer a Amazônia cada vez mais integrada, seja no ambiente nacional, seja no internacional. Agradeço muitíssimo pela deferência e quero dizer que as portas dessa e de todas as Unamas da Amazônia estão à disposição da FUNAG. Muito obrigado, embaixador Moreira Lima.

PROFESSOR WILLIAM MONTEIRO ROCHA, UNAMA – Estou muito, muito feliz à frente desse curso e de podermos realizar essa V CORE aqui.

PROFESSOR MÁRIO TITO BARROS ALMEIDA, UNAMA – Vamos cantar parabéns para ele?

PROFESSOR WILLIAM MONTEIRO ROCHA, UNAMA – Muito feliz mesmo, vocês lembram muito bem do dia em que o Tito voltou da IV CORE, eu propus: vamos ver o que vai acontecer, isso aqui é a realização de um sonho, uma ideia nossa ter essa discussão aqui na Amazônia. O professor Marony ressaltou isso ontem várias vezes, o embaixador Jeronimo Moscardo da mesma forma: a Amazônia é um palco de discussão mundial, é um tema frequente, recorrente nas agendas de discussões, e este evento é uma demonstração prática disso.

A minha relação com a FUNAG é extensa: a primeira vez que tive a oportunidade de estar com um livro da FUNAG foi em 2007, no primeiro evento das Associações Brasileiras de Relações Internacionais, eu pude comprar um livro, na época era 15 reais e eu fiquei assustado pela qualidade, pelo formato, pelo nível da obra em si. A partir de então virei fã; a minha dissertação de mestrado foi baseada em algumas obras da FUNAG, o trabalho de conclusão de curso também na parte da obra de Euclides da Cunha, sua passagem pela Amazônia. De fato, só tenho a agradecer a parceria: essa foi a primeira e tenho certeza que não será a última. A Unama está com as portas abertas e tudo que a gente faz aqui, embaixador, é para esse pessoal que está aqui na frente, pode ter certeza que é isso que nos motiva, eu acabei de falar ali embaixo para o embaixador Baena Soares, nós temos 180 pessoas que vão carregar os seus livros lá, são esses que estão aqui na frente. Muito obrigado, pessoal.

PROGRAMA DA V CONFERÊNCIA SOBRE RELAÇÕES EXTERIORES
“O Brasil e as Tendências do Cenário Internacional”

Rio de Janeiro, 9 a 11 de novembro de 2016

Quarta-feira, 9 de novembro de 2016

Local: Auditório A, UNAMA, Campus Ananindeua

Horário	Programação
16h00 – 16h45	Abertura da Sessão <ul style="list-style-type: none">• Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) Palavras de Boas-vindas <ul style="list-style-type: none">• Professora Maria Betânia Fidalgo Arroyo, Vice-Reitora da UNAMA• Professora Larissa Steiner Chermont, Coordenadora de Relações Internacionais do Governo do Estado de Pará• Professor João Janguê Bezerra Diniz, Professor da UNAMA• Professor Mário Tito Barros Almeida, Diretor do Centro de Ciências Humanas e Sociais, UNAMA• Professor William Monteiro Rocha, Coordenador do Curso de Relações Internacionais, UNAMA Palestra Magna: A Política Externa Brasileira <ul style="list-style-type: none">• Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)
17h00 – 18h30	Painel 1 – Paz e Segurança: Resolução de conflitos Moderador: Professor Félix Geraldo Ibarra Prieto, UNAMA <ul style="list-style-type: none">• Conselheiro Christiano Sávio Barros Figueirôa, Chefe da Divisão de Paz e Segurança Internacional, Ministério das Relações Exteriores• Professor Lucas Pereira Rezende, UFSC• Professor Marcelo Mello Valença, UERJ

19h30 – 21h00 Painel 2 – As relações internacionais

Na América do Sul Moderador: Professor José Gilberto Quintero Torres, UNAMA

- Embaixador Paulo Estivallet de Mesquita, Subsecretário-Geral da América Latina e do Caribe, Ministério das Relações Exteriores
- Ministro Michel Arslanian Neto, Diretor do Departamento de Integração Econômica Regional, Ministério das Relações Exteriores
- Professor Felipe Cordeiro de Almeida, UNILA
- Professor Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior, UFPB

Quinta-feira, 10 de novembro de 2016

Local: Auditório A, UNAMA, Campus Ananindeua

Horário	Programação
----------------	--------------------

16h00 – 17h30	Painel 3 – Comércio e Investimento: Desafios e Oportunidades
----------------------	---

Moderador: Professora Mayane Bento, UNAMA

- Ministro Colbert Soares Pinto Junior, Chefe de Gabinete do Subsecretário-geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, Ministério das Relações Exteriores
 - Conselheira Paula Aguiar Barboza, Chefe da Divisão de Negociações Comerciais com a Europa e a América do Norte, Ministério das Relações Exteriores
 - Professor José Augusto Guilhon de Albuquerque, Assessor Especial da Presidência, Apex-Brasil
 - Professora Patrícia Nasser de Carvalho, UFMG
 - Professora Maria Antonieta Del Tedesco Lins, USP
-

18h30 – 20h00 **Painel 4 – Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente
(a importância da Amazônia)**

**Moderador: Professor Mário Amin Miguel Herreros,
UNAMA**

- Conselheiro Paulo José Chiarelli Vicente de Azevedo, Assessor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais, Ministério das Relações Exteriores
- Professor Matheus Hoffmann Pfrimer, UFG

Sexta-feira, 11 de novembro de 2016

Local: Auditório A, UNAMA, Campus Ananindeua

16h00 – 17h30 **Painel 5 – FUNAG 45 Anos: A Democratização do
Conhecimento de Relações Internacionais**

**Moderador: Ministro Paulo Roberto de Almeida, Diretor
do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais,
IPRI/FUNAG**

- Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão
- Embaixador Gelson Fonseca Junior
- Embaixador Synesio Sampaio Goes Filho
- Embaixador Carlos Henrique Cardim
- Embaixador João Clemente Baena Soares
- Embaixador Jerônimo Moscardo

18h30 – 19h00 **Sessão de Encerramento**

- Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)
 - Professor William Monteiro Rocha, Coordenador do Curso de Relações Internacionais, Universidade da Amazônia (UNAMA)
-

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Gentium Book Basic 14/15 (títulos), Chaparral Pro 11,5/15 (textos)