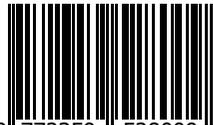


ISSN 2359-5280



9 772359 528009

FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO  
IPRI

# CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO VIII • NÚMERO 11 • 2022

INSTITUTO DE PESQUISA DE  
**IPRI**  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

N. 11

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

## NESTE NÚMERO:

PENSAMENTO DIPLOMÁTICO  
BRASILEIRO: 200 ANOS DEPOIS  
**ALEXANDRE GUIDO PAROLA**

O MULTILATERALISMO, O BRASIL E OS  
NOVOS TEMPOS  
**MARIA LUIZA RIBEIRO VIOTTI E  
ALEX GIACOMELLI**

DIPLOMACIA DE DEFESA E  
SEGURANÇA  
**ALESSANDRO WARLEY CANDEAS**

ESPECIAL E DIFERENCIADO:  
CAMINHOS DA DIPLOMACIA  
ECONÔMICA DO BRASIL EM BUSCA  
DO DESENVOLVIMENTO  
**CARLOS MÁRCIO COZENDEY**

A CONSTRUÇÃO DO DIREITO  
INTERNACIONAL PÚBLICO PELAS  
CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS  
**GEORGE RODRIGO BANDEIRA  
GALINDO**

QUEM TEM MEDO DA INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA DO SUL? REFLEXÕES  
SOBRE AS TENTATIVAS DE  
CONCERTAÇÃO REGIONAL  
**EUGÊNIA BARTHELMESS**

UMA NOVA TRADIÇÃO PARA O  
FUTURO: A COMUNIDADE DOS PAÍSES  
DE LÍNGUA PORTUGUESA  
**GONÇALO DE BARROS CARVALHO E  
MELLO MOURÃO**

INSTITUTO DE PESQUISA  
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES

PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA  
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI  
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG



# CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO VIII • NÚMERO 11 • 2022

INSTITUTO DE PESQUISA DE  
**IPRI**  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## NESTE NÚMERO:

PENSAMENTO DIPLOMÁTICO  
BRASILEIRO: 200 ANOS DEPOIS  
**ALEXANDRE GUIDO PAROLA**

O MULTILATERALISMO, O BRASIL E OS  
NOVOS TEMPOS  
**MARIA LUIZA RIBEIRO VIOTTI E  
ALEX GIACOMELLI**

DIPLOMACIA DE DEFESA E  
SEGURANÇA  
**ALESSANDRO WARLEY CANDEAS**

ESPECIAL E DIFERENCIADO:  
CAMINHOS DA DIPLOMACIA  
ECONÔMICA DO BRASIL EM BUSCA  
DO DESENVOLVIMENTO  
**CARLOS MÁRCIO COZENDEY**

A CONSTRUÇÃO DO DIREITO  
INTERNACIONAL PÚBLICO PELAS  
CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS  
**GEORGE RODRIGO BANDEIRA  
GALINDO**

QUEM TEM MEDO DA INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA DO SUL? REFLEXÕES  
SOBRE AS TENTATIVAS DE  
CONCERTAÇÃO REGIONAL  
**EUGÊNIA BARTHELMESS**

UMA NOVA TRADIÇÃO PARA O  
FUTURO: A COMUNIDADE DOS PAÍSES  
DE LÍNGUA PORTUGUESA  
**GONÇALO DE BARROS CARVALHO E  
MELLO MOURÃO**

PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA  
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI  
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG



CADERNOS DE

# POLÍTICA EXTERIOR

Ano VIII · Número 11 · 2022

INSTITUTO DE PESQUISA  
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



## MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Carlos Alberto Franco França
Secretário-Geral	Embaixador Fernando Simas Magalhães

## FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que tem por finalidade a realização de atividades culturais e pedagógicas no âmbito das relações internacionais. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Os Cadernos de Política Exterior são um periódico organizado pelo IPRI com o objetivo de publicar artigos sobre política externa brasileira e relações internacionais e, assim, fomentar reflexões sobre temas relativos à diplomacia brasileira.

### Expediente:

#### COORDENAÇÃO EDITORIAL

Almir Lima Nascimento

#### PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Propagare Comercial Ltda.

#### REVISÃO

Ana Clara Ribeiro Teixeira  
Diego Marques Morlim Pereira  
Maysa Tavares de Oliveira  
Nycole Cardia Pereira  
Rafael de Souza Pavão  
Raquel Corrêa Kalil El Dib  
Ricardo Morais Barros

Os artigos que compõem este periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro ou da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v.8, n.11 (nov. 2022). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

ISSN 2359-5280

1. Política externa – Brasil. 2. Relações internacionais – Brasil. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81) (051)

---

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei nº 10.994, de 14/12/2004

## SUMÁRIO

---

**Prefácio** 5

Almir Lima Nascimento

---

**Pensamento Diplomático Brasileiro: 200 anos depois** 7

Alexandre Guido Parola

---

**O multilateralismo, o Brasil e os novos tempos** 29

Maria Luiza Ribeiro Viotti e Alex Giacomelli

---

**Bicentenário da diplomacia brasileira: tradição e legado para o futuro Diplomacia de defesa e segurança** 53

Alessandro Warley Candeas

---

**Especial e diferenciado: Caminhos da diplomacia econômica do Brasil em busca do desenvolvimento** 71

Carlos Márcio Cozendey

---

**A construção do direito internacional público pelas constituições brasileiras** 101

George Rodrigo Bandeira Galindo

---

**Quem tem medo da integração da América do Sul? Uma reflexão sobre as tentativas sul-americanas de concertação regional** 127

Embaixadora Eugênia Barthelmess

---

**Uma nova tradição para o futuro: a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa** 147

Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão



## PREFÁCIO

---

### O futuro de uma política externa bicentenária

O ano de 2022 marca o bicentenário da Independência do Brasil e os 200 anos de sua história diplomática. Além das devidas celebrações, o contexto também favorece a reflexão sobre as origens e consequências desse longo e complexo processo de emancipação, bem como sobre os dois séculos de história nacional soberana. Nesse sentido, destacam-se, entre outros projetos da Fundação Alexandre de Gusmão, os 29 títulos lançados sob o selo da coleção “Bicentenário: Brasil 200 anos - 1822-2022” e a exposição audiovisual “Brasil 200 anos: percursos da diplomacia brasileira”. Esse tipo de esforço editorial e cultural tem o potencial de, ao aprofundar a compreensão do passado e do presente, enriquecer as discussões sobre o futuro.

Com esse debate, que é também sobre os novos horizontes de uma política externa bicentenária, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI - busca contribuir ao organizar esta edição especial temática dos Cadernos de Política Exterior. Reuniram-se sete ensaios que analisam, à luz da história, tópicos centrais da inserção internacional do Brasil atual e vindoura: pensamento diplomático, multilateralismo, diplomacia da Língua Portuguesa, defesa e segurança, diplomacia econômica, Direito Internacional e integração sul-americana.

No primeiro texto, “Pensamento Diplomático Brasileiro: 200 anos depois”, o Embaixador Alexandre Parola expõe a trajetória de pensamento brasileiro sobre os desafios e as oportunidades do nosso lugar no mundo, ressaltando o legado do Barão do Rio Branco, que, para o autor, permanece atual e deve ser reinterpretado à luz dos novos paradigmas que orientam a política internacional no século XXI. O ensaio seguinte, “O multilateralismo, o Brasil e os novos tempos”, de autoria da Embaixadora Maria Luiza Viotti e do Embaixador Alex Giacomelli, articula amplo panorama das contribuições do Brasil para o multilateralismo contemporâneo, tratando, em especial, das iniciativas do país para a consolidação e o aprofundamento institucional da Organização das Nações Unidas em suas mais diversas agendas. No terceiro artigo, “Diplomacia de defesa e segurança”, o Embaixador Alessandro Candeas analisa o presente e o futuro do Brasil como fator de estabilidade estratégica regional e global, na

medida em que o país se encontra há mais de 150 anos em paz com seus vizinhos e tem promovido a paz e a segurança no continente e em outras regiões, seja pela mediação, como ator respeitado e de credibilidade, seja pelo engajamento em operações de paz da ONU. A seguir, abordando tópico presente no debate sobre política comercial, o Embaixador Carlos Márcio Cozendey, no artigo “Especial e Diferenciado: Caminhos da diplomacia econômica do Brasil em busca do desenvolvimento”, apresenta o histórico e as perspectivas futuras da diplomacia econômica a partir do conceito de tratamento especial e diferenciado, que tem sido referência frequente para a posição brasileira nas principais negociações do regime multilateral de comércio, desde o pós-Guerra. O quinto ensaio, “A construção do direito internacional público pelas constituições brasileiras”, da lavra do professor George Galindo, discute a tendência histórica de crescente importância dos temas de relações internacionais nas redações constitucionais brasileiras, desde a Constituição do Império, de 1824, até a atual Constituição Federal, de 1988. No texto seguinte, “Quem tem medo da integração da América do Sul?”, a Embaixadora Eugênia Barthelmeß, cotejando com a experiência centro-americana, apresenta um balanço dos processos de integração regional na América do Sul, com enfoque em esforços no sentido de institucionalizar a cooperação e a certezação entre as nações sul-americanas. O sétimo ensaio desta obra, “Uma nova tradição para o futuro: a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, do Embaixador Gonçalo Mourão, reflete sobre aspecto central não apenas para a identidade nacional como para a diplomacia cultural brasileira: a lusofonia, já que a língua, como elemento de afinidade entre povos, constitui ativo para a projeção do Brasil no exterior.

Contando, assim, com uma seleção de autores que mesclam, com fluidez, o conhecimento teórico e a experiência prática, o leitor encontrará, nas próximas páginas, leituras informativas e instigantes sobre temas e agendas de relevo para a diplomacia brasileira nos próximos anos e décadas.

Boa leitura.

Ministro Almir Lima Nascimento  
Diretor do IPRI



## PENSAMENTO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO: 200 ANOS DEPOIS

Alexandre Guido Parola

No ano de 2013, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) publicou obra em três volumes intitulada *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Organizada pelo Embaixador José Vicente de Sá Pimentel e reunindo conjunto importante de acadêmicos e diplomatas, a obra compõe-se de coletânea de trinta artigos dedicados, cada um deles, a um personagem específico de nossa história diplomática. O fio condutor consistiu em retratar pouco mais de 200 anos de tradição diplomática com base em ensaios biográficos a partir dos quais ideias, valores e projetos pudessem revelar-se ao mesmo tempo em seu contexto histórico e a partir de seus “formuladores e agentes”. A ideia era escrever uma história conceitual tendo por ponto de partida os atores históricos plenamente inseridos em seu tempo e lugar.

Passada quase uma década e por ocasião das celebrações do Bicentenário da Independência, a FUNAG teve a feliz iniciativa de voltar a congregar estudiosos e práticos da diplomacia em torno de uma publicação sobre temas de nossa política externa, com a perspectiva de dois séculos decorridos desde o surgimento da Nação independente. A mim tocou a honra de ser convidado para contribuir com um artigo sobre, justamente, “pensamento diplomático brasileiro”.

Ao aceitar essa distinção, a questão imediata a ser respondida foi: qual a síntese possível a ser articulada, no espaço de um artigo, que apreenda o que é essencial a dois séculos de história? Os primeiros elementos de resposta fui encontrá-los na magistral introdução metodológica que serve de prefácio aos três volumes já citados<sup>1</sup>. Em suas considerações, o Embaixador Paulo Roberto de Almeida explica que a escolha do ano de 1964

como linha de corte da obra se deveu a considerações de ordem prática, de vez que “alguns dos personagens que atuaram na fase recente continuam presentes, de certa forma, no desenho ou na execução da diplomacia”. A isso agrega: “um projeto para a fase contemporânea, quase de história imediata, teria de balizar-se por outras exigências metodológicas”.<sup>2</sup>

O esforço de articular essas outras exigências metodológicas parte, ainda uma vez, de uma tentativa de diálogo com os três volumes publicados em seu método. Por tratar-se de artigo sobre o Bicentenário como tema, a dimensão da história imediata não requer protagonismo. Ao mesmo tempo, pela razão óbvia de que os dois séculos se cumprem no ano corrente, seria menos justificável a escolha de evadir a contemporaneidade. Se a questão dos personagens que seguem atuantes não se dissolveu e se a escolha do tema impõe o presente como horizonte temporal, qual o caminho do método? Não creio haver resposta única ou simples.

O caminho que me pareceu o mais promissor foi de dupla natureza: em primeiro, no lugar da história imediata, a história longa; em segundo, em vez de ensaios biográficos, usar os próprios conceitos em suas manifestações históricas concretas como o fio de Ariadne que permita desvelar algo como um “pensamento diplomático brasileiro” em seus 200 anos de Brasil independente.

Sobre a história longa, ou a longa duração, é preciso reconhecer que dois séculos são tempo curto demais para uma concepção braudeliiana estrita. Permitem, no entanto, que o olhar se afaste dos eventos imediatos e das conjunturas para buscar no horizonte mais remoto o ponto de fuga que lhe confira sentido e coerência. Nesse

1 ALMEIDA, 2013. p. 15-38.

2 Ibid., p. 37

exercício, dois fatores são centrais: a geografia e a demografia. Toda política externa responde, imediatamente ao menos, a uma realidade geográfica específica; de modo análogo, a história de toda sociedade parte sempre de uma dada realidade demográfica.

No que concerne ao percurso da história conceitual, qual o conjunto de valores e ideais que ao longo do tempo configuraram o pensamento diplomático brasileiro; qual a essência desse objeto? Ou, em termos menos marcados pela tradição, quais as semelhanças de família que lhe conferem identidade?

Em sua exposição sobre questão análoga, o Embaixador Paulo Roberto de Almeida chega a uma conclusão negativa. Ao analisar termo a termo a expressão “pensamento diplomático brasileiro”, observa que é possível distinguir o que seja pensamento e o que seja diplomático, mas não é possível estabelecer relação substantiva entre esses dois termos e o qualificativo “brasileiro.” Segundo ele, melhor seria falar de pensamento diplomático no Brasil e não do Brasil. Em suas palavras:

*Haveria um pensamento diplomático que possa ser identificado como essencialmente brasileiro, distinto, por exemplo, do caldeamento de doutrinas, princípios de direito, concepções políticas ou econômicas, que também estavam sendo feitas em outras nações em formação nas Américas e alhures?*

A resposta é sucinta: “A meu ver não.”<sup>3</sup>

O raciocínio que conduz à dissolução da especificidade “brasileiro” como característica própria de uma modalidade de pensamento diplomático é claro: os conhecimentos práticos ou as perspectivas teóricas com que tradicionalmente aprendeu a trabalhar a diplomacia brasileira não são “jabuticabas”, mas antes elementos já manifestos e atuantes em outros contextos históricos e nacionais. Assim, por exemplo, é a noção de “*uti possidetis*” ou ainda a defesa de Rui Barbosa da igualdade soberana entre os Estados.

É preciso reconhecer que esse corolário poderia ser obtido mesmo nos tempos atuais, e os princípios das relações internacionais que regem a política externa brasileira, tal como sistematizados pelo artigo 4º da Constituição Federal de 1988, pouco agregariam de próprio.

De fato, um estudo comparativo de outros textos constitucionais latino-americanos imediatamente revela que não apenas o Brasil, mas também outros oito países sul-americanos trazem em suas Constituições princípios em tudo análogos, quando não idênticos, àqueles listados pelo constituinte de 1988. A afirmação da independência nacional, a autodeterminação dos povos; a solução pacífica dos conflitos e integração dos povos da América Latina são, por exemplo, princípios que se repetem<sup>4</sup>.

Entendo – e aqui me permito divergir da conclusão negativa do Embaixador Paulo Roberto de Almeida – que o percurso que faz da presença de um mesmo conjunto de valores e ideias em contextos históricos e nacionais diversos a base lógica para a afirmação de que não se pode em rigor falar de algo específico merece um segundo olhar. Ora, se oito constituições sul-americanas atribuem peso constitucional a um mesmo valor, disso deriva, necessariamente que não se pode estritamente falar de pensamento diplomático de nenhuma delas em particular? Mais ainda, e levando o argumento a seu extremo: é difícil encontrar políticas externas que não sustentem a igualdade entre os Estados e a defesa da paz. Será, então, apenas possível pensar na categoria “pensamento diplomático”, sem atributos nacionais? Não creio.

Em lugar de dissolver o particular no universal, trata-se de buscar o que a Ciência da Lógica chama de “universal concreto”, ou seja, a unidade das distintas determinações. Para isso, o melhor método parece estar na tentativa de reconstituir a construção histórica particular de cada um desses universais que se assemelham. Em outros termos, na análise, por exemplo, do texto constitucional brasileiro, tomar os onze princípios listados como ponto de chegada de uma longa evolução política. O texto constitucional, portanto, passa a ser visto, ao mesmo tempo, como ponto de chegada da “tradição” e como base para o desenho do futuro. Em suas duas faces de Janus, os princípios recolhem o passado, preparam o futuro e, não menos importante, incorporam a concretude do universal que se abriga sob a expressão “pensamento diplomático brasileiro.” No que segue, trata-se de articular esses três aspectos: o passado, o futuro e os valores e ideias que moldaram o primeiro e iluminam o segundo.

3 Ibid, p. 27.

4 A esse respeito, ver o artigo de MESQUITA (2018).

Qual o traço essencial, portanto? Qual substância dá forma à evolução histórica? Naturalmente, um tratamento abrangente dessas questões requereria, não um ensaio, mas antes um programa de pesquisa, que começaria, na verdade, por articular a própria natureza das perguntas em si e daquilo sobre o qual se pergunta. Nos limites desse ensaio, a ambição se esgota em oferecer uma resposta que, a despeito de apenas implícitos seus andaimes lógicos, possa ser sustentada e percebida como capaz de desvelar a realidade sob análise. É dessa perspectiva que pretendo articular o conceito de “ambiguidade defensiva” como traço essencial de nosso pensamento diplomático. Começemos pelas ambiguidades.

A ambiguidade original pode ser localizada em 1808, quando a colônia passa a ser sede da Corte Portuguesa. Face à invasão das tropas napoleônicas, traslada-se para o Brasil a família real, membros da Corte e integrantes da burocracia de Estado portuguesa. Com a escolha de navios ingleses, a mudança da Corte visava, em um claro gesto de defesa, assegurar a independência portuguesa. A Corte passava a governar a partir do Brasil. Um Império Colonial passava a ser gerido a partir de uma colônia imperial.

Embora os planos de mudança da sede da Coroa para o Brasil datassem ao menos desde o Ministério do Marquês de Pombal, é sob a ameaça de perda da soberania que se decide pela mudança, o que implicou, nos termos de um estudioso do período (1872) “forçar um povo inteiro, a acomodar-se à ausência do seu soberano, e ver transformar seu país, de metrópole que era, em colônia subalterna” bem como

*[...] fazer mudar os hábitos de um estabelecimento antigo, a nobreza, homens empregados nos exércitos, nas administrações, e nos cargos da corte, e do estado, conduzindo-os a um país desconhecido deles, onde tudo estava por fazer, quando em Portugal, tudo lhes parecia já feito.<sup>5</sup>*

A gestão pública do Império português a partir de uma de suas colônias não poderia deixar de ser afetada de modo decisivo. A diplomacia joanina precisava reconciliar-se com uma política

externa na América Joanina. Alguns de seus traços marcantes são amplamente reconhecidos: a abertura dos portos em 1808; os Tratados de 1810 – Comércio e Navegação e Paz e Amizade – com o governo britânico e, algo nem sempre merecedor do destaque que lhe cabe, a cláusula 10 do Tratado de Aliança e Amizade por meio da qual se comprometia Portugal a restringir o tráfico de escravos aos seus territórios até sua gradual extinção. Em 1815, no âmbito do Congresso de Viena, Portugal declara ilegal o tráfico ao norte do Equador.

Em 1815, igualmente no Congresso de Viena, por sugestão de Talleyrand, o estado do Brasil é elevado à categoria de Reino, por meio de “carta de lei, pela qual Vossa Alteza real há por bem elevar este Estado do Brasil à graduação e categoria de Reino e uni-lo aos seus reinos de Portugal e dos Algarves, de maneira que formem um só corpo político debaixo do título de Reino Unido de Portugal e do Brasil e Algarves”<sup>6</sup>.

A formação desse corpo político no momento histórico de reorganização geopolítica que se sucede à derrota de Napoleão trazia já consigo as sementes de seu desfazimento. As razões defensivas que motivaram a migração da Corte para uma de suas colônias deixando de existir, era apenas de esperar que sua própria presença no Brasil passasse a ser colocada em questão. É exatamente isso que ocorre com mais vigor a partir da Revolução Liberal de 1820 em Portugal: em outubro daquele ano as Juntas de Governo que emanaram do movimento revolucionário enviam uma carta a Dom João VI por meio da qual reafirmam sua fidelidade ao Trono e pedem o regresso do Regente a Portugal.

A ocasião histórica que permite que se vá diluindo a ambiguidade de uma colônia-Reino aos poucos engendra nova ambiguidade: um processo de independência que em tudo se assemelha a uma secessão e que gera a existência de um Império em meio a repúblicas que lhe fazem o entorno. Em abril de 1821, regressa Dom João VI a Portugal; em 9 de janeiro de 1822, Dom Pedro anuncia sua decisão de não retornar – o Dia do Fico.

Em 7 de setembro, ao receber informes de que as Cortes portuguesas estavam por editar medidas restringindo sua autonomia, determinando seu regresso a Lisboa e formando um novo

5 MORAES, 1872, p. 6. .

6 Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carlei/anteriorosa1824/cartadelei-39554-16-dezembro-1815-569929-publicacaooriginal-93095-pe.html>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

Ministério, aconselha-se o Príncipe Regente com um dos membros de sua comitiva em viagem que fazia a São Paulo, que, em resposta, teria dito que a ele restavam abertos dois caminhos: tornar-se Rei do Brasil ou prisioneiro das Cortes portuguesas<sup>7</sup>. Na descrição de Hélio Vianna:

*Concordando com o que ouviu, D. Pedro também criticou as Cortes, declarando rompidas as relações do Brasil com Portugal. Mandando chamar os demais participantes da viagem a Santos, repetiu-lhes as mesmas afirmações: que as Cortes desejavam escravizar o Brasil e, por isso, separávamo-nos de Portugal. Retirando do chapéu as cores constitucionais portuguesas azul e branco, atirou-as fora. Ouviram-se vivas à Independência e a D. Pedro, acrescentando-lhes este a divisa que daí por diante seria a do Brasil: "Independência ou Morte!"<sup>8</sup>*

Declarada a Independência, em 12 de outubro realiza-se a cerimônia de Aclamação do Imperador, por meio da qual recebe o título de Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil. Em 1 de dezembro, tem lugar a coroação, quando, aos 24 anos de idade, recebe o título de Dom Pedro I.

A ambiguidade original de 1808 não se extingue em 1822, ao contrário, parece agudizar-se: um herdeiro do trono português coroado como Imperador do Brasil; uma monarquia constitucional em um entorno geográfico aonde a independência vinha de par em par com regimes republicanos.

Qual política externa corresponde a essa nova realidade política, quais os traços mais marcantes, em outros termos, da política externa do Primeiro Reinado? Também aqui alguns elementos de continuidade são visíveis, entre eles a defesa da integridade territorial, o relacionamento com o Reino Unido e, questão que atravessará todo o período do Império, o tema do tráfico negreiro e da escravidão.

No que concerne à questão da integridade territorial, as ameaças eram internas e externas. No domínio das ameaças internas, o desafio imediato consistiu em debelar os movimentos unionistas das províncias da Bahia, Piauí, Maranhão e Grão-Pará, objetivo que foi alcançado, ironia das ironias, com o apoio de Lorde Cochrane, que, após ter sido expulso da Marinha britânica por

envolvimento em operações financeiras ilegais, veio a desempenhar papel de relevo não apenas no processo de consolidação da independência brasileira, mas também no Chile e no Peru.

Ainda no domínio interno, de vez que é apenas em 1828 que, por meio do Tratado do Rio de Janeiro, o Império Brasileiro reconhece a independência da República Oriental do Uruguai, mas com claros contornos externos, uma crise enfrentada pelo Brasil recém-independente foi o manejo da situação na Província Cisplatina. As tensões em torno da Bacia do Prata não surgem em 1822, mas já anteriormente eram objeto de disputa entre Espanha e Portugal. O interesse pela região derivava seja da importância estratégica do controle do estuário do rio da Prata, seja da preocupação, agora já para o Brasil independente, com que o poder imperial via o risco de avanço dos ideais republicanos no Brasil.

Em 1825, eclode a revolta da Cisplatina no bojo da qual os chamados "patriotas orientais" declaram sua independência em relação ao Brasil e, em seguida, a incorporação da Província Oriental às chamadas Províncias Unidas do Rio da Prata, nome oficial da Argentina até sua Constituição de 1826, quando passou a chamar-se República Argentina. Em outubro de 1825 o Congresso das Províncias Unidas comunica ao Brasil a anexação da Cisplatina, o que é recebido como uma declaração de guerra já em dezembro de 1825. A Guerra da Cisplatina, encerrada em 1828 com a derrota do Império, é parte dos conflitos conhecidos na literatura como Questões do Prata, que se estendem pelo menos até 1870, com o fim da Guerra do Paraguai. É de ressaltar que, pelo menos até a fundação e aprofundamento do MERCOSUL, a política para a região do Prata foi peça central da política externa brasileira.

Ao fim de 1828, com a assinatura do Tratado do Rio de Janeiro, para o qual foi de grande importância a mediação britânica, encerra-se a Guerra da Cisplatina. Fica criado um novo país independente, a República Oriental do Uruguai, e abrem mão Brasil e as Províncias Unidas de propósitos de incorporação da Cisplatina. O fim do conflito traz consigo os primeiros movimentos de processo que, em 1831, leva à abdicação de D. Pedro I ao Trono e ao término do Primeiro Reinado.

Um conjunto de razões conduziu a isso. O primeiro deles o desgaste político e os custos financeiros de uma iniciativa militar que acaba em

7 VIANNA, 1980, p. 407.

8 Ibid. p. 407-408.

derrota. Associado a esses custos, um segundo fator foi a decisão do governo de renovar os Tratados de 1810 com o Reino Unido, como parte do conjunto de esforços pelo reconhecimento da Independência, no âmbito dos quais em 1825 já havia o Brasil contraído seu primeiro empréstimo internacional, junto ao Reino Unido. O valor foi usado como indenização a Portugal e condição para a assinatura do Tratado de Paz e Aliança pelo qual se oficializa o reconhecimento lusitano da Independência do Brasil.

No que concerne à renovação dos tratados de comércio com o Reino Unido, o texto de 1810 estipulava que sua revisão seria possível uma vez decorrido um período de quinze anos de sua entrada em vigor. Ao aproximar-se essa data, as pressões do Reino Unido se expressam por meio da vinculação entre a renovação e o reconhecimento do Estado brasileiro e, no marco das negociações, pela demanda britânica em favor do fim do tráfico de escravos no prazo de três anos como condição para a renovação dos tratados. Essa demanda viria a ser cumprida apenas em 1831, já no Governo Regencial que se segue à abdicação de D. Pedro I, sob forma da chamada Lei Feijó.

A conjugação de crises domésticas com a evolução da situação dinástica em Portugal acaba por levar D. Pedro I a abdicar ao trono em favor de seu filho. Um elemento cuja presença em cena se tornará crescentemente relevante nas décadas seguintes e que naquele momento se manifesta no processo político de modo ainda discreto, mas claro, é a voz dos comandos militares. Com o acirramento das tensões políticas e o recrudescimento das manifestações populares, parte importante das tropas sob o comando do Brigadeiro Francisco de Lima e Silva vem somar-se aos manifestantes reunidos no “Campo da Aclamação”. No Palácio Imperial, entre os conselheiros do príncipe e oficial do Batalhão do Imperador, estava o Major Luís Alves de Lima, filho do Brigadeiro e futuro Duque de Caxias, que teria aconselhado D. Pedro I a ceder no tema do Ministério recém-desfeito. O Imperador toma decisão distinta e, em 7 de abril de 1831, renuncia ao trono em favor de seu filho, então com cinco anos de idade, D. Pedro de Alcântara. Abre-se, então, o período regencial de dez anos

até a Declaração da Maioridade de Dom Pedro II, em julho de 1840.

O percurso histórico brevemente recapitulado até aqui terá oferecido já elementos que sustentem o argumento da presença das ambiguidades como traço definidor. Uma colônia sede do Império; uma independência em que o libertador é, ao mesmo tempo, herdeiro do trono de Portugal; finalmente uma abdicação em que o Imperador renuncia ao trono do Brasil, para deixar como Imperador seu filho. Nesse caso é digno de nota que, em rigor, houve duas abdições: uma ao trono de Portugal, outra ao trono do Brasil. E que, em ambos os casos, a linha sucessória acabou por prevalecer exatamente como teria ocorrido sem a abdicação.

Em todos esses episódios históricos, é a mesma lógica política que se manifesta: na melhor linhagem lampedusiana, tentava-se mudar algo, para que muito pouco mudasse. Essas ambiguidades têm em comum o fato de serem essencialmente rupturas conservadoras. Não surpreende, portanto, que às ambiguidades se lhes possa qualificar como defensivas. Políticas defensivas, em rigor, são quase sempre políticas de defesa do *statu quo*.

Ao propor o termo ambiguidades defensivas como o universal concreto a dar unidade aos fenômenos estudados, a argumentação começou pela exposição das ambiguidades. Trata-se, agora, de discutir o aspecto propriamente defensivo. Para fazer isso, encontro no debate sobre o tráfico negreiro e sobre a abolição da escravatura um ponto de partida incontornável.

Alguns momentos iniciais desse debate já foram aludidos, como o compromisso de extinção do tráfico ainda nos Tratados de 1810, a presença do tema nas negociações do Congresso de Viena e a reiteração da demanda pelo fim do tráfico expressa em 1827 na renovação dos tratados de 1810.

Ao assentar, em seu artigo primeiro, que “todos os escravos, que entrarem no território ou portos do Brasil, vindos de fora, ficam livres”;<sup>9</sup> a lei, que se tornaria conhecida como “Lei Feijó”, dá materialidade legal ao compromisso assumido. Em seu clássico texto sobre o abolicionismo, Nabuco é sintético ao comentar: “[...] como se sabe, essa lei nunca foi posta em execução, porque

9 Lei de 7 de novembro de 1831. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html)>. Acesso em: 4 nov. 2022.

o governo brasileiro não podia lutar contra os traficantes.<sup>10</sup>

Os números corroboram o juízo de Nabuco e é possível estimar que o número de escravizados que chega ao Rio de Janeiro no ano de 1825 esteve em torno de 25 mil. Em 1829, esse número já havia saltado para 44,2 mil<sup>11</sup>. Em um estudo sobre a demografia do tráfico, estima-se que entre 1838 e 1839 tenha havido um ingresso anual de cerca de 40 mil escravizados, passando o número para uma média de 50 mil entre 1846 e 1850.<sup>12</sup> Em pleno processo de expansão da cultura cafeeira, a necessidade de mão-de-obra foi um dos fatores que contribuiu para que a lei de 1831 se tenha tornado letra morta.

Aprovada como resultado de um compromisso internacional em um contexto onde cumprir o pactuado estava fora do alcance da autoridade nacional é mais do que uma “ambiguidade”; é sobretudo um gesto defensivo, cujas limitações não tardariam a aparecer. Feita “para inglês ver”, a lei descumprida acabaria por ensejar, por parte do governo britânico, uma escalada nas pressões sobre o Brasil<sup>13</sup>.

A mais imediata dessas pressões foi a aprovação pelo parlamento britânico, em 1845, da Lei Aberdeen, que dava à marinha britânica o direito de “busca e apreensão” de navios suspeitos de estarem traficando escravos, bem como de prender e julgar em cortes britânicas os acusados. O ato britânico suscitou, sem que seja surpresa alguma, forte reação no Brasil, que via ameaçados, ao mesmo tempo, sua principal origem de mão-de-obra e, ainda, um setor importante da economia que consistia em toda a estrutura relacionada ao tráfico, entre ela os empréstimos tomados por agricultores para compra de escravos.

O caráter extraterritorial da Lei Aberdeen é dos primeiros aspectos a serem criticados, em discursos no Parlamento criticando os “tentáculos” britânicos. No mesmo diapasão, articula-se a crítica sobre a real intenção

britânica: “[...] as intenções inglesas não primavam pela filantropia, mas pelo desejo de afastar a influência brasileira na África, visando obter o domínio da região com a finalidade de transformá-la em um mercado para seus produtos manufaturados e numa fonte de matérias-primas.”<sup>14</sup>

A nota de protesto emitida pelo governo imperial contra a Lei Aberdeen em outubro de 1845 articula com clareza exemplar e solidez de argumentos as razões pelas quais o Reino Unido, ao adotar a Lei, violava o direito internacional e ofendia a “soberania e independência da nação brasileira.” Ao mesmo tempo, no entanto, afirma que o Brasil, movido pelos sentimentos de “justiça e filantropia” continuará a empenhar “esforços na repressão do tráfico de escravos, segundo as leis do país.”<sup>15</sup>

Com base também na Lei Aberdeen, os navios britânicos passaram a fazer incursões, não apenas em alto-mar, mas igualmente em águas territoriais brasileiras, inclusive com ameaça de bloqueio de portos. Em 1850, incidente ocorrido na baía de Paranaguá evoluiu para uma troca de tiros entre navios ingleses e forças do Forte de Paranaguá.

Esse episódio propicia o início de uma reavaliação da posição brasileira no sentido de cumprir o que se havia acordado em 1827 e legislado em 1831. Os custos do antagonismo com o Reino Unido passavam a escalar e, depois de quase uma década em que a compra de escravos subira de modo considerável, havia alguma margem de manobra para um reexame da questão. Contribuiu ainda para isso o fato de serem sobretudo portugueses os responsáveis pelo tráfico, o que, associado ao alto nível de endividamento de muitas propriedades agrícolas com esses mesmos traficantes por conta da compra de escravos, enfraquecia a capacidade de influência política do setor, mesmo sob o argumento da defesa da soberania e da crítica da hipocrisia britânica.

10 Ver NABUCO, 2003, p. 100.

11 O primeiro censo populacional no Brasil ocorre apenas em 1872. Diante disso, há uma inevitável imprecisão possível nos números, embora uma série de estudos tenha possibilitado uma aproximação bastante confiável. A esse respeito, vale ver o artigo de BOTELHO (2019).

12 SANTOS, 2010, p. 233.

13 Um histórico, ano a ano, da evolução do debate abolicionista pode ser encontrado em *A abolição no parlamento: 65 anos de luta (1823 – 1888)*. Volume I. Brasília: Senado Federal, 2012.

14 SANTOS, 2010, p. 231.

15 O texto pode ser encontrado em BRASIL, 2012, p. 129-140.

Os breves excertos citados para ilustrar a reação do governo imperial suscitam desde logo alguns comentários. O primeiro deles, mais imediato, é sobre os limites da retórica para alterar a realidade. A leitura da nota oficial brasileira revela um texto de grande envergadura e qualidade argumentativa. Sua capacidade de mover o parlamento britânico, entretanto, foi escassa. Naturalmente, dirá um realista, o discurso não tem poder sobre a realidade. E mesmo com as ressalvas que uma melhor elaboração do argumento requereria – já que o discurso, em si, é parte e também constitui a realidade – é certo que os diferenciais de poder são fundamentais.

Há aqui, entretanto, uma questão adicional a ser investigada, e ela consiste no que se pode chamar de “discursos cruzados.” Em termos concretos, o recurso ao domínio do conceitual, ou dos princípios, para criticar e tentar agir sobre o domínio dos interesses concretos. No caso em particular, é inegável que a posição britânica estava motivada por interesses econômicos. A expansão do comércio e o interesse global britânico estavam alinhados – mais do que isso: pediam – para que modos de produção escravocratas fossem suprimidos ao redor do mundo. Isso não quer dizer, no entanto, que deixassem de existir motivações morais, valorativas e mesmo humanitárias na causa. Ignorar isso é ignorar uma parte importante da evolução do debate político à época no Reino Unido. Quando, portanto, se levanta o argumento de que a posição britânica é hipócrita, pois alega princípios para mascarar interesses, o que se perde é uma distinção que, preservada, poderia ser útil.

A posição brasileira, em si, também expressava interesses. A defesa da soberania é obviamente uma defesa essencial de qualquer ator político. O que daí não se pode derivar seria a inexistência de interesses econômicos e políticos concretos a ela associados. Uma linha de argumentação que contrapusesse princípio contra princípio e interesse contra interesse muito provavelmente teria sido melhor sucedida. Para isso, teria sido necessário sair da ambiguidade defensiva e passar a um engajamento ofensivo, o que, por sua vez, teria exigido ir além da defesa implícita do *statu quo*. Essa passagem é de algum modo prenunciada em Nabuco, de cujo patriotismo não se pode duvidar, quando ele lamenta:

*A questão nunca deveria ter sido colocada entre o Brasil e a Inglaterra, mas entre o Brasil, com a Inglaterra, de um lado e o tráfico do outro. Se jamais a História deixou de registrar uma aliança digna e honesta, foi essa, a que não fizemos com aquela nação. O princípio: que o navio negreiro não tem direito à proteção do pavilhão seria muito mais honroso para nós do que todos os argumentos tirados do direito internacional para consumir definitivamente o cativo perpétuo de estrangeiros introduzidos à força em nosso país.<sup>16</sup>*

O discurso agirá tanto melhor sobre a realidade, quanto a causa defendida for boa. Um bom princípio, em nome de uma causa menos boa, terá sempre seu poder transformador limitado. Desnecessário, aqui, invocar outros momentos em que se conjugaram princípios bons em nome de causas menos boas. O leitor familiarizado com a história da política exterior brasileira não terá dificuldades para sem esforço conjurar um ou dois exemplos.

Em 1850, o governo imperial promulga a Lei Eusébio de Queiroz, aumentando as penas impostas ao tráfico, que passa a ser igualado à pirataria. Em cerca de três anos, o ingresso de novos escravos no Brasil havia sido reduzido de modo muito significativo. O fim da escravidão passava a ser, a partir daí, uma questão de quando e de como.

Em seu primeiro momento, o fim do ingresso de mão de obra escrava é compensado por um aumento do tráfico dentro do Brasil, com um fluxo importante de escravos do Nordeste para Rio de Janeiro e São Paulo e com o aumento do fluxo de migrantes europeus.

O fim da importação de escravos contribuiu para um conjunto de mudanças na economia brasileira. Os capitais liberados pelo fim da importação deram origem a um conjunto amplo de iniciativas comerciais e de infraestrutura; a chegada de mão de obra de migrantes traz novos elementos à demografia brasileira, e o ciclo expansivo do café se associa a uma crescente urbanização.

Sempre no passo das rupturas conservadoras, o fim da escravidão teria de esperar quase quatro décadas até que a Lei Áurea a declarasse extinta em 1888. Um ano depois, seria o próprio Império a encerrar seu ciclo histórico. Esse passo lento

16 NABUCO, 2003, p. 94.

compreendeu, em 1871, a Lei do Ventre Livre e, em 1885, a Lei dos Sexagenários. Em ambos os casos, as alforrias associadas às provisões legais requeriam como contrapartida indenizações a serem pagas pelo Estado.

No desenrolar dessas quatro décadas, ao menos dois fatores convergem para seu desenlace: a Guerra do Paraguai e a participação de escravos alforriados como combatentes no conflito. Dois anos passados desde seu início em 1864, a Guerra do Paraguai se revelava mais duradoura e onerosa do que podia haver suposto uma percepção original de uma campanha relativamente breve. O número de alistamentos alcançados no âmbito dos “Voluntários da Pátria” (criados em janeiro de 1865) apontava para a necessidade de uma maior capacidade de recrutamento. É nesse contexto que, em 1866, uma iniciativa do Imperador é aprovada concedendo alforria aos escravos que servissem na Guerra. Em grande parte dos casos, os senhores de escravos recebiam alguma forma de indenização do Estado. Em meio às dificuldades, apontadas pela literatura sobre o tema, de obter uma estimativa precisa sobre o número de escravos libertos que participaram nos campos de batalha – e os números variam entre 6% e 10% do efetivo –, o fato inegável é que a participação desses libertos em um esforço propriamente nacional de guerra introduzia uma tensão imediata no seio de uma sociedade escravocrata. Em março de 1870, a morte de Solano López na Batalha de Cerro Corá marca o fim da Guerra do Paraguai com a vitória da Tríplice Aliança.<sup>17</sup> No Brasil se punham em marcha mais acelerada os movimentos sociais que levariam à abolição da escravatura e, um ano mais tarde, à República.

Apenas um ano passado do fim do conflito, o Gabinete do Visconde de Rio Branco aprova a chamada Lei do Ventre Livre, determinando que os filhos de escravos nascidos a partir de sua promulgação seriam considerados livres. Essa liberdade, no entanto, seria obtida de modo gradual, havendo duas possibilidades: seja aos 8 anos de idade, hipótese em que o Estado pagava uma indenização ao proprietário; seja aos 21 anos, quando então deixava de haver indenização. A despeito de condições que estavam longe de ser draconianas para o fim da escravidão, a introdu-

ção da lei é recebida com desconfiança por parte da base de apoio conservadora do Império. Ao mesmo tempo, também a partir de 1870 ganha força política o movimento abolicionista. Em 1888, a promulgação da Lei Áurea punha fim à escravidão. O Brasil foi, depois de Cuba, o último país ocidental a dar esse passo.

Um ano depois, a convergência de perda de apoio político, crise econômica causada pelo endividamento necessário para financiar os esforços de Guerra, influência crescente do Exército que havia retornado vitorioso do Paraguai e mudanças estruturais na sociedade com o deslocamento dos polos dinâmicos da economia e expansão de novos setores levam a uma crise política que se resolve, em 1889, com o fim da monarquia e a proclamação da República. Para o Império, as rupturas conservadoras haviam chegado a seu limite.

Sob a República, caberia a um Barão redesenhar a política externa brasileira. Se o signo da ambiguidade já se manifesta em seus momentos iniciais, um aspecto essencial a reter da gestão de Rio Branco é que ela se aparta do defensivismo herdado da diplomacia imperial portuguesa e depois brasileira. Antes de entrar na discussão de aspectos específicos da política externa no Barão, esse é um traço essencial a ser de saída analisado: Ministro das Relações Exteriores em um momento histórico em que o Brasil passava por profundas transformações estruturais e no qual o mundo assistia, na Europa, ao acirramento dos projetos de expansão imperial que viriam a redundar na Primeira Guerra Mundial e, mais amplamente, no qual começavam a manifestar-se os primeiros sinais de um novo contendor à hegemonia, o Barão se revela um homem à altura de seu tempo.

Em lugar do defensivismo conservador, articula para o Brasil as linhas gerais de uma política externa capaz de assegurar conquistas históricas – e a não menor delas é nossa integridade territorial – e avançar na direção de maior capacidade de influência no cenário internacional. Em outros termos, uma política de poder. Se há quem o compare a um Bismarck em seu realismo, não menos possível é imaginar o Barão como uma espécie de construtor de grandes estratégias *avant la lettre*<sup>18</sup>. A política

17 SALLÉS, 1990.

18 Em texto sobre o Barão de Rio Branco, Clodoaldo Bueno comenta: “Realista, infenso à retórica e à verborragia, afirmou que a política internacional não se fazia com sentimentalismos, mas inspirada nos interesses nacionais. Chegou a ser comparado a Bismarck no seu realismo.” BUENO, 2012.

externa do Barão pode ser articulada, como bem o registra a literatura, em três grandes eixos: a consolidação das fronteiras e estabilização das tensões regionais; a aproximação com os Estados Unidos, que viria a substituir a presença britânica como parceiro econômico prioritário; e, finalmente, aquilo que alguns chamam de política de prestígio<sup>19</sup>.

Antes de passar a cada uma dessas três dimensões, comecemos por uma breve recapitulação biográfica. Filho do Visconde de Rio Branco, apenas em 1888 recebe o título de Barão, ainda vivendo fora do Brasil. Com efeito, entre os anos de 1876 e 1902, quando volta para assumir a chefia do Itamaraty, exerceu o Barão funções em Liverpool, Paris e, depois, Berlim. Ao longo dos 26 anos de afastamento do Brasil, dedicou-se não apenas aos estudos de temas que lhe seriam fundamentais no exercício do Ministério, mas também pode preservar-se do que talvez tivesse sido uma proximidade excessiva da Corte, e de seus debates e intrigas. É sintomático, a esse propósito, ver como essa manifestação de sabedoria política era de tal sorte presente nas considerações do Barão que, ao recusar possível candidatura à Presidência em 1910, afirma que aceitar o desafio o lançaria “nas ondas da política militante” no âmbito da qual ele seria “discutido, atacado, diminuído, desautorizado pelo choque das ambições bravias, e não teria como Presidente a força que hoje tenho como Ministro para dirigir as relações exteriores.”<sup>20</sup>

Escolhido por Floriano Peixoto, em 1893, para defender o Brasil na questão da arbitragem contra a Argentina relativa à chamada “Questão de Palmas”, o Barão emerge vitorioso, em 1895, quando o Presidente Cleveland, árbitro da contenda, emite laudo inteiramente favorável às postulações brasileiras. Cinco anos mais tarde, em 1900, sairia igualmente vitorioso de uma disputa com a França, conhecida como “Questão do Amapá.” As duas vitórias garantem ao Barão grande prestígio e reconhecimento domésticos e, em 1902, toma posse como Ministro das Relações Exteriores, sob a presidência de Rodrigues Alves.

Deixará o cargo apenas em 1912, por ocasião de seu falecimento.

Passando, agora, ao exame das três dimensões em que se articulou a diplomacia do Barão, a primeira delas, o equilíbrio regional e a consolidação das fronteiras, ocorre em um momento em que o Brasil se encontrava, como lembra Doratioto (2000) em seu artigo seminal sobre a política platina do Barão de Rio Branco, relativamente isolado na América do Sul.<sup>21</sup> A questão com a Bolívia em relação ao Acre gerava tensões, a visita do Presidente Campos Sales à Argentina em 1900 teria criado desconforto no Chile e, algo herdado ainda do Império, as questões platinas seguiam presentes como focos de possíveis irritantes. Doratioto observa que, em lugar da política imperial que visaria fundamentalmente a evitar o surgimento de um polo republicano forte na fronteira sul, o Barão passaria a pautar-se por dois princípios: não intervenção em assuntos internos e favorecimento da estabilidade.

Assim o faz no Uruguai no contexto dos conflitos internos entre 1903 e 1904 – a chamada Revolução Uruguia – opondo blancos e colorados. Em 1904, no caso do conflito interno no Paraguai, em que o governo constituído se viu sob ataque de revolucionários que, de modo manifesto, tinham apoio argentino, o Brasil desloca um navio de guerra para Assunção, ao mesmo tempo em que se instrui a legação brasileira a buscar evitar o bombardeio da cidade e a não interferir com a situação local<sup>22</sup>. As tensões com a Bolívia em torno da questão do Acre são resolvidas já em 1903, quando o Tratado de Petrópolis estabelece as fronteiras entre Brasil e Bolívia.

Em todos os casos se revelaram a decisão de não intervir, a busca do equilíbrio, e, como pano de fundo, a rivalidade com a Argentina em torno da capacidade de influência sobre a região platina. O relacionamento Brasil-Argentina, como mencionado mais acima, permaneceria em um constante estado de aproximações e tensões até pelo menos o conjunto amplo de acordos e formas de cooperação negociados por ambos os

19 A literatura sobre o Barão e sua política externa desafia, por sua amplitude, um esforço de síntese. A título apenas indicativo, valeria citar, além do artigo de Clodoaldo Bueno acima referido, os textos seguintes como referências privilegiadas: DORATIOTO (2000); RICUPERO (2013) e SANTOS (2018).

20 RICUPERO. op. cit, p. 435.

21 DORATIOTO, 2000.

22 DORATIOTO. op. cit, p. 132.

países no contexto da retomada democrática do fim dos anos 1980, culminando no MERCOSUL.

No que concerne a esse relacionamento, a assunção, em 1906, de Estanisláio Zeballos à frente do Ministério das Relações Exteriores da Argentina de algum modo interrompe a fase de aproximação desenvolvida sob a presidência do General Roca. Além das rivalidades estruturais, Rio Branco e Zeballos mantinham uma relação que estava longe de ser amistosa, sendo que a derrota para o Brasil na questão de Palmas ainda pesava sobre Zeballos. No contexto das rivalidades estruturais, ao menos dois temas merecem ênfase.

O primeiro diz respeito ao relacionamento comercial Brasil-Argentina. Ao avaliar esse ponto, é importante ter presente, de um lado, o movimento de ascensão dos Estados Unidos como parceiro comercial, e, em caráter mais amplo, o fato de que a economia brasileira nos anos da Primeira República experimentou importante grau de abertura ao exterior, a despeito de um perfil tarifário alto, sobretudo por razões fiscais. Apenas para citar um exemplo, a corrente de comércio como proporção do PIB atingiu, em 1895, o valor de 36%. Em 2019, antes, portanto, dos efeitos da pandemia do Covid e do conflito na Europa, essa relação estava em 24%.

Já nos primeiros anos da República, o Brasil conclui com os EUA, em 1891, um acordo de livre comércio, marcando uma reorientação do que havia sido o retraimento do Império em firmar acordos de comércio desde as experiências negativas associadas aos "Tratados Desiguais" com a Inglaterra. Seis anos passados, a tímida expansão das exportações norte-americanas para o Brasil e o déficit comercial incorrido no comércio bilateral levam o governo dos EUA a ameaçar a imposição de uma taxa de importação sobre o café brasileiro. Diante disso, as negociações avançam e o Brasil decide, em 1904, conceder preferência tarifária de 20% para as importações de alguns produtos provenientes dos EUA, entre eles a farinha de trigo. Embora o impacto imediato dessa rebaixa tarifária tenha sido modesto, a reação argentina não tarda e se manifesta em críticas na imprensa e na demanda pela negociação de acordo similar com o Brasil.

O Barão não acolhe essa demanda e, em matéria publicada na imprensa, mas cuja autoria a ele se atribuiu, explica que os EUA compravam metade da produção brasileira de café, ou seja, mais de 6 milhões de sacas anuais, enquanto a Argentina apenas 120 mil sacas. Lembra ainda que, mesmo depois da rebaixa de 20% para produtos estadunidenses, a participação de mercado da farinha de trigo Argentina no Brasil seguia crescendo. Arremata o argumento afirmando que caberia à Argentina "que nos vende muito e compra pouco, fazer concessões aduaneiras ao Brasil sem nos pedir favores em troca." Segundo a matéria, "nenhum país se deixa levar [...] pelo sentimentalismo ou por espírito de camaradagem. Todos procuram atender aos seus interesses."<sup>23</sup>

Ao lado das questões do relacionamento comercial, tema adicional a ter constituído um irritante na relação com a Argentina foi a aprovação, pelo Congresso do Brasil, de projetos de rearmamento naval. A habilidade que tinham, seja Rio Branco, seja Zeballos, de valer-se de matérias e notas de imprensa para avançar suas posições e criticar oponentes contribuiu para um importante acirramento das tensões.

No Brasil, já desde os primeiros anos do século estava claro aos agentes políticos a precariedade e insuficiência de nossos recursos navais. Em 1903, Rio Branco escreve ao Ministro da Marinha, Almirante Alexandrino de Alencar, carta em que manifesta preocupação com a vulnerabilidade na região amazônica. Diz ele: "estamos na Amazônia em condições de inferioridade que hão de tornar mais intransigentes os nossos contendores."<sup>24</sup> Em outra correspondência ao Almirante, questiona: "quando teremos aqui uns 16 *destroyers*? Dentro de dois meses?" Em 1904, o Congresso aprova um projeto de reorganização e rearmamento naval que permite, então, ao Barão afirmar que "o Brasil vai aumentar, embora lentamente, a sua armada por que tem um litoral imenso e Estados onde as comunicações só se fazem pelas vias fluviais."<sup>25</sup>

A preocupação argentina com esse processo de reconstrução de nossa Marinha leva o governo daquele país a elaborar, em 1908, um plano submetido por Zeballos ao Presidente José Alcorta segundo o qual o Brasil seria instado a ceder ao vizinho um dos encouraçados encomendados.

23 BUENO, 2012, p. 179.

24 HEINSFELD, 2010, p. 269

25 Ibid., p. 270.

Em caso de recusa, haveria o ataque e invasão do Rio de Janeiro. Discutido em segredo, o plano é vazado para a imprensa e coloca fim à carreira de Zeballos.

O debate sobre o rearmamento brasileiro atravessa a década e em 1910 o programa de 1904 é revisto, ampliando o alcance das encomendas de novas naves. O programa será implementado pelo Almirante Alencar o qual, à imagem do Barão, serve como Ministro da Marinha a sucessivos governos da Primeira República.

Mais do que comentar os pormenores dessa evolução, o que me parece essencial é registrar a posição, sempre manifesta com clareza e que antedatada sua assunção como Ministro das Relações Exteriores, com que o Barão se expressa sobre o tema da segurança e defesa.<sup>26</sup> Em 1882, ainda à frente do Consulado em Liverpool, escreve ao Barão de Penedo demonstrando preocupação. Afirma que, e cito: "Penso que tratando desta nova e gravíssima complicação devemos mostrar firmeza, embora estejamos sem esquadra, sem torpedos, e sem exército, por que fazendo cara feia *al enemigo*, talvez este recue, acreditando que estamos muito fortes e valentes".<sup>27</sup> Ainda em 1882, escreve a Nabuco: "achamo-nos assim, à mercê da República Argentina, sem exército, sem esquadra e sem torpedos, quando os nossos vizinhos têm tudo isso. Pensa-se no Brasil que cantando o Brava gente brasileira podemos vencer os argentinos."<sup>28</sup>

O entendimento do Barão sobre o tema vem articulado em discurso pronunciado no Clube Militar em 1911, em agradecimento à homenagem que lhe prestava o Exército Brasileiro. Afirma Rio Branco:

*Durante muito tempo fomos, incontestavelmente, a primeira potência militar da América Latina, sem que essa superioridade de força, tanto em terra como no mar, se houvesse mostrado nunca um perigo para os nossos vizinhos. Só nos lançamos à luta no exterior quando provocados ou quando invadido nosso território. Mas, cumpre notar, jamais nos empenhamos em guerras de*

*conquista. [...] Os povos que, a exemplo dos do Celeste Império, desdenham as virtudes militares e se não preparam para a eficaz defesa do seu território, dos seus direitos e da sua honra, expõem-se às investidas dos mais fortes e aos danos e humilhações conseqüentes da derrota.*<sup>29</sup>

Para o Barão, como para Aron e em linha com Clausewitz, "o diplomata e o soldado são sócios, são colaboradores que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade; o outro bate-se para fazer vingar o direito agredido, respondendo à violência com violência"<sup>30</sup>. É um Barão realista que emerge da leitura de seus escritos e de seu comportamento à frente do Itamaraty.

É também um Barão realista que, identificando claramente o declínio relativo do Reino Unido em meio à emergência de países de industrialização tardia, porém acelerada, e o crescimento econômico norte-americano, gradualmente reorienta nossa política externa para uma maior proximidade com os Estados Unidos. De fato, em 1885, os EUA já eram a nação mais rica do mundo. Em 1898, quando entram em guerra com a Espanha em defesa da independência de Cuba, começa de modo claro um processo de expansão de poder. Com base nos recursos materiais acumulados, os EUA se sentiam prontos para um papel mais central no sistema internacional.

A história da "*unwritten alliance*" entre Brasil e EUA que resulta da política de Rio Branco é fartamente documentada. A seu respeito, apenas alguns comentários. Inicialmente, é importante ter presente que não se tratava de um "alinhamento automático" aos EUA. Seria anacrônico e pouco fiel aos fatos. O objetivo central do Barão esteve em reduzir a presença e a influência britânicas e europeias no Brasil e, a partir disso, posicionar-se de modo favorável para um futuro papel do Brasil como poder regional indispensável para o equilíbrio da região e com alcance global. Os números de comércio ilustram um dos resultados dessa reorientação. Ao longo da Primeira República, os principais mercados

26 A respeito, especificamente, desse tema, a referência indispensável é a tese de doutoramento, posteriormente publicada como livro, do Ministro João Paulo Soares Alsina (2015).

27 HEINSFELD, 2011, p. 266

28 Ibid., loc. cit.

29 ABRANCHES, 2019, p. 167.

30 PARANHOS JÚNIOR, 2012, p.151-157.

para produtos exportados do Brasil se tornaram Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e França. Na pauta de importação, Estados Unidos, Reino Unido e Argentina, essa, sobretudo, por conta de nossas compras de trigo.

Ao elevar a legação do Brasil em Washington à categoria de Embaixada, decisão implementada em 1905 e simultaneamente reciprocada pelos EUA, o Barão dava um sinal claro da importância que pretendia conceder ao relacionamento bilateral. O Brasil era, então, o único país sul-americano a ter uma Embaixada em Washington, algo que é percebido por observadores europeus e que gera preocupação, e renovada irritação, na Argentina.

A realização no Rio de Janeiro, em 1906, da Terceira Conferência Ministerial Americana, marcaria ponto alto nessa aproximação com os Estados Unidos. O Barão esteve pessoalmente empenhado na organização do evento, do cuidado com questões logísticas aos debates sobre a agenda a ser adotada. No que concerne à agenda, a linha a ser seguida era evitar temas que pudessem gerar dissensos, com o que se buscou passar ao largo de assuntos que se antecipava seriam controversos. A elaboração do programa da conferência ficou sob a responsabilidade do secretário de Estado norte-americano, que viajaria ao Brasil para o evento, do embaixador do Brasil em Washington, e de ministros de Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile e México.<sup>31</sup>

Um dos temas que se julgou conveniente evitar foi a livre navegação de rios e lagoas, de particular interesse boliviano e peruano, cujo tratamento o Barão preferia que tivesse lugar bilateralmente. Outro tema, esse tendo ocupado mais frontalmente a atenção de Rio Branco, foi a proposta da chamada Doutrina Drago, formulada no âmbito das tensões geradas pela decisão da Venezuela de não pagar parte de sua dívida externa em 1902. Segundo a Doutrina, nenhum país estrangeiro poderia usar a força contra um país americano por ocasião de cobrança de dívida. A posição dos EUA foi de afirmar que eventual ataque por conta de cobrança de dívidas não caracterizava uma intervenção, tal como contemplada pela Doutrina Monroe. O Brasil, que era credor de países vizinhos, foi contrário à Doutrina Drago.

As pressões para que o tema constasse do programa da Conferência chegaram a suscitar o temor de que, ante sua ausência, a Argentina não se fizesse representar no Rio de Janeiro, perspectiva que acabou por não se confirmar. A Doutrina Drago foi objeto de uma recomendação constante das atas gerais em que se recomenda que o tema que a Conferência de Paz de Haia, agendada para 1907, considere "os meios tendentes a diminuir entre as Nações a possibilidade de conflitos de origem exclusivamente pecuniária."<sup>32</sup>

O êxito da conferência, que trouxe ao Brasil o secretário de estado norte-americano em sua primeira visita oficial ao exterior, serve não apenas para sedimentar a parceria com os EUA – o palácio onde se realizou o evento foi nomeado Palácio Monroe – mas também de plataforma para a chamada política de prestígio de Rio Branco, em outros termos, o esforço de ampliação de nossa capacidade de projeção de poder.

A esse propósito, sumariza Rio Branco:

*Há muito a nossa intervenção no Prata está terminada. O Brasil nada mais tem que fazer na vida interna das nações vizinhas. Está certo de que a liberdade e a independência internacional não sofrerão ali um desequilíbrio violento. O seu interesse político está em outra parte. É para um ciclo maior que ele é atraído. Desinteressando-se das rivalidades estereis dos países sul-americanos, entretanto com esses Estados uma cordial simpatia, o Brasil entrou resolutamente na esfera das grandes amizades internacionais, a que tem direito pela aspiração de sua cultura, pelo prestígio de sua grandeza territorial e pela força de sua população.<sup>33</sup>*

Poder brando, geopolítica, demografia: aí estão todos os elementos centrais para a formulação de uma grande estratégia.

A interpretação que proponho das linhas gerais da política externa do Barão suscita, é certo, uma dificuldade imediata. Ora, se o traço definidor do pensamento diplomático brasileiro se expressa sob forma do conceito das ambiguidades defensivas, como é possível explicar que seja o

31 Um estudo pormenorizado da organização da Conferência pode ser encontrado em CARVALHO (2013). A autora comenta que Rio Branco ocupou-se mesmo da distribuição dos hotéis para as diversas delegações.

32 TRINDADE, 2012, p. 409

33 PARANHOS JÚNIOR, 2012, p.151-157.

Barão o patrono de nossa diplomacia? Um Rio Branco movido pela busca da entrada resolvida do Brasil nas grandes questões internacionais se coaduna mal com a ideia de um defensivismo. Onde, portanto, a essência de nosso pensamento diplomático? É essa a questão a cuja resposta se dedica a sequência da argumentação. Na preparação da resposta, adianto a cronologia para o início dos anos 1960 e, antecipando o argumento, na transformação do que começa por uma política externa independente em um pragmatismo responsável.

O corte cronológico, não é de balde ressaltar, de modo algum significa que cinco décadas de política externa não queiram comentários. Requerem, é certo. Mas a isso devem ser dedicados textos mais longos, com recursos metodológicos e acadêmicos mais amplos.

Um dos momentos talvez de maior relevo nessas décadas que passarei sob silêncio foi a conhecida “equidistância pragmática” com que se portou a diplomacia do Estado Novo até a decisão, em 1942, de entrar na Segunda Guerra Mundial do lado aliado. Não há como aqui passar em revista a ampla literatura dedicada ao tema, em geral laudatória ao que teria sido um gesto de grande sabedoria política ao permitir que a indefinição fosse usada como mecanismo de barganha para obter recursos para a industrialização do país. Essa interpretação requereria, e a isso limite meu comentário, ter presente de modo talvez mais crítico, que, antes de janeiro de 1942, quando o governo brasileiro rompe com os países do Eixo e se associa aos Aliados, os EUA haviam recém declarado guerra ao Japão na sequência de Pearl Harbor e entrado no conflito. A partir de maio de 1942, a aviação aliada já alcança alvos na Alemanha, a começar por Colônia. Também em 1942, forças alemãs e italianas são derrotadas no Egito e, talvez sobretudo, em fins de 1942 as tropas soviéticas rompem o bloqueio de Estalingrado e iniciam um contra-ataque que terá papel decisivo na futura derrota alemã.

Em 1943, o Brasil cria a Força Expedicionária Brasileira, com a convocação de cerca de 25 mil soldados. A participação direta do Brasil em um combate ao fim do qual emergem vitoriosas as forças que lutavam contra regimes totalitários

faz que o Estado Novo rapidamente perca bases de sustentação. Em outubro de 1945, Getúlio Vargas renuncia ao cargo que ocupava desde 1930. Uma política externa ambígua e defensiva havia, mais uma vez, encontrado seu limite. Passo agora aos anos 1960.

Em seus termos mais amplos, a política externa brasileira nos anos 1960 é marcada pelas teses da “política externa independente (PEI)” e, já nos anos 1970, pela sua evolução no sentido do “pragmatismo responsável (PR).” A escolha do termo “evolução” já implica, é preciso reconhecer, uma interpretação específica, a de que a partir de 1974 o governo do General Ernesto Geisel adota o chamado “pragmatismo ecumênico e responsável” que, em não poucos aspectos conceituais, converge e coincide com teses centrais da PEI.<sup>34</sup> No que segue, o foco da argumentação não estará na discussão de iniciativas diplomáticas específicas; em lugar disso, a ênfase estará na tentativa de delinear o que o Professor Amado Cervo descreve, em texto clássico, como os “eixos conceituais” de nossa política externa.

Nesse esforço de delineamento, pretendo valer-me, adaptando-os de algum modo, dos três grandes eixos que acima foram identificados como estruturais à diplomacia de Rio Branco, a saber: a dimensão de segurança e defesa e o equilíbrio regional; as parcerias econômicas; a perspectiva universalista.

O Brasil ingressa nos anos 1960 sob o signo da esperança e do otimismo. Os “50 anos em cinco” do governo de Juscelino Kubitschek, a mudança da capital e a crescente urbanização associada ao avanço da industrialização eram todas promessas de um Brasil a caminho de superar seus problemas históricos de desigualdade e pobreza. Com base em um modelo econômico em parte inspirado no que haviam sido iniciativas ainda dos governos Vargas, Juscelino conjuga investimentos estatais e privados para financiar as transformações estruturais em curso. Entre 1956 e 1960, o PIB brasileiro se expande em cerca de 50%; a produção industrial em mais de 60%.<sup>35</sup>

A presença do investimento estrangeiro, indispensável dadas as limitações de nossa poupança doméstica, se acentua. As formas

34 Importante ressaltar, mais uma vez, que não pretendo um estudo exaustivo desses temas, mas apenas uma análise conceitual que contribua ao propósito de entender aquilo que possa caracterizar um “pensamento diplomático brasileiro.” De resto a literatura é vasta de elevada qualidade. Citaria, a título de referências centrais, FONSECA Jr. (1998b); LIGIÉRO (2011); e CERVO (1998).

35 MESQUITA, M., 2010, p. 2.

de integração do Brasil ao mundo vão dia a dia tomando nova face.

Esse otimismo não tarda a ser matizado pela realidade. Os desequilíbrios macroeconômicos cobram seus custos, seja sob forma de taxas crescentes de inflação anual – que salta de 12.2% em 1955 para 30.5 % em 1960<sup>36</sup> – seja sob forma de estrangulamentos externos ligados a necessidades de financiamentos externos sem que nossa capacidade exportadora tivesse ainda se ampliado a ponto de equilibrar essas demandas.

O governo Jânio Quadros, que toma posse em 31 de janeiro de 1960 já em Brasília, tinha diante de si, desde o primeiro momento, a necessidade de adotar medidas severas de ajuste, sobretudo em termos de redução do desequilíbrio do balanço de pagamentos, reescalonamento da dívida externa e combate à inflação. É possível dizer que o insucesso do programa de estabilização do governo Jânio Quadros está entre as causas de sua renúncia passados pouco mais de seis meses de sua posse.

Na área das relações exteriores, em outubro de 1961 a revista *Foreign Affairs* publica um artigo, republicado pela Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) em dezembro do mesmo ano, assinado pelo Presidente e intitulado *Brazil's New Foreign Policy*. Em sua frase inicial, o texto fala do surgimento de “uma nova força” no cenário internacional, a qual se fazia presente, não com base no poderio militar, mas em virtude do potencial humano e econômico que representava. A atuação dessa nova força se pautaria fundamentalmente por duas diretrizes-mestras: “manutenção dos ideais democráticos comuns ao mundo ocidental, mas ao mesmo tempo aproximar-se dos países vizinhos e das Nações afro-asiáticas na batalha contra o subdesenvolvimento e o colonialismo em prol da liberdade economia e política; e não se ligar a nenhum bloco estrangeiro ou grupo de países em particular, mantendo sua liberdade absoluta para efetuar suas próprias decisões”.<sup>37</sup>

O artigo traz uma série de reflexões que merecem igualmente relevo. Sobre os EUA, lembra que é preciso que entendam que o mundo ocidental precisa demonstrar ser tão eficiente quanto o planejamento socialista na promoção

da prosperidade; sobre o investimento estrangeiro, afirma não ter preconceitos, desde que não sejam sanguessugas do esforço nacional; em relação a Cuba, reitera a defesa “intransigente da soberania de Cuba” e convida o Presidente Kennedy a reavaliar a posição norte-americana a respeito; em relação à América Latina afirma que seu crescimento “como um todo, e o resguardo da soberania de cada nação do hemisfério são as pedras fundamentais de uma política continental; no que toca à África, ela é qualificada como uma nova dimensão da política brasileira<sup>38</sup>. Finalmente, há uma defesa enfática de nosso universalismo, quando se afirma que não somos membros de “bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista” e que “para tirar proveito total das possibilidades da nossa posição no mundo” era necessário manter relações normais com todas as nações. Nesse ponto, anuncia Jânio as negociações para reatamento de relações com a União Soviética e o envio de uma missão oficial à China.<sup>39</sup>

Na argumentação de Jânio Quadros, o primeiro ponto a sublinhar está em que sua defesa do universalismo está em estreita sintonia com teses tradicionais, como as que expressa o Barão ao falar de “grandes amizades” internacionais. Um Brasil cuja industrialização avançava certamente requeria uma presença global em todos os mercados, sem escolhas ideológicas. Em segundo lugar, ao enfatizar a importância da consolidação dos vínculos latino-americanos, coloca o Brasil em uma posição em que as alianças regionais servem como um ativo de poder em um mundo marcado, justamente, por aquilo que o Embaixador Araújo Castro qualificaria, em palestra na Escola Superior de Guerra em 1971, de “congelamento do poder mundial”. Sobre a abertura para a África, trata-se de importante inflexão, a partir da qual se vai dissociando o Brasil do apoio às teses colonialistas de Portugal e prepara uma nova postura em tempos de descolonização. Que os vínculos de comércio e cooperação com os países africanos são uma das dimensões centrais do que deva ser nossa presença no mundo é uma realidade ainda por ser desenvolvida em todos os seus contornos e alcance. O comentário segundo o qual os EUA e o mundo ocidental em geral precisavam

36 MUNHOZ, 1997, p. 61.

37 Artigo de Jânio Quadros na Revista *Foreign Affairs*, em outubro de 1961 (apud LIGIÉRO, op. cit., p. 77).

38 *Ibid.*, p. 149 – 151.

39 FRANCO, 2007, p. 145-159.

mostrar-se à altura do “desafio do mundo socialista” bem como “provar e mostrar que não é somente o planejamento comunista que promove a prosperidade das economias nacionais” é, guardadas as proporções e os limites de toda analogia histórica, de uma atualidade que surpreende.<sup>40</sup>

Se, em si mesmas, as teses de Jânio Quadros, depuradas de seus recursos retóricos que serviam não raro à arena do debate interno, parecem perfeitamente em sintonia com movimentos de longo curso de nossa história diplomática, é inegável reconhecer que o contexto em que são apresentadas parecia muito pouco propício a leituras serenas. De fato, o biênio 1961-1962 foi particularmente intenso no âmbito da Guerra Fria, incluindo, desde a operação norte-americana fracassada em *Playa Girón*, como a construção, em agosto do mesmo ano, do Muro de Berlim. Em 1962, a Crise dos Mísseis de Cuba coloca o mundo à beira de uma guerra nuclear. Nesse contexto mais amplo, o espaço para uma boa recepção das teses de Quadros era previsivelmente menos generoso. A um país cuja economia enfrentava uma crise de financiamentos externos cuja solução dependia, em grande parte, de cooperação com os EUA, o caminho da reafirmação de nosso ocidentalismo e universalismo associado a uma crítica dos EUA e do Ocidente gerou resistências que não chegam a surpreender.

Após a renúncia de Jânio, as teses gerais da PEI seguem sendo desenvolvidas e implementadas. Nas mãos de homens de Estado experientes como San Tiago Dantas e Araújo Castro, seus contornos mais agudos são aparados e sua lógica melhor explicada. O discurso na ONU, em 1963, em que Araújo Castro fala dos 3D's – desarmamento, desenvolvimento e descolonização – é já uma articulação conceitual sólida em ambiente multilateral.

A evolução da crise política restringe o espaço de uma evolução que se pode imaginar teria ocorrido nos contornos da PEI. Em 1964, com a queda do governo Goulart, as teses da PEI passam a segundo plano. Em seu primeiro momento, os governos militares recuperam o entendimento de nossas relações prioritárias com o Ocidente como indissociáveis de um bom

relacionamento com os EUA. A esse propósito, o Embaixador Vasco Leitão da Cunha afirma, ainda em setembro de 1964, suas prioridades nos seguintes termos: “Em primeiro lugar, a recolocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente. Isto significa defender a política tradicional de boa vizinhança na América, a segurança do Continente contra a agressão e a subversão vindas de fora ou de dentro dele; a consolidação dos laços de toda ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do norte; a ampliação de nossas relações com a Europa Ocidental e com a Comunidade Ocidental de Nações”<sup>41</sup>. A preocupação com a construção de alianças anticomunistas em um contexto externo marcado pelo acirramento das tensões da Guerra Fria ganha preponderância em relação a inclinações mais ecumênicas.

A inflexão desse primeiro momento dos governos militares começa ainda em 1967 e, sintomaticamente, no campo do desenvolvimento e da segurança. Os problemas do desenvolvimento são apresentados pelo Ministro Magalhães Pinto como estando na origem de instabilidades políticas e de segurança. No campo dessa, estritamente, as negociações em curso, em 1967, do Tratado de Não Proliferação (TNP) e de Tlatelolco, marcam importante gesto inicial de afastamento em relação ao ocidentalismo tal como concebido em 1964. Criticando seu caráter desigual, o Brasil apresenta emendas ao TNP e, diante de sua não aceitação, decide por não aderir ao tratado. Reconhecendo o caráter mais equilibrado de Tlatelolco, firma esse Tratado. Essa é uma situação que irá perdurar até 1997, quando o Brasil, sem apartar-se de suas críticas ao caráter desigual do TNP, decide pela adesão. A noção de autonomia pela distância encontrava aí uma de suas primeiras manifestações e começavam a criar-se os espaços em que se fariam presentes novas ambiguidades defensivas.<sup>42</sup>

No âmbito doméstico, a evolução da economia dava sinais de aos poucos ir superando os gargalos estruturais e os constrangimentos macroeconômicos herdados da década anterior. Com base em um conjunto amplo de reformas nas áreas fiscal e tributária, de reforço institucional

40 Ibid., p. 149.

41 “Entrevista do Chanceler Vasco Leitão da Cunha sobre Política Exterior brasileira”, 7(27): 591-598, set. 1964. Apud. CERVO, 1998, p. 72.

42 Os conceitos de autonomia pela distância e autonomia pela participação são, como é bem sabido, de elaboração do Embaixador Gelson Fonseca Jr. Uma explicação canônica de seu significado pode ser encontrada em “Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea” (FONSECA Jr., 1998a).

– criação do Banco Central e da Caixa Econômica Federal, da Telebrás, Embratel, Infraero, entre outras estatais – e de medidas de incentivo às exportações e à atração de capitais, foram criadas as condições para o conhecido Milagre Econômico, ao longo do qual o Brasil cresceu cerca de 11% ao ano. Uma das modalidades de financiamento do milagre foi uma expansão importante do nível de endividamento externo brasileiro.

O Primeiro Choque do Petróleo, em 1974, quadruplica o preço do petróleo, com impacto imediato sobre as contas externas de grandes importadores como o Brasil. Naquele momento, ante a opção de um ajuste recessivo ou de uma nova rodada de investimentos que representasse uma espécie de fuga adiante, o governo do General Ernesto Geisel opta pela segunda. É nesse contexto que se lança o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A decisão do II PND teria tido maiores chances de êxito, não tivesse tido que superar, em 1979, um segundo choque do petróleo e, logo em seguida, um choque de juros. Para uma economia que se havia endividado para financiar parte dos projetos de infraestrutura e de crescimento em geral, uma taxa de 19% anuais como chegou a ser a taxa básica norte-americana em 1981 significava que a música havia parado de tocar. A “década perdida” será o resultado dessa conjunção de crises.

A partir do início do governo Geisel começam a desenhar-se as linhas de uma reorientação na política externa que, como sublinhado, levará a convergências com muitas das teses da PEI. O primeiro aspecto foi uma reinterpretação de nosso “ocidentalismo”, que passa a ser compreendido em sentido mais amplo e sem prejuízo da abertura a parceiros econômicos não ocidentais, como a China e o Japão. Ampliou-se, igualmente, a presença do Brasil na África e no Oriente Médio. O anúncio de uma nova diretriz de política externa é feito poucos dias depois da posse de Geisel, quando, em 19 de março de 1974, reúne seu Ministério para anunciar que passaria a colocar em marcha uma gradual liberalização de algumas das estruturas do regime – no processo que veio a chamar-se de “abertura gradual e restrita” – e, na área externa, declara que seu governo será pautado por um pragmatismo ecumênico e responsável. Na implementação dessa nova política, estará o Embaixador Azeredo da Silveira.

Ao anunciar conjuntamente a nova política externa e os passos que seguiria a política doméstica, Geisel implicitamente deixa claro que haveria um vínculo entre as duas. Ao longo

de seu mandato, esse vínculo vai ganhando contornos mais claros: a “ousadia” externa estava a serviço de uma preocupação interna em manter sob controle pessoal o passo da abertura política. Em termos de ousadia, o exemplo mais claro talvez esteja no reconhecimento dos movimentos de liberação nacional de clara inspiração marxista na África. O reconhecimento da independência de Angola em 1975 é o exemplo mais eloquente.

Essa vinculação estreita entre agenda doméstica e política externa é a porta por onde entram mais dois aspectos defensivos: a questão do meio-ambiente e o tema dos direitos humanos. Em ambos os casos, replicando linhas históricas de argumentação já discutidas acima, a denúncia de normas e padrões internacionais como atentatórios à soberania nacional tinha, por um lado, um propósito claro de proteger a indústria de demandas por padrões renovados e, no campo político, de limitar a capacidade de influência internacional na área de liberdades políticas. A denúncia do Acordo Militar com os EUA, em 1977, tem lugar na sequência de uma escalada de tensões justamente sobre direitos humanos. Na área ambiental, a delegação brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano pautou-se por uma defesa do argumento segundo o qual a pobreza era a “pior forma de poluição”.

As tensões entre uma política externa de expansão de poder e as amarras conceituais e práticas que resultam dessas demandas defensivas acabaram por enfraquecer o alcance do pragmatismo responsável. A autonomia pela distância cedo ou tarde encontra seus limites intrínsecos.

O projeto de abertura política desenhado por Geisel deixa de estar sob seu controle direto quando, em meio às tensões crescentes da crise econômica dos anos 1980, se intensificam as vozes pela redemocratização. Em 1988, essas vozes tomam corpo, sob forma de uma nova Carta Constitucional.

Ainda antes do texto constitucional de 1988, as mudanças em nossa política externa já se fazem sentir. O reatamento das relações diplomáticas entre Brasil e Cuba, em 1986, é um exemplo. Mas talvez o legado mais duradouro esteja na superação definitiva da “Diplomacia do Prata” a partir da série de iniciativas que fundamentalmente alteram o relacionamento Brasil-Argentina, a partir da seminal “Ata de Integração Brasileiro-Argentina”.

O início dos anos 1990 traz consigo redesenho da cena internacional. Um ano depois da queda do Muro de Berlim, a Alemanha volta a ser um país único, em 1990. Na União Soviética, em agosto de 1991, o Partido Comunista é decretado ilegal. Em fins daquele mesmo ano, deixava de existir a própria União Soviética. O fim da Guerra Fria traz consigo um otimismo exuberante.

Esse novo cenário não deixaria de cobrar do Brasil uma atualização de suas posições externas. Um dos primeiros articuladores dessa necessidade de atualização é o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima que, em artigo de 1988, critica aspectos negativos do paradigma nacional-desenvolvimentista apontando para o protecionismo excessivo, o baixo nível de inserção internacional de nossa economia e o apego a “tabus terceiro-mundistas” que inibem a capacidade negociadora do Brasil.<sup>43</sup>

Ao longo dos governos dos Presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, tem início a construção de um paradigma pós Pragmatismo Responsável. O mundo em que esse último fazia sentido deixara de existir e o custo acumulado de nossas ambiguidades defensivas se revelava alto. Desde seus primeiros dias, a gestão Collor de Mello altera um conjunto amplo de posições: desde o gesto simbólico de fechamento das instalações na Serra do Cachimbo, até a adoção de uma nova política industrial e de comércio exterior, que envolveu, entre outras medidas, a mudança de nossa postura no âmbito das negociações da Rodada Uruguai do GATT. A medida de mais claro impacto terá sido a decisão de sediar, no Rio de Janeiro em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A autonomia pela participação começava a tomar forma.

O mundo nos anos 1990 tornava verossímil a crença em uma espécie de Paz Perpétua. A vitória na Guerra Fria deixava os EUA em uma posição de poder que lhe parecia garantir a possibilidade de prover bens públicos para o sistema internacional, sob a forma de regimes que tenderiam a estabilizar e amortecer conflitos. A participação nesses regimes envolvia estar em sintonia com o conjunto de regras e valores associados a um suposto fim da história. Uma

das matrizes da política externa ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso pode ser localizada justamente nesse esforço de obtenção de credenciais que nos permitisse jogar o novo jogo internacional. Essa “diplomacia das credenciais” se manifesta em iniciativas várias. Entre elas, claro, a adesão ao TNP. Em caráter menos visível, a criação em 1995 no Itamaraty do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais.

Em seu segundo mandato, as tensões manifestas no cenário internacional em meio a um contexto de crise econômica doméstica matizam em parte essa política de credenciais. Em 2001 é com postura marcadamente mais crítica que o Presidente discursa na Assembleia Nacional francesa onde afirma que “a barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas a intolerância ou imposição de políticas unilaterais em escala planetária”.<sup>44</sup>

Em 2003, toma posse o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, já em seu discurso de posse, afirma que, e cito: “a democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”. Ao longo de sua gestão, a combinação de uma intensa atividade diplomática de cunho universalista, respaldada por um país com elevadas taxas de crescimento e importantes medidas de bem-estar social com impacto significativo em termos de redução de desigualdades, dão materialidade a uma política externa que, na expressão do Embaixador Celso Amorim era marcada por ser “altiva e ativa”.<sup>45</sup> A longa marcha do afastamento da autonomia pela distância havia deixado para trás o defensivismo e o Brasil se posicionava para aprofundar uma autonomia pela participação.

O mundo no qual o Brasil celebra os 200 anos de sua independência oferece um panorama substancialmente distinto dos dias em que se imaginava possível a Paz Perpétua. É um mundo pouco kantiano e marcadamente hobbesiano. Vivemos um período em que se conjugam os recursos bélicos, e de poder, do século XXI, com o renascimento de estruturas de contenção do início do século XIX, ou seja, formas clássicas

43 FLECHA DE LIMA, 1988.

44 OLIVEIRA, 2010, p. 63.

45 AMORIM, 2015.



## O desafio será voltar a ele, reinterpretar seu legado, com o benefício de mais de cem anos de história.



de balança de poder. O chamado renascimento da geopolítica é um resultado previsível de um tempo histórico de disputas hegemônicas. Um conflito no coração da Europa em pleno século XXI é um duro despertar para os que imaginavam termos transitado para uma fase superior da história da humanidade. Ignorar a dimensão realista da ordem internacional é mais do que um problema acadêmico; é um risco para os que tenham responsabilidades de Estado. Qual o lugar do Brasil nesse novo mundo antigo que se anuncia? Não há uma única resposta possível; nosso lugar será aquele que formos capazes de construir e assegurar.

Nessa construção, entendo que será importante estar pautado pelos contornos gerais de uma estratégia articulada. Como documentado ao longo do texto, em mais de um momento nos pautamos por um defensivismo que esteve sempre associado à manutenção de estruturas de poder domésticas. Sempre o fizemos com enorme competência, é de rigor reconhecer. E, no entanto, os limites desse defensivismo e das “rupturas conservadoras” não deixaram jamais de se manifestar. Para os anos que seguem, será essencial voltar ao que prenunciava Rio Branco e ambicionar o lugar a que o Brasil tem direito “pela aspiração de sua cultura, pelo prestígio de sua grandeza territorial e pela força de sua população”.

As linhas gerais dessa estratégia não se apartam muito do já renunciado pelo Barão. O desafio será voltar a ele, reinterpretar seu legado, com o benefício de mais de cem anos de história.

Essa reinterpretação deve começar, como salientei ainda na parte introdutória, por nossa geografia e nossa demografia. Entre a realidade fática do Brasil como um país ocidental e uma política “ocidentalista” vai uma distância clara. A tentação de um ocidentalismo excludente e associado a padrões de relacionamento assimétricos é tão pouco desejável quanto o que pudesse

ser seu oposto: um “orientalismo” excludente e assimétrico. Em nenhum dos casos interessaria ao Brasil privilegiar padrões de relacionamento baseados no desequilíbrio. Nossa vocação é universalista.

Esse universalismo precisa, de qualquer forma, estar ancorado geograficamente. Nesse diapasão, a América do Sul é o lugar natural de partida de todo projeto de integração regional. A ele, é preciso agregar a ampla costa do Atlântico Sul que se abre ao Brasil: intensificar nossa presença e os vínculos com a África é desdobramento natural de nossa geografia.

No que concerne à demografia, o Brasil experimenta, segundo o Censo 2010 do IBGE, desde os anos 1960 uma consistente queda da taxa de fecundidade, que passou de seis filhos por mulher naquele ano para 1,78 filhos por mulher em 2010. Estudo recente do IPEA projeta três cenários que se estendem até 2100 e, em todos eles, a população brasileira chegará naquele ano com uma população inferior à atual. No cenário chamado pelo IPEA de “choque populacional”, no qual as taxas de fecundidade sigam caindo, a estimativa é de uma população de 156 milhões de habitantes. Desse total, cerca de 40% terão acima de 65 anos e 50% entre 15 e 64.<sup>46</sup>

Os impactos dessa transição serão de grande envergadura. A menos de um aumento sustentável e significativo de nossas taxas de crescimento anual, o Brasil se tornará mais idoso, sem ter tido tempo de tornar-se próspero. O planejamento de políticas públicas precisará adequar-se a um novo conjunto de demandas e de fontes de financiamento. Na ausência de uma melhora significativa na produtividade média do trabalho no Brasil e de um incremento do PIB potencial de equilíbrio, teremos diante de nós um desafio social de magnitudes elevadas. A experiência mundial das últimas muitas décadas faz crer que uma das ferramentas para atingir esse objetivo será a capacidade de gerar inovação e de estar integrados em correntes de comércio dinâmicas. Em que formato isso terá lugar é relativamente menos importante do que o diagnóstico de que se trata de uma tarefa fundamental.

Um terceiro aspecto que é parte do esforço de assimilação do legado de Rio Branco é uma indispensável atualização de marcos conceituais e mesmo recursos retóricos que emolduram o discurso diplomático brasileiro e a reflexão sobre política externa. Um dos exemplos é o uso do

46 Ver BONIFÁCIO e GUIMARÃES (2021).

termo "alinhamento". Seu valor como ferramenta retórica do debate político é inegável. Seu valor hermenêutico, bem menor. Somos, ao lado de não mais do que poucas outras nações, uma enorme massa continental, com capacidade, valendo-me de uma analogia com a física, de gerar seu próprio campo gravitacional. O único eixo em torno do qual nos alinhamos são os interesses e as necessidades da sociedade brasileira. Nem alinhados, nem desalinhados, menos ainda automaticamente: apenas orientados pela busca da defesa e da promoção dos interesses nacionais. Um segundo termo a requerer precisão é o da autonomia. Ora, a capacidade de auto atribuir-se a regra é sempre determinada pelo contexto social de cada ator e de suas interações. A ênfase, portanto, deve deslocar-se: em lugar de autonomia pela participação, autonomia na participação. O que, sim, é inarredável é a defesa da soberania. Ter claras as distinções conceituais entre os termos é um exercício mais do que acadêmico.

Esse breve conjunto de prolegômenos serve de base à discussão das três esferas em que entendo se possa desenhar o conceito de uma estratégia articulada para o Brasil.

O primeiro deles, mais diretamente ligado aos temas da paz e da guerra, é o lugar clássico do pensamento realista, ou seja, as capacidades materiais de poder e seus diferenciais como determinantes da hierarquia internacional. Quando Rio Branco se aflige com a vulnerabilidade amazônica e se pergunta quando, afinal, haverá de chegar os *destroyers*, expressa de modo claro sua sensibilidade para o tema. De saída, há um argumento a contestar: o daqueles que apontando para os mais de 150 anos de paz em todas as nossas fronteiras pretendem daí derivar a não relevância realista. Ora, a interpretação que me parece mais sólida é justamente a contrária: as assimetrias de escala são um tamanho fator de diferencial de poder, que o equilíbrio se dá de modo quase natural.

Ainda sobre essa primeira esfera, não creio ser polêmico sustentar que a volta da geopolítica em ambiente internacional marcado por disputas hegemônicas fortemente recomenda uma especial atenção ao tema dos recursos materiais de poder. A um país da dimensão do Brasil, que abriga em seu território dois dos ativos estratégicos centrais das próximas décadas – água e a capacidade de produzir alimentos – não é dado o benefício da desatenção. A defesa de integridade territorial é uma constante desde os primeiros dias da

nação independente. Dispor dos meios para assegurá-la, sem temores injustificados, mas tampouco sem tibieza, é essencial. Para isso, um diálogo estruturado entre Diplomacia e Defesa será a cada dia mais relevante.

A segunda das esferas é a do poder econômico. Os vínculos entre recursos de poder e base material de produção são solidamente estabelecidos na literatura. Um exemplo próximo e eloquente é o da emergência da China, cuja capacidade de projeção de poder avançou e, na verdade, foi precedida e sustentada, por performances de crescimento econômico invejáveis desde a adoção das reformas de 1978. A partir de 2001, quando se torna membro pleno da Organização Mundial do Comércio, a China se torna crescentemente não apenas um parceiro comercial de grande relevo, mas um ator fundamental na configuração das regras do sistema multilateral de comércio. Uma política de integração competitiva por parte do Brasil será essencial para alcançarmos níveis superiores de prosperidade, gerando mais e melhores empregos e assegurando os recursos fiscais necessários para enfrentar aquele que segue sendo talvez o principal desafio brasileiro: a desigualdade na pobreza.

Essa política de integração não será concedida de modo ingênuo ou dogmático, mas deverá ter em conta que hoje boa parte das restrições ao comércio já não são de origem tarifárias, mas derivam de regras e padrões cuja negociação nem sempre se dá em ambientes políticos participativos e abertos. O Brasil é parte da construção sistêmica normativa e precisará estar sempre pronto e capacitado a participar de modo a assegurar equilíbrio e transparência.

A terceira dimensão, finalmente, é a do poder brando. Aquilo que o Barão chamava de "política de prestígio" pode bem ser entendido como o que décadas mais tarde se viria a chamar de poder brando. Reside, fundamentalmente, na capacidade de um ator ter influência a partir das percepções que tenha sido capaz de provocar. É uma dimensão naturalmente quase sempre intangível, frequentemente operando no domínio da construção de narrativas e símbolos. Esse é um campo em que o potencial para um país como o Brasil é significativo.

Essas três dimensões serão sempre parte de um esforço comum. O esforço de levar adiante o caminho de independência inaugurado em um 7 de setembro de 1822.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Dunshee de. *Rio Branco e a política exterior do Brasil (1902-1912)*. Brasília: FUNAG, 2019.
- ALSINA, João Paulo Soares. *Rio Branco: grande estrategista e o poder naval*. FGV Editora, 2015.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento diplomático brasileiro: introdução metodológica às ideias e ações de alguns dos seus representantes. In: *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa*, vol. 1. Brasília: FUNAG, 2013.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Editora Benvirá, 2015
- BONIFÁCIO, G.; GUIMARÃES, R. *Projeções populacionais por idade e sexo para o Brasil até 2100*. RCIPEA, 2021. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10889?mode=full>>. Acesso em: 24 out. 2022.
- BOTELHO, Tarcisio Rodrigues. A população brasileira em 1850: uma estimativa. In: *Economia e políticas públicas*, v. 7, n. 2, p. 135-167, 2019.
- BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (2). Dezembro de 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000200010>>. Acesso em: 7 nov. 2022.
- BRASIL. *A abolição no parlamento: 65 anos de luta (1823 – 1888)*. Volume I. Brasília: Senado Federal, 2012.
- CARTA de Lei de 16 de Dezembro de 1815. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carlei/antioresa1824/cartadelei-39554-16-dezembro-1815-569929-publicacaooriginal-93095-pe.html>>. Acesso em: 4 nov. 2022
- CARVALHO, Elizabeth Santos de. O Barão do Rio Branco e a política de aproximação com os Estados Unidos. *BNDigital*, 2013. Disponível em <<https://bndigital.bn.gov.br/artigos/o-ba-cao-do-rio-branco-e-a-politica-de-aproximacao-com-os-estados-unidos/>>. Acesso em: 24 de out. de 2022.
- CERVO, Amado Luiz. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.41, n.spe, p.66-84, 1998. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/25441>>. Acesso em: 7 nov. 2022.
- DORATIOTO, Francisco. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional* 43 (2): p. 130-149. 2000.
- FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. Modernização e obstáculos para a internacionalização da economia brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXXI, no. 1234, 1988.
- FONSECA Jr., Gelson. Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea. In: *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998a.
- FONSECA Jr., Gelson. Mundos diversos, argumentos e afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998b.
- FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da política externa independente*, v. I, p. 145-159. Brasília: FUNAG, 2007.
- HEINSFELD, Adelar. Rio Branco e a modernização dos mecanismos de defesa nacional. *História: Debates e Tendências*, v. 10, n. 2, jul/dez 2010. Pp. 264-276.
- HEINSFELD, Adelar. Rio Branco e a política armamentista: a repercussão no Congresso Nacional brasileiro. In: *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo: 2011.
- LEI de 7 de novembro de 1831. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html)>. Acesso em: 4 nov. 2022.
- LIGIÉRO, Luiz Fernando. *Autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: FUNAG, 2011.

- MESQUITA, Lucas Ribeiro. Índícios democráticos nas políticas externas sul-americanas: uma análise constitucional e institucional. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, pp. 107-128, jan. abr. 2018.
- MESQUITA, Mário. M.C. Brasil 1961-1964. Inflação, estagnação e ruptura. Departamento de Economia. PUC-Rio. 2010
- MORAES, A.J. de Mello (Alexandre Jose de Mello). *História da trasladação da corte portuguesa para o Brasil em 1807-1808*: que contém a história da descoberta e fundação da cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, e diversos nomes que tiveram as suas ruas e as chácaras, por onde passaram, precedido pela physionomia social, moral e política. Rio de Janeiro: Livr. da Casa Imperial de E. Dupont Ed., 1872.
- MUNHOZ, Dercio Garcia. Inflação brasileira. Os ensinamentos desde a crise dos anos 30. *Economia Contemporânea*, n. 1, jan-jun de 1997.
- NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. Vol. 7. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.). *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. FUNAG. Brasília, 2010.
- PARANHOS JÚNIOR, José Maria da Silva. Home-nagem do exército nacional. In: *Coleção obras do Barão do Rio Branco: discursos* (IX). Brasília: FUNAG, 2012.
- RICUPERO, Rubens. José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco): a fundação da política exterior da Republica. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa* (1750-1964), vol. II, p. 405-438. Brasília: FUNAG, 2013.
- SALLES, Ricardo. *Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do exército*. Paz e Terra, Brazil, 1990.
- SANTOS, Cleyton Rodrigues dos. Para inglês ver: um estudo sobre a lei de 7 de novembro de 1831. *Intertemas*, v. 15, pp. 226-243, nov. 2010.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafaña G. *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1899-1918*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.
- VIANNA, Helio. *História do Brasil*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1980.



## O MULTILATERALISMO, O BRASIL E OS NOVOS TEMPOS<sup>47</sup>

Maria Luiza Ribeiro Viotti<sup>48</sup> e Alex Giacomelli<sup>49</sup>

*We have no warrant for being hopeful, disillusioned, cynical, or fearful*

*of the United Nations, unless the expectations that enter into our judgment bear some sensible relationship to the nature of the organization and the limitations set by the political context within which it operates.*

Inis L. Claude Jr.

A invenção do multilateralismo contemporâneo inspirou-se em experiências dos últimos dois séculos, como o Congresso de Viena (1814-1815) e o Concerto Europeu; o estabelecimento das primeiras organizações internacionais, como a União Internacional de Telecomunicações (1865) e a União Postal Universal (1874); a realização das conferências da Haia de 1899 e 1907; e a criação da Liga das Nações, após a Primeira Guerra Mundial. Essas experiências proporcionaram lições que se revelaram úteis, quando, depois da Segunda Guerra, numerosas instituições frutificaram.

A multiplicidade institucional faz da análise do multilateralismo um exercício complexo. De todo modo, parece-nos pacífico afirmar que nenhuma organização internacional representa mais o multilateralismo do que a Organização das Nações Unidas (ONU), tanto pela universalidade dos atores quanto pela amplitude dos temas. Além de congregar 193 Estados, a Organização dialoga permanentemente com a sociedade civil (ONGs, empresas e academia) sobre as mais variadas questões. Não há tema relevante para

o mundo que não seja ali considerado. A ONU constitui, portanto, o melhor ponto de partida para avaliarmos o estado do multilateralismo e a diplomacia multilateral do Brasil.

Outros pontos fundamentais referem-se à relevância da atuação da ONU e à necessidade de a Organização e o multilateralismo se reinventarem ou, ao menos, passarem por um *aggiornamento*. Hoje, há questões que requerem a atuação urgente das Nações Unidas, como as divisões geoestratégicas, a mudança do clima, as consequências da COVID-19 e a instabilidade econômica. Ao mesmo tempo em que as enfrenta, a ONU precisa atualizar-se, repactuando o “contrato social” firmado no momento de sua criação. Esses desafios serão tratados na primeira parte do artigo (“As Nações Unidas”).

A segunda parte (“A ONU e o Brasil”), ao analisar a atuação do Brasil, procurará demonstrar o valor da contribuição brasileira ao multilateralismo e, em sentido inverso, os ganhos auferidos pelo País ao participar ativamente das deliberações internacionais. Naturalmente,

47 As ideias expressas neste artigo são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Governo brasileiro.

48 Embaixadora, foi Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (2007 a 2013, tendo, nessa qualidade, presidido o Conselho de Segurança da ONU em fevereiro de 2011), Embaixadora do Brasil em Berlim (2013 a 2016) e Chefe de Gabinete do Secretário-Geral da ONU, António Guterres (2017 a 2021).

49 Embaixador. Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em 2000-2003 (Segundo Secretário) e 2015-2019 (Ministro). É mestre em Administração Pública pela Harvard Kennedy School e em Ciência Política pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

tratar de toda a rica história multilateral do Brasil nesse breve artigo não seria possível<sup>50</sup>. Optamos, então, por selecionar alguns temas nos quais o papel do País se revelou importante na busca de soluções ou na definição de rumos. Essa atuação mostra uma diplomacia atenta às

constantes mudanças da ordem internacional, mas também aos seus princípios norteadores e imprescindíveis. Se temos que nos atualizar e nos adaptar aos novos tempos, devemos fazê-lo com base em tais princípios.

## I – AS NAÇÕES UNIDAS

Ao longo de seus 77 anos de história, a ONU tem contribuído de várias maneiras para promover avanços nas relações internacionais. Ao produzir informações, oferece aos países uma base comum e transparente para o debate e a tomada de decisões. Mantendo em contato os Estados, facilita a coordenação e a cooperação, bem como a implementação de ações e seu monitoramento. Por ter caráter aberto, favorece a entrada e a socialização de novos Estados, gerando, por meio do seu funcionamento coletivo, a noção de pertencimento à instituição. Aos países pequenos e médios, permite unir forças para que os resultados das negociações não se traduzam em simples reflexos das relações de poder. Ao estabelecer regras negociadas pelos Estados, ajuda a organizar aspectos relevantes da ordem internacional. Além disso, ao se originarem em uma instituição representativa e universal, tais regras se beneficiam de uma legitimidade coletiva, o que facilita seu cumprimento pelos Estados.

As contribuições do multilateralismo, porém, não são apenas procedimentais. Não se trata apenas de criar um palco, com certas regras de atuação. Através de sua Carta (1945) e documentos posteriores, as Nações Unidas estabeleceram princípios que devem reger as relações internacionais, como a igualdade soberana entre os Estados, a solução pacífica de controvérsias, a segurança coletiva, a autodeterminação dos povos e o respeito aos direitos humanos. Assim, a clássica definição de multilateralismo proposta por Ruggie leva em conta aspectos quantitativos e qualitativos: “coordenação do comportamento entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta” (1998, p. 113).

Tendo por base esse arcabouço processual e normativo, as Nações Unidas têm ajudado a humanidade a fazer progressos em múltiplas frentes. Contribuíram, por exemplo, para o pro-

cesso de descolonização e a inserção dos novos Estados na comunidade internacional. A própria Carta da ONU estabeleceu o Conselho de Tutela e consagrou o princípio da autodeterminação dos povos. Em 1960, a Assembleia Geral adotou a Declaração sobre Descolonização, na qual expressou a urgência de pôr fim ao colonialismo. Desde 1945, cerca de cem nações se tornaram independentes e ingressaram na ONU. Em alguns casos, as Nações Unidas exerceram papel fundamental na transição para a independência, como no Timor Leste. Por um lado, a Organização, com seus valores, normas e tratados, serviu de referência para os novos Estados; por outro, estes também passaram a influenciar os rumos da ONU.

Outra contribuição essencial das Nações Unidas ao mundo consiste no trabalho de suas agências, fundos e programas, que prestam assistência a milhões de pessoas. Lembremos apenas alguns exemplos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) atua em mais de 160 países em diferentes áreas, como a promoção do desenvolvimento, a redução da pobreza e o combate à mudança do clima. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) arrecada anualmente bilhões de dólares em contribuições voluntárias de governos, ONGs e empresas, utilizando-as em ações de assistência em mais de 150 países. A Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) já implementou milhares de projetos de desenvolvimento agrícola e segurança alimentar em mais de 130 países. A Organização Mundial da Saúde (OMS), presente em mais de 150 Estados, promove ações de prevenção e tratamento, estabelece normas e padrões, além de oferecer assistência técnica. O Programa Mundial da Alimentação (PMA) é a maior organização internacional de combate à fome, já tendo beneficiado mais de 2 bilhões de pessoas em cerca de 80 países desde a sua

50 Para uma análise histórica da atuação multilateral brasileira, ver o livro *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*, de Gelson Fonseca Jr.

criação, em 1963. Graças a atividades como essas, as Nações Unidas proveem alimentação para 90 milhões de pessoas, assistem mais de 35 milhões de refugiados, apoiam a realização de eleições em cerca de 50 países e oferecem vacinação para quase 60% das crianças do planeta.

Essas e outras agências, programas e fundos constituem importantes instrumentos para alcançarmos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem a Agenda 2030, adotada em 2015. No total, lançaram-se 17 ODS divididos em 169 metas em áreas como pobreza, fome, educação, saúde, igualdade de gênero, meio ambiente, energia e desigualdade. Além disso, o cumprimento de cada uma dessas metas é acompanhado por indicadores específicos. A exemplo do que ocorreu com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a concepção dos ODS permite quantificar os avanços e corrigir políticas que não estiverem produzindo o resultado esperado. As Nações Unidas estabeleceram, assim, uma agenda comum para o desenvolvimento econômico, social e ambiental a ser implementada mediante o trabalho conjunto de governos, organizações internacionais, ONGs e empresas.

No campo da segurança, uma contribuição fundamental das Nações Unidas são as operações de paz. Desde 1948, realizaram-se mais de 70 missões. As primeiras consistiam essencialmente na manutenção da paz, ou seja, aos capacetes azuis cabia monitorar o cessar-fogo ou o acordo entre as partes. Aos poucos, porém, as missões foram ficando mais complexas. Por um lado, várias resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ao aprovarem novas operações, passaram a mencionar o Capítulo VII da Carta e a autorizar o uso da força para impor a paz. Por outro, essas resoluções também passaram a fortalecer o componente civil das operações, que ganharam um caráter multidimensional. Atualmente, tais missões podem contemplar a proteção de civis; o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes; o apoio à realização de eleições; a promoção dos direitos humanos; e a restauração do Estado de Direito. Não se trata, portanto, apenas de manter a paz, mas de construí-la e consolidá-la. Nesse contexto, o estabelecimento da Comissão de Construção da Paz, em 2005, significou relevante evolução conceitual e institucional.

Na área do Direito Internacional, a ONU tem sido o *locus* para a negociação de tratados sobre os mais diversos temas, como desarmamento,

meio ambiente, comércio internacional, direito humanitário e direitos humanos. No século XXI, foram assinados, por exemplo, o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares (2017), o Acordo de Paris (2015) e o Estatuto de Roma (2002). Além disso, o trabalho da Corte Internacional de Justiça (CIJ) tem sido fundamental na resolução pacífica de conflitos e na criação de jurisprudência. Além dos tratados, a ONU tem produzido documentos em conferências que estabelecem normas e objetivos para uma série de temas, como desenvolvimento sustentável, populações, situação da mulher, saúde e financiamento do desenvolvimento.

## Desafios estruturais das Nações Unidas

Esses são apenas alguns dos muitos êxitos que as Nações Unidas ajudaram a construir. A Organização enfrenta hoje, no entanto, o desafio de atualizar o “contrato social” de 1945, adaptando-se aos novos tempos. Para atualizá-lo, é preciso revisitar os quatro “pactos” que compõem esse contrato e já não correspondem à realidade mundial ou, ainda pior, têm efeitos negativos sobre essa realidade. Como tentarmos mostrar, esses pactos estão relacionados à existência de legitimidades concorrentes na ordem internacional; ao tema da vinculação dos Estados, especialmente dos mais poderosos, às instituições internacionais; à tensão entre igualdade e poder entre os Estados; e à dicotomia entre ordem mundial liberal e políticas nacionais.

### A) Legitimidades concorrentes

O primeiro pacto se refere à relação da legitimidade das Nações Unidas com a de fontes alternativas. Pode-se dizer que, nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra, havia duas fontes principais de legitimidade. A primeira, naturalmente, era a própria ONU, em razão de sua vocação universal, dos princípios da Carta e das expectativas que gerava. A Organização era considerada o *locus* por excelência para a busca de consensos e a negociação de acordos. As decisões por ela emanadas eram vistas com respeito. Outra fonte de legitimidade, porém, viria da divisão do mundo em dois blocos. Determinadas políticas e ações seriam levadas adiante em nome do comunismo ou do capitalismo, embora afrontassem os princípios do multilateralismo. Em outras palavras, seriam legitimadas por critérios ideológicos. Essa barganha provocaria tensão, pois nem sempre multilateralismo

e ideologia se alinhariam. Por um lado, se um membro de um bloco preferisse respeitar as regras do multilateralismo, deixando a ideologia em segundo plano, poderia ser acusado de traição ou deserção. Por outro, certas ações das duas superpotências, embora seguissem a lógica da Guerra Fria, eram condenáveis do ponto de vista das normas multilaterais<sup>51</sup>.

É interessante notar que a invasão da Ucrânia pela Rússia pode, de certa maneira, ser considerada um abalo sísmico secundário do fim da Guerra Fria. Segundo essa leitura, uma das causas do conflito seria a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a partir dos anos 1990. A esse respeito, George Kennan, em 1998, afirmou:

*I think the Russians will gradually react quite adversely, and it will affect their policies. I think it is a tragic mistake. There was no reason for this whatsoever. No one was threatening anybody else. This expansion would make the Founding Fathers of this country turn over in their graves (Kennan apud Schweller 2018, p. 34)<sup>52</sup>.*

Ao contrário, porém, do que ocorria quando a União Soviética intervinha no Leste Europeu em nome do comunismo, a comunidade internacional julgou a invasão russa, de 2022, pelo prisma das regras multilaterais em vigor, sobretudo a Carta das Nações Unidas. A Assembleia Geral da ONU condenou a invasão por 141 votos a cinco (35 abstenções), e o CSNU só não o fez em razão do veto da própria Rússia.

Outras fontes de legitimidade, no entanto, sempre poderão ser lembradas para justificar atos que não encontrem abrigo no Direito Internacional. Esse risco dificilmente desaparecerá.

A título de exemplo, podemos citar eventual reconhecimento de esferas de influência ao redor do mundo (Allison, 2020).

Um dos desafios da ONU, portanto, é assegurar sua função de principal fonte de legitimidade da ordem internacional. Para tanto, é fundamental que o caráter universal de suas normas e valores continue sendo reiterado, evitando-se assim que se invoquem fontes de legitimidade concorrentes.

## B) Vinculação institucional

O segundo pacto se refere à maneira como os Estados Unidos usaram seu poder após a Segunda Guerra. O país era, de longe, o mais poderoso do mundo – o *hegemon* – e estava em condições de ditar os contornos da nova ordem mundial, embora já começasse a enfrentar a oposição da União Soviética. Ao invés de preservar opções e continuar inteiramente livre para alterar os termos da nova ordem, os EUA preferiram levar adiante a estratégia que Ikenberry chama de vinculação institucional (*institutional binding*) (2001, p. 40). Através de instituições e tratados, assumiram compromissos de longo prazo que não poderiam ser abandonados sem custos políticos, econômicos e reputacionais. Criaram, assim, a expectativa de que usariam o poder com base em certas regras e princípios. Ao mesmo tempo, do outro lado do pacto, os demais Estados se sentiriam menos ameaçados e disporiam de um foro para fazer reivindicações e negociar propostas de seu interesse. Essa barganha poderia, obviamente, provocar tensões entre os dois lados, e um poderia acusar o outro de não respeitá-la.

Essa questão tornou-se ainda mais relevante com o fim da Guerra Fria e o advento do longo

51 Para uma análise aprofundada sobre a questão da legitimidade durante a Guerra Fria, ver Fonseca Jr. (1998).

52 No ano 2000, Kenneth Waltz escreveu: “*The reasons for expanding NATO are weak. The reasons for opposing expansion are strong. It draws new lines of division in Europe, alienates those left out, and can find no logical stopping place west of Russia. It weakens those Russians most inclined toward liberal democracy and a market economy. It strengthens Russians of the opposite inclination. It reduces hope for further large reductions of nuclear weaponry. It pushes Russia toward China instead of drawing Russia toward Europe and America.*” (2000, p. 22). Ainda segundo o autor, “*To alienate Russia by expanding NATO, and to alienate China by lecturing its leaders on how to rule their country, are policies that only an overwhelmingly powerful country could afford, and only a foolish one be tempted, to follow*” (Ibid, p. 38). Em 2016, John Mearsheimer e Stephen Walt afirmaram: “*In Europe, once the Soviet Union collapsed, the region no longer had a dominant power. The United States should have steadily reduced its military presence, cultivated amicable relations with Russia, and turned European security over to the Europeans. Instead, it expanded NATO and ignored Russian interests, helping spark the conflict over Ukraine and driving Moscow closer to China.*” (2017, p. 76).

momento unipolar<sup>53</sup>. Como não existia mais uma potência que pudesse oferecer uma ordem alternativa ou, ao menos, impor constrangimentos significativos ao *hegemon*, este sentia-se mais inclinado a agir unilateralmente, como, de fato, agiu em determinados momentos. Na maioria das vezes, porém, os EUA procuraram atuar por meio das organizações multilaterais, pois, assim, tornavam suas ações mais legítimas e menos custosas, além de reafirmarem os parâmetros da ordem internacional, que segue beneficiando o país.

As duas guerras com o Iraque são representativas da unipolaridade do mundo pós-Guerra Fria. Em 1991, os EUA buscaram não apenas a aprovação do Conselho de Segurança, mas também o apoio dos países da região e da comunidade internacional como um todo. Além disso, a ação militar seguiu o mandato do CSNU, limitando-se à liberação do Kuwait e evitando a invasão ao território iraquiano. A guerra de 2003 foi bem diferente. Uma vez mais, os EUA buscaram a autorização do CSNU, mas, dessa vez, não obtiveram êxito. No auge da *hubris* unilateral, fizeram a guerra sem as justificativas previstas na Carta: legítima defesa ou aprovação do Conselho. O episódio mostra que as realidades do poder se impõem. A ONU não tinha como impedir que a hiperpotência<sup>54</sup> realizasse nova intervenção no Oriente Médio e que, dessa vez, invadisse o Iraque e promovesse uma mudança de regime. É claro que essa ação unilateral atingiu a autoridade da ONU e levou, num primeiro momento, a uma percepção de descrédito. Logo, porém, essa percepção se modificaria, diante da decisão dos EUA de buscar, no Conselho de Segurança, apoio para a reconstrução do Estado iraquiano.

Para Stephen Walt, a dinâmica unipolar não permitiria aos demais países utilizar os mecanismos tradicionais da balança de poder. Haveria, porém, outros meios de, ao menos, constranger o *hegemon*, impedindo-o de agir livremente. Entre essas estratégias de oposição, encontrar-se-iam a vinculação institucional e a deslegitimação. Os membros do CSNU as adotaram em 2003, ao negar aos EUA a autorização para o uso da força. Seus argumentos se baseavam nos princípios da Carta, no Direito Internacional e na ausência de provas que justificassem a intervenção. Ao levar

o tema ao Conselho, os EUA decidiram aceitar a vinculação institucional para obter a legitimação, mas a tática não funcionou.

A resistência no CSNU foi possível principalmente por duas razões. Em primeiro lugar, porque o multilateralismo tem normas processuais e substantivas bem definidas. A apreciação de um tema no Conselho de Segurança segue procedimentos preestabelecidos, e a aprovação de uma proposta precisa de nove votos e da ausência de veto dos membros permanentes. Além disso, a autorização do uso da força tem que estar fundamentada no Capítulo VII da Carta da ONU. Em segundo lugar, porque a legitimação é um ato de reconhecimento. É intersubjetivo e depende do outro. Assim, ao buscar a legitimação do CSNU, os EUA admitiam o poder dos demais membros.

Claro que os EUA podiam desconsiderar a posição do CSNU e usar a força, como o fizeram. Não podem, porém, fazê-lo sempre, sob o risco de solapar a legitimidade não só do multilateralismo, mas, de modo mais amplo, da própria ordem em vigor, o que não seria de seu interesse. Além disso, o uso da força, ao longo do tempo, pode ser excessivamente custoso, como mostraram, por exemplo, as retiradas dos EUA do Iraque e do Afeganistão. O *hegemon* também tem que mostrar deferência, sincera ou não, aos valores que legitimam a ordem internacional e o seu lugar nessa ordem. Assim, no caso do Iraque, os EUA acabaram alegando (de modo não convincente) que resoluções anteriores do CSNU já legitimariam o uso da força contra aquele país e organizaram uma *coalition of the willing* para levar adiante a intervenção. Esse episódio mostra que mesmo os eventos em que a força prevalece são julgados com base nas normas multilaterais vigentes, tanto que os EUA procuraram escorar-se em tais normas. Como afirma Finnemore, “[t]he strength of a unipolar system depends heavily on the unipole’s material capabilities as well as the social system in which unipolarity is embedded” (2011, p. 96).

Aos poucos, a mudança da bipolaridade para a unipolaridade parece ter mudado a percepção de incentivos para o *hegemon*. Foi, porém, durante o governo Trump que os EUA manifestaram mais claramente a intenção de reescrever o “contrato social” firmado há quase 80 anos. Em 2018, no

53 O termo “momento unipolar” foi cunhado por Charles Krauthammer em artigo publicado na revista *Foreign Affairs* em 1990.

54 O primeiro a utilizar o termo para referir-se ao poder americano foi o então chanceler francês Hubert Védrine, no final dos anos 1990. Ver, a respeito, Védrine (2009).

discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente Donald Trump disse:

*[t]he United States will not be taken advantage of any longer [...]for decades the United States opened its economy [...] other countries did not grant us fair and reciprocal access to their markets in return [...] [w]e withdrew from the Human Rights Council, and we will not return until real reform is enacted [...] [w]e will never surrender America's sovereignty to an unelected, unaccountable, global bureaucracy [...] [t]he United States is the largest giver in the world, by far, of foreign aid. But few people give anything to us.*

O contraste não poderia ser maior com o discurso do chanceler chinês, Wang Yi, na mesma reunião. O ministro chinês defendeu o multilateralismo, apesar de seu país ter tido que esperar 21 anos para entrar na ONU e 15, na Organização Mundial do Comércio (OMC). Falou, igualmente, da necessidade de interdependência e cooperação mutuamente vantajosa. Ainda segundo Wang:

*[t]he contemporary international order, which began with the founding of the United Nations, is based on the purposes and principles of the Charter of the United Nations and is enhanced by the vision and practice of multilateralism. It has brought about general peace and rapid development over the past 70 years or more, and [w]e must remain vigilant. What we see today is that international rules and multilateral mechanisms are under attack.*

A diplomacia de Trump deixou muitos analistas em apuros. Barnett, por exemplo, perguntou em um artigo para que servia a teoria das relações internacionais, dada a dificuldade de interpretar a política externa norte-americana (2018). Ikenberry, por sua vez, alertou para o risco de os EUA desmontarem o sistema internacional que eles mesmos haviam criado, concluindo que

as ordens mundiais geralmente acabam com um assassinato, mas que a atual estaria terminando com um suicídio (2017, p. 2).

De fato, no governo Trump a disposição de renegociar os termos do contrato de 1945 revelou-se em diversos momentos. Entre outras decisões, Trump abandonou o Acordo de Paris, impediu o Órgão de Apelação da OMC de funcionar, tomou medidas comerciais unilaterais, abandonou o Joint Comprehensive Plan Of Action (JCPOA, aprovado pelo CSNU), retirou o país da UNESCO (pela segunda vez), saiu do Conselho de Direitos Humanos, deixou o Pacto da ONU sobre Migração, tentou minar a negociação do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares, além de ter abandonado acordos bilaterais na área de desarmamento. Essas medidas somam-se a outros compromissos dos quais os EUA vêm esquivando-se há mais tempo, como a Declaração da ONU sobre os Direitos da Criança, o Estatuto de Roma (que criou o Tribunal Penal Internacional) e o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares.

Outra linha interpretativa, talvez mais plausível, seria a de que esse recente revisionismo se deveria menos ao sentimento de onipotência gerado pela unipolaridade do que a outras circunstâncias da ordem internacional, como o declínio relativo dos EUA, a ascensão da China e a tendência à multipolaridade.<sup>55</sup>

Como lembra Joseph Nye, os Estados Unidos possuem uma série de vantagens estratégicas ligadas ao poderio militar, economia, segurança energética, desenvolvimento tecnológico, geografia, demografia e *soft power*. Embora venha se opondo, ao longo do tempo, a teses sobre o fim do poder americano (1990, 2002, 2015)<sup>56</sup>, o autor admite o declínio relativo dos EUA, o que constituiria tendência natural, se se considerar o poder desproporcional que o país detinha ao final da Segunda Guerra. Assim, no plano econômico-comercial já existe multipolaridade. Na área militar, outros países, sobretudo a China, fazem progressos significativos. Além disso, há problemas que só o conjunto da comunidade internacional

55 Isso torna ainda mais intrigante a política externa do governo Trump, pois o comportamento racional do *hegemon* seria garantir que seus valores e interesses estivessem de tal forma impregnados no sistema internacional que a ascensão de outros países não permitisse mudanças revolucionárias. Ora, uma nova negociação implicaria riscos para os próprios “criadores” do presente sistema.

56 Nye lembra que previsões anteriores sobre a decadência americana e o poder de outros países se revelaram exageradas. Foi o caso dos cálculos sobre a ameaça soviética nos anos 1970 e da apreensão sobre a ascensão japonesa nos anos 1980 (2015, p. 113).

pode resolver, como a mudança do clima, as pandemias, a estabilidade financeira internacional, a governança digital e o combate ao terrorismo. Nesses casos, é necessário *power with* ao invés de *power over* (Nye 2015, p. 112).

Atualmente, o debate em torno do declínio americano é indissociável da questão da ascensão da China e traz à tona um tema clássico das relações internacionais – o da transição de poder. Como sabemos, o tema remonta à célebre frase de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso: “*the growth of the power of Athens, and the alarm which this inspired in Sparta, made war inevitable*” (Tucídides apud Strassler, 1996, p. 16). Estudo recente a respeito do tema foi realizado pelo Harvard Thucydides Trap Project, que identificou 16 casos de transição de poder, dos quais 12 acabaram em guerra. Numa segunda fase, o projeto listou 14 novos potenciais casos, dos quais metade foi resolvida pacificamente<sup>57</sup>. Tais situações, portanto, não tornam a guerra inevitável. A própria Guerra Fria terminou sem um conflito entre as superpotências. Para Nye (2021), a relação entre a China e os Estados Unidos poderia ser definida como uma “rivalidade cooperativa”.

A China tem atuado ativamente no lançamento de instituições e iniciativas em várias áreas, como a financeira (Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e Novo Banco de Desenvolvimento), comercial (Parceria Econômica Regional Abrangente), de infraestrutura (Cinturão e Rota), diplomática (BRICS) e de segurança (Organização para a Cooperação de Xangai e Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia)<sup>58</sup>. Mas essas ações não são apresentadas como uma tentativa de substituir as instituições já existentes. Afinal, a China continua tendo incentivos para atuar dentro das atuais regras multilaterais, das quais se tem beneficiado. Além disso, como nota Ikenberry, a criação de um novo

“hub” para a ordem internacional é um processo lento (2011, p. 246).

Além da China, outros polos de poder tendem a surgir. Tais polaridades, porém, dificilmente serão simétricas. Como afirma Barry Posen, polaridade não significa igualdade (2011, p. 320). Basta lembrar que, na maior parte da era bipolar, o produto interno bruto (PIB) da URSS era aproximadamente metade do norte-americano (Id, p. 321). Além disso, as polaridades dependem de uma série de fatores, como a economia, a demografia, a geografia, a força militar, os recursos naturais e energéticos e a competência administrativa. Dependem, também, de como esses fatores estão distribuídos, como cada país está disposto a usá-los (por exemplo, qual porcentagem do PIB se concentrará em defesa) e como cada fator pode influenciar o rumo dos acontecimentos (é difícil imaginar, por exemplo, que armas prevenirão a mudança do clima ou resolverão os impasses da OMC). A multipolaridade, portanto, é definida em termos relativos.

Ainda sobre a formação das novas polaridades, cabe ressaltar que esta será a primeira vez na história em que um mundo multipolar nascerá em um ambiente de instituições multilaterais universais e maduras. Segundo Ikenberry, essas instituições têm vida e lógica próprias, fortalecem as normas e os valores que representam e podem mesmo moldar e restringir o comportamento dos Estados<sup>59</sup>. De acordo com o autor, elas pertencem a uma ordem internacional “integrativa”: é fácil juntar-se a esta ordem e é difícil derrubá-la (2012, p. 340).

Além disso, apesar de os EUA terem “criado” essa ordem no segundo pós-guerra, muitos outros países contribuíram para a evolução do multilateralismo, sobretudo depois do processo de descolonização e do fim da Guerra Fria, que permitiram a universalização da composição e dos valores das organizações internacionais.

57 O estudo está disponível no link <<https://www.belfercenter.org/thucydides-trap/methodology/thucydides-trap-potential-additional-cases>> (consultado em 8 de maio de 2022). A respeito do mesmo tema, ver ainda Allison (2017).

58 Para uma análise dessas instituições e outras semelhantes, ver Stuenkel (2016).

59 Segundo Ikenberry, “*The assumption is that institutions are sticky – that they can take a life and logic of their own, shaping and constraining even the states that create them ... institutions specify what it is that states are expected to do and make it difficult and costly for states to do otherwise*” (2001, p. 42). Para o autor, “*...institutional linkages and feedback effects can potentially serve to constrain and enmesh states in ways that serve the strategic interests of both leading and subordinate states. Treaty commitments, intergovernmental routines, and internationalized political processes – these and other interstate connections raise the costs of sharp reversals in policy and create vested political interests and organizational inertia that reinforce stable and continuous relations*” (Id, p. 65).

Esses países também se sentem “criadores” das atuais instituições.

Retomando a frase de Finnemore citada anteriormente, podemos dizer que, assim como a unipolaridade, a multipolaridade não depende apenas da capacidade material dos polos, mas também do sistema social em que estiver inserida.

O desafio, portanto, reside em fortalecer esse sistema social. Para que o futuro multipolar seja mais estável e pacífico, é preciso reforçar a base normativa multilateral e manter a vinculação institucional dos EUA e dos outros polos de poder com as Nações Unidas e demais organizações internacionais. Quando o vínculo é quebrado e as regras são afrontadas, sobretudo por países-chaves do sistema, o multilateralismo perde força. Afinal, como afirmamos no início do artigo, não se trata de um multilateralismo meramente procedimental. Os princípios da Carta e normas adotadas ao longo do tempo lhe conferem conteúdo específico<sup>60</sup>.

### C) Igualdade e poder entre os Estados

O terceiro pacto é intraorganizacional e está na própria Carta da ONU. Por um lado, o documento afirma o “princípio da igualdade de todos os seus Membros” (Artigo 2.1). Por outro, define que o Conselho de Segurança terá cinco membros permanentes (Artigo 23.1) com direito ao veto (Artigo 27.3). Assim, embora ressalte o caráter democrático e universal da Organização, a Carta reconhece as realidades do poder, estabelecendo grupo reduzido para deliberar sobre paz e segurança e assegurando que a oposição de um membro permanente do CSNU será suficiente para impedir decisões que não se restrinjam a assuntos processuais. Com o passar do tempo, essa tensão entre igualdade e poder se tornou mais relevante, pois o CSNU tornou-se menos representativo tanto da realidade do poder mundial quanto da comunidade internacional como um todo. Não obstante as reformas já realizadas no Conselho, a composição dos membros permanentes e a prerrogativa do veto ainda se fundamentam, em larga medida, no cenário internacional de quase oito décadas atrás.

O CSNU nasceu com 11 membros, dos quais 5 são permanentes. Com o processo de descolonização, o número de Estados Partes da ONU praticamente dobrou em 15 anos, passando de 51 em 1945 para 99 em 1960. O primeiro debate sobre a expansão do CSNU começou em 1955 e só terminou uma década depois. Um dos principais obstáculos foi a condição imposta pela União Soviética de que a República da China (nacionalista), membro permanente desde 1945, fosse substituída pela República Popular da China (comunista), ao passo que os países do Movimento Não-Alinhado não reconheciam a ligação entre os dois temas. Finalmente, em 1963, um projeto de resolução patrocinado por países africanos, asiáticos e latino-americanos foi adotado por 97 votos a favor, 11 contra e 4 abstenções. A emenda à Carta só entrou em vigor dois anos depois, com a ratificação por dois terços dos Estados Partes da ONU, inclusive pelos membros permanentes do CSNU. É interessante notar a posição da URSS, da França, dos EUA e do Reino Unido. Os dois primeiros tinham votado contra o projeto de resolução, e os dois últimos haviam se absterido. Ao final, porém, preferiram não se contrapor à reforma, o que implicaria alto custo político.

Em 1971, efetivou-se a segunda reforma do Conselho. Desta vez, não foi feita por meio de emenda à Carta, mas de uma resolução da AGNU, adotada por 76 votos a favor, 35 contra e 17 abstenções. Esta reconheceu que “*the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council*”<sup>61</sup>. Essa reforma nada mais era do que uma adaptação da ONU às mudanças na ordem internacional, impulsionadas pela Revolução Chinesa (1949) e a aproximação entre China e EUA no início dos anos 1970.

A terceira reforma, ocorrida em 1992, consistiu na sucessão da União Soviética pela Rússia no CSNU. Segundo Bourantonis (2005, p. 39), apresentou-se, de início, uma questão jurídica. Se todas as repúblicas tivessem se retirado da URSS, salvo a Rússia, esta, como o Estado rema-

60 Esse conteúdo o distingue de alternativas que ficaram na História. Se a Alemanha nazista, a URSS ou o Reino Unido tivessem emergido, em 1945, como a potência hegemônica, a ordem obviamente não seria liberal, e o multilateralismo, se existisse, seria bem diferente. Ver, a respeito, Finnemore (2011, p. 68) e Ruggie (1998, p. 107).

61 *Resolution 2758 (XXVI). Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations. 25 October 1971.*

nescente, sucederia naturalmente a União<sup>62</sup>. A URSS, porém, havia deixado de existir oficialmente em 21 de dezembro de 1991, com a assinatura dos Protocolos de Alma Ata (que também criaram a Comunidade dos Estados Independentes), quando ainda era composta por 12 repúblicas – apenas os países bálticos haviam se retirado. Essa questão jurídica, porém, foi deixada de lado, e a substituição foi sancionada politicamente. Em 24 de dezembro de 1991, Yeltsin enviou uma carta ao Secretário-Geral da ONU, afirmando:

*the membership of the Union of Socialist republics in the UN, including the Security Council and the other organs and organizations of the UN system, is being continued by the Russian Federation with the support of the countries of the Commonwealth of Independent States (Id, p. 40).*

Em seguida, o CSNU convocou reunião de cúpula para 31 de janeiro de 1992, ocasião em que a Rússia foi considerada sucessora da União Soviética no órgão. Não houve, portanto, emenda à Carta nem deliberação da AGNU. Essa maneira de resolver a questão não interessava apenas à Rússia, mas também aos membros permanentes do CSNU e, de modo geral, aos países que se opunham a uma reforma mais ampla (Id, p. 38-45). De fato, a consideração do tema pela AGNU tenderia a gerar debates e propostas sobre outras mudanças.

O aumento de assentos não permanentes, a substituição da China nacionalista pela comunista e a sucessão entre União Soviética e

Rússia demonstram que reformas no Conselho de Segurança são necessárias e possíveis, desde que haja vontade política. Revelam, ainda, que mesmo barreiras consideradas intransponíveis podem ser superadas. É importante, portanto, não perder de vista as lições dessas três reformas para as negociações em curso sobre uma nova reforma do CSNU.

Se considerarmos que o CSNU deve refletir as realidades do poder, verifica-se atualmente uma clara defasagem em sua composição, que ainda reflete, em grande medida, a geopolítica do pós-guerra. Ao longo do tempo, vários países ganharam importância e intensificaram sua atuação internacional, como a Alemanha, a Índia, o Japão e o Brasil. Em 2004, esses países criaram o G-4 e, desde então, vêm trabalhando em conjunto pela inclusão de novos membros permanentes e não permanentes no CSNU<sup>63</sup>. É crescente também a relevância dos 54 países africanos, a maioria dos quais em 1945 nem sequer existia. Em 2005, a União Africana (UA) aprovou o Consenso de Ezulwini, que traduz a posição comum do continente, também favorável à expansão do CSNU nas duas categorias<sup>64</sup>. Os países reticentes à reforma se reúnem no grupo Unidos pelo Consenso, que admite apenas o aumento de membros não permanentes<sup>65</sup>. Além desses, outros grupos têm exercido papel importante nas negociações<sup>66</sup>.

Uma reforma que aumentasse o número de membros nas duas categorias tornaria o CSNU mais representativo. Em 1945, os 11 membros do CSNU correspondiam a cerca de 20% do número de Estados Partes da ONU; hoje, os 15

62 Havia antecedentes na própria ONU, embora os países não fizessem parte do CSNU. Em 1947, o Paquistão se separou da Índia, tendo esta continuado como Estado Parte e aquele solicitado ingresso na Organização. Da mesma forma, em 1971 Bangladesh se separou do Paquistão; este permaneceu como Estado Parte, e aquele pediu admissão (Bourantonis, 2005, p. 39).

63 Em 2005, o G-4 tabulou projeto de resolução (A/59/L.64). De acordo com a proposta, o CSNU teria 10 novos assentos (6 permanentes e 4 não permanentes), totalizando 25. A questão da extensão do direito de veto aos novos membros seria decidida 15 anos após a entrada em vigor da emenda à Carta. Durante esse período, os seis países abririam mão de exercer esse direito.

64 Em 2005, o Grupo Africano tabulou projeto de resolução (A/59/L.67). A proposta acrescentava 11 assentos (6 permanentes e 5 não permanentes). Os novos membros passariam a exercer direito de veto imediatamente.

65 Em 2005, o grupo tabulou projeto de resolução (A/59/L.68), propondo 10 novos assentos não permanentes.

66 Entre esses grupos, estão o L6g (que propõe a inclusão de um assento não permanente para os pequenos estados insulares em desenvolvimento) e o Grupo Árabe (que pretende um assento permanente para um de seus membros). Outros grupos apresentaram propostas de maior transparência nos métodos de trabalho do CSNU, bem como de restrição ao uso do veto, como o Small-Five e o ACT (Accountability, Coherence and Transparency Group).

membros equivalem a menos de 8%. Em 1945, os 5 membros permanentes representavam aproximadamente 10% da Organização; atualmente, constituem apenas 2,5%. Essa sub-representação é especialmente grave no caso dos países em desenvolvimento. Além disso, se levarmos em conta que a Assembleia Geral (e a ONU como um todo) funciona com base na igualdade entre os Estados, ao se reconhecer o poder dos países que compõem o Conselho, é preciso matizar esse reconhecimento por meio da representatividade, na expectativa de que, quando o CSNU se reunir, estará de fato agindo *em nome* dos demais Estados Partes da ONU, como diz a Carta.

A reforma também faria com que as decisões do órgão fossem consideradas mais legítimas. Afinal, a legitimidade do CSNU não deriva apenas da Carta, mas também da maneira como as decisões são tomadas e de quais países participam do processo de deliberação. Membros adicionais com capacidade de atuação poderiam inclusive trazer perspectivas diferentes e inovadoras para o tratamento da agenda do CSNU.

Outro aspecto relevante da reforma é que a composição do CSNU traduz uma certa concepção do mundo. A composição de 1945 refletiu os interesses dos vencedores da guerra. As reformas das décadas de 1965, 1971 e 1992 adaptaram o Conselho a novas concepções do sistema internacional. Hoje, essa necessidade se impõe novamente. Como os novos membros seriam eleitos, sua presença no Conselho representaria o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, do seu papel na ordem mundial. Seria o reconhecimento de que as contribuições que oferecem e os valores que defendem estariam em linha com a visão de mundo da maioria dos Estados Partes da ONU.

Além das razões coletivas para a reforma, há as individuais. A primeira reside no próprio poder do CSNU, único órgão da ONU que pode tomar decisões vinculantes em nome de todos os Estados Partes. Seu poder vai além das questões de segurança, pois a Carta lhe dá prerrogativas relacionadas, por exemplo, às eleições do Secretário-Geral da ONU e dos juizes da Corte Internacional de Justiça. Além disso, nos últimos anos o CSNU tem entrado cada vez mais em áreas cuja relação com segurança é discutível, em um processo de securitização de temas que

já estão na agenda de outros órgãos da ONU, como direitos humanos, meio ambiente e saúde.

Outro aspecto da atuação dos membros do CSNU é a possibilidade de influenciar a agenda, controlando a inclusão e a exclusão de temas. Esse poder relativo ao *agenda setting* é ainda maior no caso daqueles que detêm o poder de veto. A ameaça ou a mera expectativa de veto podem convencer os demais países a desistir de tentar incorporar um tema à agenda.

Diante do poder dos membros do CSNU, em especial dos que detêm assentos permanentes, é natural que a reforma do Conselho atraia tanta atenção. Afinal, o ingresso de um país permitiria fazer avançar suas posições e impedir a aprovação de normas contrárias a seus interesses.

Em 2005, na Cúpula Mundial das Nações Unidas, os Chefes de Estado e de Governo apoiaram uma “*early reform of the Security Council [...] in order to make it more broadly representative, efficient, and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions*”<sup>67</sup>. Em 2009, tiveram início as negociações intergovernamentais mandatadas pela AGNU.

Desde então, a ampla maioria dos Estados Partes tem-se manifestado favoravelmente à reforma. Esta, porém, depende não apenas das tratativas no âmbito das Nações Unidas, mas também da vontade de levá-la adiante, o que se subordina a uma série de fatores geopolíticos. De todo modo, como a própria Cúpula de 2005 reconheceu, a reforma é imprescindível.

## D) Ordem mundial liberal e políticas nacionais

O quarto pacto do pós-guerra, de natureza econômica, definiu que a ordem nascente seria liberal, mas asseguraria aos países grau de liberdade considerável para escolher suas políticas econômicas e sociais. Ao comparar o *laissez-faire* do século XIX, enterrado definitivamente no período entreguerras, com a ordem liberal do segundo pós-guerra, John Ruggie (1983) identificou diferenças importantes. Para analisá-las, utilizou-se da definição de *embeddedness* – e *disembeddedness* – de Karl Polanyi (2001/1944).

Para Polanyi, a economia sempre estivera “*embutida*” nas relações sociais. Nunca fora autônoma. No século XIX, porém, teria havido uma

67 Resolution 60.1 (2005). 2005 World Summit Outcome.

tentativa de *disembed* a economia, fazendo com que a sociedade passasse a submeter-se às regras do mercado<sup>68</sup>. No plano internacional, um dos sintomas desse processo foi o estabelecimento do padrão-ouro, que produzia, no plano nacional, consequências negativas sobre a produção e o emprego<sup>69</sup>. Seu custo social revelava-se alto demais e as poucas proteções sociais estavam sendo desmanteladas.

Surgiu, então, o que Polanyi chamou de “duplo movimento”: por um lado, a tentativa de estabelecer o predomínio do mercado; por outro, a reação da sociedade. Essa resistência, contudo, era desorganizada, o que o levou à célebre conclusão de que o “*laissez-faire was planned; planning was not*” (2001/1944, p. 147). As ideias liberais eram postas em prática pelo próprio Estado. A reação a tais ideias era espontânea, não proporcionava resultados satisfatórios e acabaria sendo canalizada para os movimentos totalitários do entreguerras.

Para Ruggie, a ordem do segundo pós-guerra incorporaria as lições da História. Por um lado, a política de *beggar-thy-neighbour*<sup>70</sup> não poderia repetir-se; por outro, o liberalismo não deveria ser “puro”, mas *embedded* – ou seja, “*unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism*” (1983b, p. 209).

O *embedded liberalism* daria maior autonomia para que o Estado protegesse a sociedade das consequências negativas da economia de mercado. No plano nacional, predominavam as ideias keynesianas, que atribuíam ao Estado papel relevante na atividade econômica. A ação governamental era considerada necessária para aumentar os níveis de consumo e investimento e, dessa forma, estimular a demanda e o emprego. A participação do Estado tornava-se ainda

mais importante em razão das necessidades de reconstrução do pós-guerra.

No plano internacional, as reivindicações que os países em desenvolvimento (PEDs) começaram a fazer constituíam, de certa forma, uma tentativa de *embed* os regimes financeiro e comercial a seu favor. Inspiradas nas ideias da CEPAL e apresentadas na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês) e na Assembleia Geral da ONU a partir dos anos 1960, as propostas dos PEDs incluíam o uso dos direitos especiais de saque para financiar o desenvolvimento; o alívio de dívidas; o Sistema Geral de Preferências (SGP); o tratamento especial e diferenciado; a cláusula de habilitação; a regulamentação das atividades das empresas transnacionais; a transferência de tecnologia; e a regulamentação do mercado de *commodities*.

Paralelamente a esses desenvolvimentos, porém, vicejavam ideias contrárias à intervenção do Estado na economia, à expansão das funções do governo, ao Estado do bem-estar social e ao keynesianismo. Tais ideias mais tarde ficariam conhecidas como neoliberais e teriam entre seus expoentes Friedrich Hayek e Milton Friedman. Se não exerceram influência imediata sobre o debate político, ganharam terreno a partir dos anos 1970. O crescimento econômico lento e os altos índices de inflação passaram a ser relacionados à presença exagerada do Estado na economia. Nos anos 1980, os EUA e o Reino Unido reduziram o tamanho do Estado por meio do corte de impostos, desregulamentação, privatização e eliminação de benefícios sociais. A percepção de êxito de tais políticas levou outros países a segui-las, por vontade própria ou por meio de condicionalidades impostas pelas instituições de Bretton Woods. Além disso, a derrocada do bloco socialista ofereceu novos argumentos favoráveis a essa linha de ação. Em 1989, John

68 Na Inglaterra, segundo Polanyi, sinal claro desse objetivo teriam sido as reformas, realizadas nos anos 1830, nas legislações que protegiam as camadas mais pobres da população. Entre elas, a *Poor Law* e o *Statute of Artificers* – que juntos formavam uma espécie de “código trabalhista” – e o *Act of Settlement*. Essas mudanças propiciariam o surgimento de grandes contingentes de mão-de-obra para a atividade industrial.

69 Um país com déficit comercial, por exemplo, teria que se desfazer de parte de suas reservas de ouro e, portanto, diminuir a oferta monetária. Em consequência, a demanda interna cairia, baixando os preços e reduzindo as importações. A queda dos preços, por sua vez, estimularia as exportações. Assim, o déficit se corrigiria. No entanto, com a queda na demanda interna, produção e emprego também declinavam.

70 Um dos marcos dessa política foi o *Smoot-Hawley Act*, que aumentou as tarifas de vinte mil produtos importados pelos EUA. Essa legislação e as políticas retaliatórias de outros países tiveram papel importante na Grande Depressão.

Williamson as resumiria no chamado Consenso de Washington, que traduzia as recomendações liberais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com o advento da globalização, as flexibilidades embutidas nas instituições multilaterais e o poder reivindicatório dos países em desenvolvimento deram lugar a um novo processo de *disembeddedness*, por meio da liberalização comercial e financeira. Os governos, em sua maioria, passaram a adequar-se às exigências do mercado. A própria globalização passou a servir de argumento para reformas liberalizantes. Essas políticas, contudo, teriam repercussões negativas em áreas importantes, como a social, a trabalhista e a ambiental. Por isso, muitos indagam se a globalização não teria ido longe demais, e se a integração econômica no plano internacional não estaria provocando a desintegração social no âmbito nacional.

Desde o final do século passado, os relatórios da ONU corroboravam a tese de que haveria uma crença excessiva no papel dos mercados. A consequência seria que “[a]ll States are increasingly vulnerable to erosion of their ability to act effectively and with authority” (Report of the Secretary-General, 1999, p. 3). A integração mundial levaria a mudanças de políticas “to promote efficiency through the liberalization and deregulation of national markets and the retreat of the state from many economic activities, including a restructuring of the welfare state” (UNDP, 1999, p. 25). E os efeitos seriam especialmente deletérios para os países em desenvolvimento: “[g]lobalization constrains the ability of industrialized countries to cushion the adverse domestic effects of further market opening. The developing countries had never enjoyed that privilege to begin with. As a result, the public in both feels exposed and insecure” (Annan, 2000, p. 11). Com o passar do tempo, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, setores da população esquecidos ou prejudicados pelo processo de globalização passaram a apoiar políticas populistas, autoritárias e xenófobas.

Para Dani Rodrik (2011), estaríamos vivendo um período de “hiperglobalização”, no qual conciliar certos valores tornou-se inviável. O autor chama essa situação de “trilema político da economia mundial”. Em geral, os países estariam buscando preservar três objetivos: a hiperglobalização, a existência do Estado-Nação e a democracia. Mas seria possível obter apenas

duas dessas metas. Pode-se manter a democracia e o Estado-Nação, resguardando aos cidadãos as decisões sobre os rumos do governo. Para tanto, seria necessário limitar a globalização, impedindo que sua lógica se imponha ao Estado-Nação. Esse modelo equivaleria ao compromisso de Bretton Woods. Pode-se optar também pela hiperglobalização e a democracia. Caminharíamos, assim, para uma governança mais global, em detrimento da soberania do Estado-Nação. Em outras palavras, estaríamos globalizando a democracia. Trata-se, na verdade, de um impraticável cosmopolitanismo. Finalmente, pode-se escolher a hiperglobalização e o Estado-Nação, mas a democracia seria prejudicada, pois as decisões do Estado seriam baseadas na lógica da globalização, restringindo a possibilidade de os cidadãos determinarem seu próprio destino. Esse modelo corresponderia ao que Thomas Friedman chamou de camisa-de-força dourada (1999). Seria, na prática, o que vem acontecendo nas décadas mais recentes.

Atualmente, o ponto principal do trilema é o fato de a hiperglobalização nos afastar do compromisso de Bretton Woods e, de maneira mais ampla, do *embedded liberalism*. Essa é uma questão crucial a ser enfrentada pelas Nações Unidas e, de modo mais amplo, pelo multilateralismo econômico, financeiro e comercial nos próximos anos. Ao enfrentá-la, será também necessário buscar um equilíbrio, para que a ampliação do espaço a políticas nacionais não se desvirtue em fechamento das economias e práticas prejudiciais aos países em desenvolvimento.

## Questões atuais e perspectivas

Além desses desafios estruturais referentes ao seu contrato social, a ONU e o multilateralismo como um todo confrontam-se com uma série de questões que caracterizam a atual ordem internacional.

Vivemos em um mundo extremamente complexo, marcado por incertezas e fragilidades decorrentes de inúmeros conflitos, fortes divisões geoestratégicas e múltiplas crises globais, entre as quais a emergência da mudança do clima, o impacto da pandemia de COVID e a instabilidade da economia global.

Os riscos gerados pelo ambiente de crescentes tensões entre as grandes potências, que poderia ser caracterizado como uma nova guerra fria, estão-se acentuando com a invasão da Ucrânia. Este conflito recolocou em pauta a ameaça de uma

nova guerra mundial e até mesmo da utilização de armas nucleares.

A guerra na Ucrânia, além de suas consequências trágicas em perdas de vidas, em número de refugiados e em destruição de cidades e de infraestrutura, vem afetando o resto do mundo de várias formas, especialmente pelo impacto sobre o preço dos alimentos, fertilizantes e combustíveis. Seus efeitos são igualmente graves sobre o crescimento da economia global, já afetado pela pandemia.

A crise climática está se tornando mais grave e urgente, como demonstram os mais recentes relatórios da ONU (IPCC, 2022a, 2022b). Nesses relatórios, o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, em inglês) mostra que as emissões de gases de efeito estufa continuaram a crescer na última década, atingindo os níveis mais elevados da história. Observa que o aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas e inundações, já está excedendo os limites de tolerância de plantas e animais. A principal recomendação não poderia ser outra senão a de se efetuarem cortes rápidos e profundos nas emissões para evitar perdas crescentes de vidas, biodiversidade e infraestrutura.

Para assegurar que o aquecimento global se mantenha abaixo de 2°C, preferencialmente em 1,5°C, conforme o Acordo de Paris, o IPCC afirma ser preciso que as emissões se reduzam em 43% até 2030. Para tanto, será necessária uma redução significativa do uso de combustíveis fósseis e a aceleração da transição para energias renováveis. Será também fundamental assegurar fluxos financeiros substanciais para investimen-

tos em adaptação e para auxiliar os países em desenvolvimento em sua transição energética. Se a redução das emissões já constituía enorme desafio, é forçoso reconhecer que este objetivo se torna ainda mais complexo no contexto atual, pela busca de segurança energética desencadeada pelo conflito na Ucrânia.

Na área da saúde, o trágico impacto da pandemia da COVID-19 está a reclamar atenção para as medidas de prevenção e preparação em relação a futuros surtos de origem zoonótica, cujo risco vem-se acentuando em decorrência do aquecimento global, do desmatamento e da urbanização. Faz-se necessário um amplo esforço de coordenação e cooperação para aperfeiçoar mecanismos de monitoramento e controle, e desenvolver capacidade de produção de testes e vacinas para que, numa próxima vez, não estejamos tão despreparados.

Os acelerados avanços científicos e tecnológicos que marcam os tempos atuais apresentam enormes oportunidades de progresso e desenvolvimento. Como vimos no caso do desenvolvimento da vacina contra a COVID-19, tais avanços oferecem potencial extraordinário para o enfrentamento dos desafios na área da saúde. São igualmente essenciais para o alcance dos demais ODS. A efetiva realização desse potencial exigirá, contudo, o desenvolvimento de novos padrões de cooperação internacional que ainda precisam ser construídos.

A cooperação internacional é também necessária para que possam ser afastados os riscos que tais avanços encerram: a apropriação de seus benefícios em um número reduzido de indivíduos, empresas e países, gerando novas e mais profundas divisões sociais e econômicas; possibilidades de vigilância, controle e manipulação de caráter inédito; oportunidades para comportamento anárquico e criminoso no espaço cibernético e em espaços digitais não regulados; e novas questões éticas. A persistir a ausência de um marco regulatório internacional, tenderá a haver um agravamento desses problemas, o que trará riscos acrescidos de instabilidade e conflitos.



Ao longo da história, o multilateralismo tem constituído um dos pilares da política externa do Brasil, tradição que pode ser justificada por termos encontrado, no ambiente multilateral, maiores possibilidades de proteger e defender nossos interesses, de influenciar decisões em matérias que nos afetam e de melhorar nossa inserção internacional.



## II – A ONU E O BRASIL

Tendo identificado, na primeira parte do artigo, os desafios estruturais das Nações Unidas e algumas das questões da ordem mundial que requerem sua atuação, passemos a tratar do papel do Brasil na Organização. Ao fazê-lo,

pretendemos concentrar-nos apenas em alguns exemplos de como a diplomacia brasileira tem contribuído para o encaminhamento de temas espinhosos nas mais diversas áreas das relações internacionais.

Ao longo da história, o multilateralismo tem constituído um dos pilares da política externa do Brasil, tradição que pode ser justificada por termos encontrado, no ambiente multilateral, maiores possibilidades de proteger e defender nossos interesses, de influenciar decisões em matérias que nos afetam e de melhorar nossa inserção internacional.

Segundo o Embaixador Ronaldo Sardenberg,

*Para o tratamento das questões internacionais, manejo da ordem e exploração de caminhos para seu desenvolvimento qualitativo, o exercício diplomático multilateral constitui uma técnica de trabalho tão valiosa quanto a do relacionamento bilateral. A este, adiciona um quadro abrangente de obrigações jurídicas, um ambiente ético e de legitimação política universal e um tipo dinâmico de negociação em que variados interesses estão, simultaneamente, representados pela voz dos Estados participantes. (2013, p. 21)*

O Embaixador Gelson Fonseca ressalta a importância da ONU para o Brasil como “referência de estabilidade da ordem internacional” e como “foro onde se abrem possibilidades que atenuem as assimetrias derivadas da globalização”. Realça também que o Brasil tem sido um país importante para a ONU, pela participação ativa em praticamente todos os processos negociadores “com posições claras, inovadoras e sempre procurando alinhar o interesse nacional à melhor solução multilateral” (FONSECA, 2003).

O desejo de participar das reuniões e instituições multilaterais manifesta-se desde cedo na nossa formação como nação republicana. De fato, costuma-se identificar o início de nossa tradição multilateral fora do contexto interamericano na participação de Ruy Barbosa na II Conferência de Paz da Haia, em 1907, onde se sobressaiu pela defesa do princípio da igualdade dos Estados.

Esse marco inaugural também serve para ilustrar uma característica de nosso feito multilateral: o de uma participação ativa, com espírito crítico, voltada para a defesa dos nossos interesses; não uma presença passiva, tendente

a aceitar simplesmente a ordem existente ou os ditames do poder.

A participação brasileira em São Francisco, na conferência de criação da ONU, foi para nós natural, como país que havia participado do esforço de guerra e que se julgava mesmo merecedor de um assento no Conselho de Segurança (GARCIA, 2011).

Nas palavras do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa:

*As Nações Unidas constituem, desde sua fundação em 1945, o ponto de referência central do processo de relações internacionais. Para a ONU confluem pressões e contrapressões próprias de um sistema internacional descentralizado e tendencialmente anárquico; nela se articulam as coalizões de interesses e se expressam as configurações de poder que movem o processo decisório internacional; e dela emanam determinações de diversa natureza destinadas a introduzir na ordem internacional elementos de normatividade e cooperação (2012, p. 33).*

Membro fundador, o Brasil é parte desse projeto e com ele se identifica; compartilhamos dos princípios e propósitos da Organização, os quais estão ademais inscritos na Constituição brasileira, e fizemos do multilateralismo, e da atuação na ONU, um dos pilares de nossa diplomacia.

Seixas Corrêa identifica elementos de continuidade e mudança na trajetória percorrida pelo Brasil na ONU ao longo dos anos. Um dos traços mais constantes dessa trajetória, tanto no discurso como na prática, é a defesa do primado do direito internacional e a ênfase na busca de soluções negociadas para as crises e os conflitos internacionais.

## Paz e Segurança

O Brasil exerce atualmente seu 11º mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Junto com o Japão, somos o país com maior número de participações no Conselho na condição de membro não permanente.

O mandato anterior, no período 2010-2011, coincidiu com uma elevação do perfil do Brasil no cenário internacional e também na própria ONU, decorrente, sobretudo, das próprias trans-

formações vividas pelo país – em especial o forte crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais – e do exercício de uma política externa que traduziu essas transformações em maior presença e atuação internacionais.

Fiel às suas convicções e tradição diplomática, o Brasil fez da ênfase na prevenção e na busca de soluções negociadas para os conflitos um dos elementos centrais de sua atuação. A valorização da negociação e do esgotamento de todos os recursos diplomáticos antes de se adotarem medidas coercitivas foi uma constante, embora nem sempre com o desfecho que esperávamos. Advogamos que sanções apenas fossem adotadas como último recurso; ainda assim, defendíamos que os canais de comunicação e negociação permanecessem abertos de forma a permitir o aproveitamento de eventuais possibilidades de solução político-diplomática.

### A questão nuclear iraniana

O Brasil viu-se confrontado, no início de 2010, com uma questão de alta relevância e visibilidade: a questão nuclear iraniana. A atuação brasileira é digna de nota – mesmo que afinal não tenha tido o seguimento desejado – por demonstrar que pode haver espaço para negociação mesmo quando as dificuldades parecem intransponíveis. Mostrou também que países como o Brasil têm condições de oferecer contribuição importante para o encaminhamento de questões ligadas à paz e à segurança internacional.

As apreensões e desconfiâncias sobre o caráter pacífico do programa nuclear iraniano, as dificuldades que vinha encontrando a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para esclarecer tais desconfiâncias e a negativa iraniana de suspender seu processo de enriquecimento terminaram por levar o Conselho de Segurança, em 2006, a impor sanções ao país.

O envolvimento brasileiro com o tema surgiu num contexto em que o Brasil, interessado em desenvolver relações comerciais com o Irã, passara a intensificar os contatos com as autoridades iranianas. Durante visita do Presidente Ahmadinejad ao Brasil, em novembro de 2009, a questão nuclear fez parte das conversações. O Brasil preparava-se para assumir seu mandato no Conselho de Segurança e o tema tinha tido um desdobramento importante, sob a forma de proposta da AIEA apresentada ao Irã pelo grupo P5+1 (os cinco membros permanentes do Conselho e a Alemanha).

O Irã havia recorrido à AIEA com o objetivo de adquirir combustível à base de urânio enriquecido a 20% para abastecer seu reator de pesquisa, usado para fins medicinais. A proposta do P5+1 consistia em uma troca, pela qual o pagamento pelo elemento combustível a ser adquirido pelo Irã fosse feito com urânio levemente enriquecido de que o Irã já dispunha. Dessa forma, seria possível assegurar a transferência de quantidade substancial de urânio levemente enriquecido do território iraniano para outro país, para processamento e posterior reenvio ao Irã. Tal operação teria o efeito de retardar por algum tempo o processo de enriquecimento no Irã, visto com inquietação pelos países ocidentais. Visava também a criar confiança e abrir caminho para uma negociação mais abrangente sobre o programa nuclear iraniano. Para o Irã, o atrativo estaria, além do acesso ao combustível, no reconhecimento implícito de seu direito às atividades nucleares com fins pacíficos e, possivelmente, na expectativa de se iniciar um processo diplomático construtivo.

Durante as conversações a respeito, o Irã mostrou interesse pela proposta, mas as autoridades iranianas posteriormente recuaram e a iniciativa acabou por não prosperar. Nos contatos que manteria sobre o assunto com diversos interlocutores, entre os quais o representante de política externa da União Europeia, Javier Solana, o Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica, Mohamed ElBaradei, autoridades europeias e, sobretudo, interlocutores norte-americanos, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, pôde notar que persistia entre os P5+1 o interesse por um acordo nas bases propostas para o suprimento de combustível para o Reator de Pesquisas de Teerã. Ademais, em conversações mantidas com o Presidente Lula, o próprio Presidente Barak Obama havia solicitado apoio em seu esforço de distensão das relações com o Irã (AMORIM, 2011, p. 286-287).

A administração Obama vinha seguindo uma estratégia de dois trilhos em relação ao Irã: ao mesmo tempo em que se dispunha a explorar a via diplomática, trabalhava para intensificar o regime de sanções.

Conversações mantidas com o Irã pelo Brasil e pela Turquia (país que também exercia mandato como membro eleito no Conselho de Segurança) indicaram haver margem para se tentar reavivar a proposta dos P5+1 de 2009. Sondado pelos Presidentes Lula e Erdogan, num breve encontro à margem da Cúpula sobre Segurança Nuclear, em

13 de abril de 2010, em Washington, o Presidente Obama mostrou-se cético a respeito das reais intenções do Irã. Poucos dias depois, contudo, enviou carta aos dois Presidentes reiterando o valor da proposta de se transferir 1.200 kg de urânio iraniano levemente enriquecido para um terceiro país (a Turquia era explicitamente mencionada como país em que o urânio poderia ser armazenado durante o processo de produção de combustível, como uma forma de caução) e explicitando as condições em que consideraria válida tal proposta (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010). Mencionava, também, que continuaria a insistir nas sanções, ante as recusas iranianas até aquele momento.

As condições mencionadas na carta foram observadas à risca nas negociações que se seguiram com o Irã e consubstanciadas no resultado final, a Declaração de Teerã, firmada pelo Irã com Brasil e Turquia em 17 de maio. A Declaração previa ademais que o Irã comunicaria por escrito à AIEA, no prazo de sete dias, sua concordância com os termos do acordo e seu compromisso em cumpri-lo, o que efetivamente ocorreu.

Muito se escreveu sobre o esforço diplomático desenvolvido por Brasil e Turquia, seu mérito e significado, bem como sobre as razões pelas quais os EUA resolveram reconsiderá-lo, preferindo seguir o caminho de reforçar o regime de sanções contra o Irã. Fator importante para isso terá sido a evolução do contexto político norte-americano e o calendário eleitoral nos EUA. Em 2010, o ambiente político naquele país, com a proximidade das eleições legislativas que ocorrem no meio do mandato presidencial, encontrava-se fortemente marcado por sentimentos anti-iranianos e vozes favoráveis às sanções. Ante esse quadro, o Departamento de Estado, que via com ceticismo a tentativa de mediação brasileiro-turca, passou a investir mais intensamente na via das sanções, buscando vencer as resistências russas e chinesas. A Secretária de Estado Hillary Clinton não escondera de seu homólogo brasileiro, nos contatos que mantiveram antes da visita do Presidente Lula a Teerã, a expectativa de que, uma vez frustrados os esforços de mediação, Brasil e Turquia acabariam por se juntar ao projeto de sanções (AMORIM, 2011, p. 286-287; PARSI, 2014).

Seja como for, o fato é que Brasil e Turquia demonstraram extraordinária capacidade diplomática ao concluir um acordo que, caso tivesse sido levado adiante, poderia ter contribuído naquele momento para encaminhar um dos

temas mais sensíveis e relevantes para a paz e a segurança internacionais.

Se as sanções tiveram o efeito de retardar o ritmo de desenvolvimento do programa nuclear iraniano, não foram capazes de detê-lo. Três anos mais tarde, os EUA retomariam o trilha diplomática, em negociações no âmbito dos P5+1 que finalmente levaram, em 2015, ao Plano de Ação Conjunto Abrangente (*Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPOA). Lamentavelmente, a decisão do Presidente Donald Trump, em maio de 2018, de descumprir o acordo e reimpor sanções ao Irã, levou às dificuldades atuais, em que a retomada da negociação se revela muito mais difícil, ante um cenário igualmente mais desafiador no que se refere ao programa nuclear iraniano.

## Líbia

A novidade na dinâmica no CSNU em 2011 foi a presença simultânea dos membros do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). O grupo IBAS projetou-se ao longo de 2011 como um conjunto de países com posições afins, tais como a busca de solução para os conflitos por meio do diálogo e da diplomacia. A atuação coordenada desses países contribuiu para modificar a dinâmica de funcionamento do Conselho em determinadas situações. O IBAS pôde exercer papel moderador e influir no resultado das discussões, especialmente nas questões em que o CSNU esteve mais polarizado, em decorrência de posições conflitantes entre seus membros permanentes. Foi esse, por exemplo, o caso da primeira manifestação consensual do Conselho sobre a situação na Síria, comentada mais adiante. As articulações no âmbito do IBAS também foram importantes nas negociações relativas à Líbia.

O Conselho de Segurança foi levado a atuar no caso líbio quando as manifestações populares naquele país, que reclamavam reformas democráticas e maiores oportunidades socioeconômicas, passaram a ser violentamente reprimidas. O Brasil ocupava então a presidência do Conselho e assumiu, em virtude dessa condição, a responsabilidade pela realização de consultas e a facilitação do processo negociador. Em 22 de fevereiro, o CSNU emitiu declaração em que condenou os ataques a civis e clamou as autoridades líbias a respeitarem os direitos humanos e o direito internacional humanitário.

Com o agravamento da situação, os membros do Conselho convergiram quanto à necessidade

de se tomarem medidas urgentes para deter os atos de violência contra manifestantes pacíficos.

A negociação em torno da Resolução 1970, que viria a ser adotada em 26 de fevereiro, foi difícil e complexa. Logrou-se, contudo, uma aproximação de posições sobre os pontos controvertidos, adotando-se, por fim, o projeto por unanimidade. Entre seus principais dispositivos, a resolução impôs um embargo de armas à Líbia, o congelamento de bens e a proibição de viagens a indivíduos do governo de Muammar Kadafi ou ligados a ele, além de encaminhar o caso da Líbia ao Tribunal Penal Internacional (TPI). O CSNU respondeu, assim, de maneira rápida e efetiva, aos reclamos por uma manifestação contundente, que contribuiu para a cessação da violência e favoreceu o encaminhamento de uma solução pacífica para a crise na Líbia.

Esse consenso foi, entretanto, rompido pouco depois, em março. Ante o agravamento da situação, França e Reino Unido apresentaram ao Conselho a proposta de adoção de uma zona de exclusão aérea no Líbano com o objetivo de proteger civis. Logo em seguida os EUA, inicialmente céticos quanto à eficácia de tal medida, passaram não só a apoiá-la como também a defender mandato para a ampla autorização do uso da força (a utilização de “todos os meios necessários”, na linguagem da ONU) em nome da proteção de civis.

O Brasil considerava que o uso da força, especialmente na extensão prevista – muito além do necessário para uma zona de exclusão aérea –, não contribuiria para o objetivo comum do Conselho, que era a cessação da violência na Líbia. Poderia, ao contrário, vir a exacerbar a situação no terreno e causar danos aos próprios civis que se buscava proteger.

Os EUA realizaram intensa movimentação diplomática, ao cabo da qual conseguiram obter a abstenção da Rússia – em lugar do veto – e 10 votos favoráveis, garantindo a aprovação da Resolução 1973. Além da Rússia, abstiveram-se Alemanha, China, Índia e Brasil.

As operações militares, iniciadas pela França e pelos EUA em 19 de março e levadas a cabo em seguida sob o comando da OTAN, suscitaram intensa controvérsia. À medida que se avolumavam as indicações de que o mandato da resolução 1973 – a proteção de civis – estava sendo interpretado com grande liberalidade e que as ações militares passavam a envolver o apoio aos rebeldes e a buscar a mudança do regime líbio, acentuaram-se as divisões no seio

do Conselho, as quais se tornaram insuperáveis. A intervenção na Líbia viria a ter repercussões negativas para o tratamento de questões super-venientes, como a crise na Síria, e para o debate sobre proteção de civis.

Essa experiência motivou o Brasil a propor, inicialmente no Conselho de Segurança e em seguida na Assembleia Geral, uma reflexão sobre as transformações ocorridas nas relações entre a proteção de civis e a manutenção da paz e da segurança internacional. O Brasil sugeriu que se desse um passo conceitual adicional, que consistiria em se associar ao exercício da “responsabilidade de proteger” a necessidade de se observar uma “responsabilidade ao proteger”. Na visão brasileira, seria importante evitar o uso da força e, nos casos excepcionais em que fosse contemplada, seria necessário assegurar o monitoramento adequado da implementação dos mandatos conferidos pelo Conselho de Segurança por meio de parâmetros que reforçassem a prestação de contas (*accountability*) (ONU, 2011).

A iniciativa brasileira foi em geral bem recebida e discutida tanto na ONU quanto em outras instâncias. Figurou também no relatório do Secretário-Geral sobre Responsabilidade de Proteger em sua edição de 2012.

A evolução da situação na Líbia mostrou que as preocupações brasileiras e de outros países que não apoiaram o recurso à força foram acertadas.

Após a intervenção militar, o país acabou mergulhando na instabilidade e na anarquia, com o agravamento da violência e do desrespeito aos direitos humanos à medida que milícias passaram a disputar o poder. A desorganização e a fragmentação criaram terreno fértil para o terrorismo, que se espalhou pela região, passando a afetar o Sahel e a África Ocidental, com repercussões graves para a segurança do Mali, de Burkina Faso e do Níger (KUPERMAN, 2015).

Passados onze anos, a Líbia, dividida em dois campos rivais, apoiados por potências externas, mercenários e combatentes estrangeiros, enfrenta enormes desafios para consolidar a paz e a estabilidade. A ONU vem procurando ajudar a Líbia a recuperar a estabilidade e a segurança, bem como a encontrar o caminho da reconciliação nacional e da normalização institucional.

## Síria

O conflito na Síria tornou-se uma das mais graves situações de que se ocupou o CSNU em 2011. O tratamento da questão foi caracterizado,

desde cedo, por forte polarização entre EUA e países europeus, de um lado, e Rússia e China, de outro. Essa situação paralisava o Conselho e o impedia de dar resposta à crescente violência no país.

Ao condenar a violência contra manifestantes pacíficos e civis em geral, o Brasil defendia a busca de soluções políticas e diplomáticas e a necessidade de uma manifestação unívoca do Conselho de Segurança a respeito.

A escalada da crise, em meados de maio, levou o Conselho a explorar formas de reagir à situação. Projetos concorrentes, de iniciativa do Reino Unido, de um lado, e da Rússia, de outro, em ambiente já contaminado pela ação da OTAN na Líbia, denotavam a dificuldade de se encontrar base comum para uma manifestação do Conselho.

Foi nesse contexto que o Fórum IBAS se revelou instrumental, ao introduzir uma dinâmica mais construtiva nas discussões.

África do Sul, Índia e Brasil acordaram entre si pontos que foram posteriormente apresentados ao Conselho de Segurança e bem recebidos por seus membros. Exercício de negociação entre o Reino Unido e o Brasil, atuando em nome do IBAS, resultou em texto que refletia melhor a complexidade da situação na Síria e que acabou por constituir a base da Declaração Presidencial adotada pelo Conselho em 3 de agosto, após meses de tentativas vãs.

Infelizmente, essa constituiu a única manifestação do Conselho sobre a questão síria em 2011. A polarização se tornou mais aguda nos meses seguintes, especialmente quanto à proposta de imposição de sanções contra o governo sírio, medida que Pequim e Moscou rejeitavam.

O conflito na Síria, que se estende por mais de uma década, tem causado enormes perdas humanas, elevado número de refugiados e deslocados internos, graves violações de direitos humanos e vasta destruição. A ONU vem atuando no sentido de facilitar uma solução política que ponha fim ao conflito. Atua também para minorar o sofrimento da população, com o fornecimento de assistência humanitária e de apoio aos refugiados.

### Operações de paz

O Brasil contribui tradicionalmente para as operações de paz da ONU, uma das atividades mais visíveis e importantes das Nações Unidas no plano da paz e da segurança internacional.

Desde a primeira presença, em 1956, na First United Nations Emergency Force (UNEF

I), destinada a auxiliar na solução da crise do Canal de Suez, o Brasil participou de mais de 50 operações de paz, tendo contribuído com mais de 55 mil servidores, entre militares, policiais e especialistas civis.

Integramos operações de paz da ONU na África (Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Costa do Marfim, Sudão), na América Latina (El Salvador, Nicarágua, Guatemala) e na Ásia (Camboja, Nepal e Timor-Leste). Estivemos presentes também em duas missões políticas especiais – no Timor-Leste e em Guiné-Bissau.

No Haiti, o Brasil forneceu o principal contingente da MINUSTAH e manteve o comando militar da Missão desde o seu início, em junho de 2004, até a sua extinção, em outubro de 2017. Cabe ao Brasil o comando militar da Missão da ONU na República Democrática do Congo desde 2018, tendo um general brasileiro também exercido o comando daquela missão de 2013 a 2015. Além disso, o Brasil comandou a Força Naval da Missão da ONU no Líbano, UNIFIL, de 2011 a 2020.

### Desenvolvimento econômico e social

A promoção do desenvolvimento econômico e social, outro pilar fundamental de atuação da ONU, tem sido uma área para a qual o Brasil também tem contribuído intensamente. Entre os anos 1950 e 1970, o País participou da fundação das agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas voltados para o desenvolvimento. Sobretudo a partir dos anos 1960, a diplomacia brasileira fez da questão do desenvolvimento um tema central de sua atuação multilateral.

O debate sobre a promoção do desenvolvimento tomou grande impulso nos anos 1990, com a série de grandes conferências das Nações Unidas sobre temas globais. O otimismo do pós-Guerra Fria, com a superação das rivalidades políticas Leste-Oeste, contribuiu para criar um ambiente de negociação no qual foi possível discutir e avançar no encaminhamento de soluções para problemas que transcendem a capacidade de atuação individual dos Estados, requerendo um esforço de cooperação global.

O ciclo iniciou-se com a Cúpula da Criança, em 1990, à qual se seguiram a Conferência do Rio, em 1992, sobre meio ambiente e desenvolvimento; a de Viena, em 1993, sobre direitos humanos; a do Cairo, em 1994, sobre população e desenvolvimento; a de Copenhague, em 1995 sobre desenvolvimento social; e a de Pequim, em

1995, sobre a situação da mulher; e a de Istambul, em 1996, sobre assentamentos humanos<sup>71</sup>.

Tais conferências, de alto nível político e ampla visibilidade junto à opinião pública, mobilizaram governos e sociedade civil, gerando um conjunto de compromissos sobre o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente e o respeito e a proteção dos direitos humanos. A ação da ONU e os programas de suas agências especializadas passaram a tomar como referência o resultado daqueles processos.

O Brasil foi ator importante nessas conferências. A evolução da questão ambiental, por exemplo, contou com importante contribuição brasileira<sup>72</sup>.

### Meio ambiente e desenvolvimento

Decidimos sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, iniciativa que sinalizou o abandono de uma posição eminentemente defensiva, em favor de postura afirmativa e propositiva em matéria ambiental. Essa mudança refletia as transformações que ocorriam no Brasil, com o estabelecimento de uma política nacional de meio ambiente, a criação de órgãos federais com a função de coordenar as atividades governamentais na área ambiental, a introdução do Capítulo do Meio Ambiente na Constituição de 1988, o desenvolvimento de legislação específica para assegurar o cumprimento dos dispositivos constitucionais, a criação de instrumentos de financiamento, como o Fundo Nacional de Meio Ambiente, e a descentralização da implementação da política ambiental por meio da estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente (Moura, 2016).

O Brasil desempenhou papel fundamental nas negociações, que se desdobraram em vários temas: mudança do clima, proteção da atmosfera, proteção das florestas e combate ao desmatamento, diversidade biológica e biotecnologia, aspectos financeiros e transferência de tecnologia, entre outros.

A Rio-92 representou uma mudança de paradigma no tratamento internacional das questões ambientais. Ao consagrar o conceito de desenvolvimento sustentável e o princípio das

responsabilidades comuns, porém diferenciadas, afastou a convicção que prevalecia anteriormente de que a preservação do meio ambiente requeria a limitação do crescimento e do processo de desenvolvimento, o que prejudicaria sobremaneira os países em desenvolvimento.

Entendido como o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das gerações futuras, o conceito de desenvolvimento sustentável representou um divisor de águas nas discussões sobre meio ambiente e uma vitória para os países em desenvolvimento. A inovação estava em conciliar a necessidade de proteção do meio ambiente com o imperativo do desenvolvimento socioeconômico. A promoção conjunta dos três pilares – ambiental, econômico e social – passou a constituir o princípio basilar sobre o qual se assentaram as deliberações e negociações a partir de então.

A Rio-92 trouxe também a conscientização de que, embora haja uma responsabilidade coletiva pela mudança do clima, essa responsabilidade é diferenciada, cabendo aos países desenvolvidos assumir a liderança em relação às medidas necessárias para seu enfrentamento, uma vez que são historicamente os grandes emissores e dispõem de maior capacidade econômica para arcar com os custos correspondentes. Ademais, a associação das questões de financiamento e transferência de tecnologia às negociações ambientais em geral e sobre clima, em particular, levaram a compromissos dos países desenvolvidos com a mobilização de recursos para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento na promoção da sustentabilidade.

Da Rio-92 resultaram a Agenda 21 – programa de ação mundial que visava ao desenvolvimento sustentável e que se tornou a base de muitos programas de ação nacionais; a Convenção sobre Mudança do Clima; a Convenção sobre Diversidade Biológica; e a Declaração de Princípios sobre Florestas.

O Brasil também desempenhou papel proeminente nas negociações do Protocolo de Quioto, de 1997, que complementou os princípios e diretrizes da Convenção do Clima, ao estabelecer metas quantitativas de limitação ou redução de emissões de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos. Essencial para o Protocolo

71 Para uma análise sobre as conferências, ver Lindgren-Alves (2018).

72 Sobre o ciclo de conferências ligadas ao meio ambiente e a participação brasileira, ver Corrêa de Lago (2012).

de Quioto foi o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que nasceu de uma proposta brasileira<sup>73</sup>.

Do mesmo modo, o Brasil foi, desde o início, um dos principais promotores da Convenção sobre Diversidade Biológica, em vigor desde 2003, que consagrou o direito soberano dos países sobre seus recursos biológicos. Como um dos países de mais rica biodiversidade, temos tido participação ativa em todas as negociações relacionadas ao tema, contribuindo para os acordos em matéria de acesso e repartição de benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

O Brasil mais uma vez assumiu a liderança no tratamento internacional das questões ambientais quando, em 2012, líderes mundiais voltaram a se reunir no Rio de Janeiro, na Conferência que ficou conhecida como Rio+20, para reafirmar os compromissos com o desenvolvimento sustentável e definir os rumos para as próximas décadas. Tais deliberações levaram, entre outros, à adoção da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 2015, nas negociações da 21ª Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 21) que resultaram nos Acordos de Paris, o Brasil também desempenhou papel de destaque, dessa vez como cofacilitador de um dos grupos negociadores, contribuindo para que os compromissos para frear o aquecimento global fossem ambiciosos, porém equilibrados, no sentido de levar em conta as responsabilidades diferenciadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

## Saúde

A área da saúde, especificamente a questão do combate ao HIV/AIDS, oferece outro exemplo de atuação multilateral em que o Brasil demonstrou capacidade propositiva e liderança, em esforço que logrou definir novos padrões internacionais.

A Assembleia Geral da ONU convocou em 2001 uma Sessão Especial sobre HIV/AIDS, destinada a discutir e adotar uma estratégia mundial de combate à epidemia. Durante as negociações, prevalecia entre os países desenvolvidos a convicção de que essa estratégia deveria concentrar-se em medidas que promovessem a prevenção. Na

visão daqueles países, esse constituiria o melhor caminho, pois o tratamento tinha custos excessivos e implementação complexa, sendo assim de difícil acesso para os países mais pobres.

O Brasil, ao contrário, baseado no êxito de seu programa de combate ao HIV/AIDS, advogava que uma estratégia eficaz deveria ser abrangente, devendo a prevenção, o tratamento e o enfoque em direitos humanos fazer parte de uma ação integrada. Defendia também a criação de um fundo global, para ajudar a financiar o tratamento nos países em desenvolvimento.

A experiência brasileira de fato conferia ao Brasil credibilidade e legitimidade. Naquele momento, a taxa de transmissão do HIV no Brasil se havia estabilizado; a taxa de mortalidade caíra 50%; a de hospitalizações, 75%; o tratamento com antirretrovirais era universal e gratuito, e as políticas públicas baseadas em direitos incluíam medidas voltadas para o combate à discriminação e ao estigma.

Com a mobilização de um grupo de países latino-americanos – o Grupo do Rio, que se transformou em grupo negociador, endossando as nossas posições –, a proposta brasileira, que contava também com a simpatia das organizações da sociedade civil e repercussão favorável na mídia internacional, passou a angariar apoio de número crescente de países. O próprio Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em seu discurso na Cúpula da União Africana realizada em Abuja, Nigéria, em abril de 2001, fez veemente defesa da necessidade de tratamento universal e da criação de um Fundo Global dedicado à luta contra o HIV/AIDS e outras doenças.

Ao final do processo, a estratégia adotada revestiu-se do caráter abrangente e inovador defendido pelo Brasil, incluindo o tratamento. Decidiu-se, também, estabelecer o Fundo Global de Luta contra AIDS, Tuberculose e Malária, que iniciou suas operações em janeiro de 2002.

Após a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, o Brasil liderou na OMC a Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública, que reconheceu o direito dos países membros de conceder licenças compulsórias de patentes em casos de crise de saúde pública. Essa flexibilidade pôde ser utilizada, por exemplo, na implementação do programa brasileiro de combate ao HIV/AIDS.

73 Como menciona Isaura Frondizi, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo teve origem em proposta brasileira e destinava-se a auxiliar os países desenvolvidos a cumprir suas obrigações de redução de emissões de gases de efeito estufa por meio do financiamento de projetos implementados em países em desenvolvimento. O Brasil foi pioneiro na utilização do mecanismo (2009, p. 23).

## Direitos Humanos

O Brasil tem estado presente nos esforços conduzidos pela ONU em matéria de direitos humanos desde os primeiros momentos. Vale a pena lembrar que a inclusão da igualdade de gênero na Carta de São Francisco se deve à insistência da delegada e cientista brasileira Bertha Lutz, ao lado de suas colegas latino-americanas.

Mas foi com o retorno à democracia, sobretudo com a Constituição de 1988, que a diplomacia brasileira pôde reassumir um perfil positivo e propositivo nos temas de direitos humanos, com a completa adesão aos tratados internacionais na matéria.

Assim como nas questões ambientais, a evolução interna em matéria de direitos humanos favoreceu uma participação ativa do Brasil no cenário multilateral. Ao mesmo tempo, os resultados dos processos multilaterais influenciaram positivamente as políticas públicas adotadas no país.

Segundo o Embaixador Gilberto Vergne Saboia:

*[p]lenamente inserido no sistema internacional dos direitos humanos, o Brasil contribui para sua evolução e aperfeiçoamento, ao mesmo tempo em que o sistema internacional, através de suas normas e mecanismos de controle, favorece o aprimoramento das normas e instituições nacionais neste domínio – há uma relação interativa e construtiva. A primazia cabe, sem dúvida, ao processo interno e é no âmbito da sociedade brasileira e de suas instituições políticas que devemos buscar compreender e vencer resistências e encontrar os caminhos que permitam realizar os direitos humanos de forma duradoura no Brasil. Nossa bússola é a compreensão da inextricável interdependência entre desenvolvimento, democracia e respeito aos direitos humanos (1998, p. 238).*

Por meio da atuação do Embaixador Gilberto Saboia como Presidente do Comitê de Redação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, assessorado pelo Embaixador José Augusto Lindgren-Alves, o Brasil contribuiu de forma determinante não só para que a conferência chegasse a bom termo, mas também para que consagrasse princípios fundamentais como a universalidade, a indivisibilidade e a

interdependência dos direitos humanos, além do reconhecimento consensual do direito ao desenvolvimento.

Como comenta o Embaixador Lindgren-Alves:

*[a] Conferência de 1993 falou muito de democracia. Hoje a “onda democratizante” encontra-se em fase de refluxo. Mas Viena não apresentou a democracia representativa como panaceia autossuficiente para os males da humanidade. Perante os efeitos colaterais da globalização incontrolada, sua afirmação do direito ao desenvolvimento e suas recomendações na área da indivisibilidade dos direitos fundamentais permanecem, pelo menos, como uma espécie de caveat para o que vem ocorrendo no mundo em matéria de exclusão social, marginalização, fluxos migratórios e aumento da criminalidade (2018, p. 174).*

## Anotações finais

Como podemos verificar, algumas das mais importantes questões globais que hoje se apresentam requerem tratamento multilateral e encontram na ONU plataforma natural para seu enfrentamento. A experiência no multilateralismo, e na ONU em particular, exemplificada neste artigo, mostra que o Brasil tem sido ator relevante, capaz de encontrar nas Nações Unidas espaço crescente para influir nos processos multilaterais – e fazê-lo em benefício dos interesses nacionais.

Além disso, como vimos na primeira parte deste artigo, a própria ONU e, de modo mais geral, o multilateralismo precisam atualizar-se e confrontar desafios estruturais, renovando seu contrato social. Por sua relevância na arena internacional e sua tradição de contribuições ao multilateralismo, o Brasil é ator incontornável desse inadiável *aggiornamento*.

É vital para o Brasil estimular, promover e participar ativamente desses processos.

\*\*\*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China escape the Thucydides Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- ALLISON, Graham. The New Spheres of Influence. *Foreign Affairs*, v. 99, n. 2, p. 30-40, 2020.
- AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- BADIE, Bertrand; DEVIN, Guillaume. *Le multilatéralisme: nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: Éditions de la Découverte, 2007.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. *Political Approaches*. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BARNETT, Michael N. *What Is International Relations Theory Good For?* In: JERVIS, Robert; GAVIN, Francis J.; ROVNER, Joshua; LABROSSE, Diane N. (ed.). *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*. New York: Columbia University Press, 2018.
- BOURANTONIS, Dimitris. *The History and Politics of UN Security Council Reform*. New York: Routledge, 2005.
- CLAUDE JR., Inis L. *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. New York: McGraw Hill, 1984/1956.
- CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- EINSIEDEL, Sebastien von; MALONE, David M.; UGARTE, Bruno Stagno. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.
- FINNEMORE, Martha. *Legitimacy, hypocrisy, and the social structure of unipolarity: why being a unipole isn't all it's cracked up to be*. In: IKENBERRY, G. John; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. (ed.). *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2011.
- FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FONSECA JR., Gelson. *Relatório de gestão*. Missão do Brasil junto às Nações Unidas, telegrama 54. Nova York, 21 mar. 2003.
- FONSECA JR., Gelson. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015.
- FRIEDMAN, Thomas L. *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Anchor Books, 2000.
- FRONDIZI, Isaura Maria de Rezende Lopes. *O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: guia de orientação 2009*. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio. FIDES, 2009.
- GARCIA, Eugenio V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2009.
- GIACOMELLI, Alex. *A Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento: Consensos e Dissensos de Monterrey e sua importância para o Brasil*. LI Curso de Altos Estudos (CAE). Instituto Rio Branco (IRBr), Brasília, 2007.
- IKENBERRY, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2001.
- IKENBERRY, G. John. *The liberal sources of American unipolarity*. In: IKENBERRY, G. John; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. (ed.). *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2011.
- IKENBERRY, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American*

- World Order. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2012.
- IKENBERRY, G. John. The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive? *Foreign Affairs*, v. 96, n. 3, p. 2-9, 2017.
- IKENBERRY, G. John. *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven: Yale University Press, 2020.
- IPCC. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2022a.
- IPCC. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the IPCC Sixth Assessment Report, 2022b.
- KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.
- KUPERMAN, Alan J. Obama's Libya Debacle: How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure. *Foreign Affairs*, v. 94, n. 2, p. 66-77, 2015.
- LAZAROU, Elena (2014). *Multilateralismo nas Relações Internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A década das conferências (1990-1999)*. Brasília: FUNAG, 2018.
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy. *Foreign Affairs*, v. 95, n. 4, p. 70-83, 2018.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Trajetória da política ambiental federal no Brasil*. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), 2016.
- NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*. General Assembly/Security Council, document A/66/551 – S/2011/701, (2011).
- NYE JR, Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- NYE JR., Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- NYE JR, Joseph S. *Is the American Century Over?* Cambridge (UK): Polity Press, 2015.
- NYE JR, Joseph S. *The Logic of US-China Competition*. Project-Syndicate, New York, 6 maio 2021. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/joe-biden-us-china-relations-cooperative-rivalry-by-joseph-s-nye-2021-05?barrier=accesspaylog>>. Acesso em: 11 jul. 2022.
- “PARA nós, o acordo reforçaria a confiança”, escreveu Obama. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 mai. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2805201004.htm>>. Acesso em: 11. jul. 2022.
- PARSI, Trita. *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*. New Haven: Yale University Press, 2012.
- PARSI, Trita. Why did Iran Diplomacy Work this Time Around? *Insight Turkey*, v. 16, n. 3, 2014.
- POLANYI, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001/1944.
- POSEN, Barry R. *From unipolarity to multipolarity: transition insight?* In: IKENBERRY, G. John; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. (ed.). *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2011.
- RODRIK, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Why global markets, states, and democracy can't coexist*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

- RUGGIE, John G. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge, 1998.
- RUGGIE, John G. *International regimes, transaction, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*. In: KRASNER, Stephen D (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- SABOIA, Gilberto Vergne. *O Brasil e o sistema internacional dos direitos humanos*. In: *O Cinquentenário da Declaração dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1998.
- SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.
- SCHWELLER, Randall L. *Why Trump Now: A Third-Image Explanation*. In: JERVIS, Robert; GAVIN, Francis J.; ROVNER, Joshua; LABROSSE, Diane N. (ed.) *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*. New York: Columbia University Press, 2018.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2011*. Brasília: FUNAG, 2012.
- SHAPIRO, Ian; LAMPERT, Joseph. *Charter of the United Nations: together with scholarly commentaries and essential historical documents*. New Haven: Yale University Press, 2007.
- STRASSLER, Robert B. *The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- STUENKEL, Oliver. *Post-Western World*. Cambridge (UK): Polity Press, 2016.
- UNDP. *Human Development Report*. New York: United Nations, 1999.
- VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- VÉDRINE, Hubert. *Le temps des chimères (2003-2009)*. Paris: Fayard, 2009.
- VIOTTI, Maria Luíz Ribeiro. *A Reforma das Nações Unidas*. In: *IV CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí – Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG, 2010.
- VIOTTI, Maria Luíza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU*. Brasília: FUNAG, 2014.
- VIOTTI, Maria Luíza Ribeiro. *O Brasil no Conselho de Segurança (2010-2011)*. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luísa Escorel de; UZIEL, Eduardo (org.). *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015.
- WALT, Stephen M. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. New York: W.W. Norton & Company, 2005.
- WALTZ, Kenneth N. *Structural Realism after the Cold War*. In: *International Security*, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

# BICENTENÁRIO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA: TRADIÇÃO E LEGADO PARA O FUTURO

## DIPLOMACIA DE DEFESA E SEGURANÇA

Alessandro Warley Candeas

### Introdução

Escrever sobre diplomacia de defesa e segurança no Bicentenário durante uma guerra – Ucrânia – que tende a comprometer a arquitetura de segurança coletiva construída no século XX impõe um duplo desafio. Primeiro, o distanciamento do conjuntural para identificar elementos geográficos, históricos e políticos estruturais de longo prazo que orientam a diplomacia como instrumento dos interesses estratégicos nacionais. Segundo, pensar uma diplomacia atualizada, tendo em mente o impacto da guerra russo-ucraniana sobre o sistema mundial e o perfil das guerras do século XXI.

Um dos patrimônios a serem celebrados no Bicentenário do Brasil é sua diplomacia de defesa e segurança, capital político que faz do país fator de estabilidade estratégica regional e global. Há mais de 150 anos em paz com seus vizinhos, o Brasil tem promovido a paz no continente e em outros teatros, seja pela mediação, como ator respeitado e de credibilidade, seja pela participação em missões da ONU.

Tal patrimônio foi construído ao longo de dois séculos – desde o concerto europeu de Metternich até hoje –, tendo passado pelas guerras de independência e consolidação territorial, pela Doutrina Monroe, pela Guerra da Tríplice Aliança, pelos conflitos sul-americanos, pelas I e II Guerras Mundiais, pela Guerra Fria, pela “contrainsurgência” hemisférica, pela descolonização, pela Guerra das Malvinas, pela distensão do fim da Guerra Fria, pela Guerra ao Terror, pelas ameaças transnacionais (narcotráfico, crime organizado) e por diversas crises regionais que receberam missões de paz (Suez, Congo, Angola, Haiti, República Centro-Africana, Líbano). Tal patrimônio deve ser atualizado para o novo



Há mais de 150 anos em paz com seus vizinhos, o Brasil tem promovido a paz no continente e em outros teatros, seja pela mediação, como ator respeitado e de credibilidade, seja pela participação em missões da ONU.



perfil dos conflitos no século XXI, presentes em teatros como Ucrânia, Coréia do Norte, Mar da China, Síria ou Gaza, com forças convencionais ou guerras “híbridas”, cibernéticas, robóticas e “inteligentes”.

O soldado e o diplomata, segundo Raymond Aron, são os principais agentes do Estado (ARON, 2002). Diplomacia, defesa e segurança são as políticas de Estado que afirmam a soberania nacional. Não por acaso, o Ministério da Guerra e dos Negócios Estrangeiros era unificado quando o Brasil se tornou “Reino Unido”, em 1808.

Se a guerra é a continuação da política por outros meios (Clausewitz), se a justiça sem força é impotente, e a força sem justiça é tirânica (Pascal), a diplomacia – gênero de política – se situa entre a guerra e a justiça, entre a violência e o direito. Transita entre evitar a primeira, em um mundo hobbesiano, e construir uma sociabilidade e prosperidade kantiana-grotiana, negociando regimes internacionais (normas, instituições, alianças). Partindo de um ambiente internacional hostil que considerava a guerra legítima e

legal (*jus ad bellum*), construiu mecanismos de solução pacífica de controvérsias que a prescrevessem (*jus contra bellum*), ou pelo menos, nessa impossibilidade, que regulamentassem os conflitos armados dentro de parâmetros humanitários (*jus in bello*).

O Brasil se tornou um país “geopoliticamente satisfeito”, na feliz expressão de Oswaldo Aranha. Nessa perspectiva, eixos estruturantes da diplomacia de defesa e segurança são a vasta dimensão de soberania a ser protegida e o peso e prestígio do Brasil no cenário mundial:

- Território: 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, 5<sup>o</sup> mais extenso do mundo, 4 fusos horários, nos 2 Hemisférios, majoritariamente tropical, mas com importante espaço subtropical;
- “Amazônia Azul” (Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental): 5,7 milhões de km<sup>2</sup>, com vastos recursos pesqueiros, minerais e energéticos;
- População: 215,1 milhões de habitantes, 6<sup>o</sup> mais populoso do mundo, com grande diversificação e miscigenação étnica e cultural;
- PIB: 8,7 trilhões de Reais (2021), aproximadamente USD 1,7 trilhão, 13<sup>o</sup> do mundo (em 2011, USD 2,6 trilhões, 7<sup>o</sup> do mundo), economia diversificada e competitiva, com alto índice tecnológico;
- Fronteira terrestre: 16,8 mil km, 3<sup>a</sup> mais extensa do mundo, com 9 Estados e um departamento de ultramar, sem nenhum

diferendo, totalmente regulamentada nos cânones do Direito Internacional;

- Litoral: 7,3 mil km;
- Diversidade biológica: maior biodiversidade do mundo, com destaque para a Amazônia;
- Recursos hídricos: 12% das reservas de água doce do Planeta e 53% dos recursos hídricos da América do Sul.

Esse vasto espaço de geografia humana, econômica e política é emoldurado por uma arquitetura diplomática de defesa e segurança: o “entorno estratégico de paz, cooperação e desenvolvimento”.

A fim de refletir sobre esses elementos, este artigo faz análise de aspectos centrais da tradição diplomática brasileira em defesa e segurança nas áreas estratégica, histórica e temática. Ao final, apresenta possibilidades que essa tradição oferece para a política externa, com propostas.

A título de precisão conceitual, o artigo seguirá a distinção constitucional (Arts. 142 e 144 da CF) entre defesa, voltada para a proteção da soberania contra ameaças externas – competência do Ministério da Defesa e das Forças Armadas –, e segurança, proteção contra ameaças à ordem pública (segurança pública interna) – competência das forças policiais federais e estaduais e de órgãos como ABIN e Receita Federal. Dado o escopo limitado do artigo, será dada ênfase maior à defesa em relação à segurança.

## A dimensão estratégica

Se a guerra é a *ultima ratio regis* (inscrição que Carlos III cunhava em seus canhões), a diplomacia está presente desde a primeira até a penúltima razão, como inteligência política contra o estado de beligerância e destruição.

Para Samuel Huntington (1985, p. 70), “*It is the people and the politicians, public opinion and governments, who start wars. It is the military who have to fight them. Civilian philosophers, publicists, academicians, not soldiers, have been the romanticizers and glorifiers of war. Military force as such does not cause wars*”.

É frequente a referência à alusão feita pelo Chanceler Rio Branco ao apoio de canhoneiras para fortalecer a credibilidade da ação diplomática. De fato, como sublinha Huntington, os produtos da diplomacia – tratados, acordos – somente têm sentido na medida em que refletem realidades de poder internacional, e a diplomacia pode pouco se

não estiver respaldada pela força (HUNTINGTON, 1985, p. 66). Diplomacia sem força é impotente e sem credibilidade, mas força sem diplomacia constitui imperialismo.

A rigor, a dialética defesa-diplomacia opera nos dois sentidos, que se apoiam mutuamente. Se, por um lado, a diplomacia se fortalece com o poder militar, por outro, ela orienta a defesa e a segurança nos planos estratégico e doutrinário à luz da definição dos interesses nacionais e da configuração mundial de poder e da ordem internacional. Além do estratégico, a Diplomacia também contribui no plano operacional, já que abre oportunidades de cooperação internacional para a modernização das Forças Armadas.

Como inteligência política, a diplomacia determina parâmetros para a defesa: define interesses estratégicos e ameaças à soberania, forma alianças e estabelece marcos institucio-

nais e jurídicos para o uso da força. Primeiro, evitando o estado de beligerância e construindo a segurança coletiva global ou regional; e, se as hostilidades militares não puderem ser evitadas, regulamentando os conflitos armados pela via do direito internacional e humanitário e negociando os termos de cessar-fogo e de paz, inclusive para o emprego de forças multinacionais de imposição ou manutenção da paz.

Se todo país pratica a diplomacia de sua geografia, segundo o cânone realista, um dos eixos estruturantes da diplomacia de defesa e segurança do Brasil é a arquitetura de um “entorno estratégico de paz, cooperação e desenvolvimento”: Cone Sul, América do Sul, Atlântico Sul, costa Ocidental da África (com ênfase na CPLP), América Central, Caribe e Antártida.

Se a doutrina euro-atlântica cunhou noções como contenção, alianças de assistência recíproca, dissuasão nuclear, destruição mútua assegurada e outras do gênero, o Brasil inovou com o citado conceito de “entorno de paz, cooperação e desenvolvimento”. Desde 1996, quando foi publicada a Política de Defesa Nacional, e nas suas atualizações (2005, 2008, 2012 – então renomeada como Política Nacional de Defesa –, 2016 e 2020) e detalhamentos (Estratégia Nacional de Defesa – desde 2008 – e Livro Branco de Defesa Nacional), o conceito de “entorno estratégico” tem-se consolidado.

A diplomacia construiu, para o Brasil, a situação privilegiada e inédita de um entorno geoestratégico de fronteiras juridicamente consagradas e zonas livres de armas nucleares e de destruição em massa: América Latina (Tlatelolco), Atlântico Sul (ZOPACAS), África (Pelindaba) e Antártida. Ademais, estabeleceu cooperação nuclear com a Argentina e fundou Mercosul, ALADI, UNASUL (hoje extinta), IBAS e CPLP, instituições e mecanismos voltados para a cooperação, a integração econômica e a coordenação de políticas, inclusive de defesa e segurança. Da mesma forma, todas as agendas bilaterais com os países vizinhos contêm diversos formatos de efetiva cooperação na matéria.

Para compreender a importância dessa construção diplomática, basta imaginar os riscos à segurança nacional de um entorno hostil, com fronteiras contestadas e sem instituições de cooperação e integração. O Brasil, muito pelo contrário, não somente construiu esses mecanismos, mas também promove paz e estabilidade em seu entorno. Essa estrutura de cooperação também tem função dissuasória, reduzindo o

incentivo a que atores extrarregionais pratiquem atos hostis e provoquem dissensões e tensões na América do Sul.

A Política e a Estratégia Nacional de Defesa, publicados pelo Ministério da Defesa, são alinhados com a Política Externa, e sua implementação requer permanente articulação diplomático-militar. Aqueles documentos reiteram a prioridade do entorno estratégico e os princípios constitucionais de solução pacífica das controvérsias, promoção da paz e da segurança internacionais, multilateralismo e integração sul-americana, o interesse na projeção do país no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais.

Tais documentos de defesa incentivam o incremento da cooperação sul-americana com vistas à consolidação da confiança mútua e projetos conjuntos, inclusive para o desenvolvimento de capacidades tecnológicas e industriais e estratégias para a solução de problemas comuns. Ressaltam, ainda, a necessidade de proteger significativas reservas de recursos naturais contra atores externos.

A Estratégia Nacional de Defesa de 2016 destaca a necessidade de estimular o desenvolvimento de uma “identidade sul-americana de defesa”, “intensificar parcerias estratégicas, cooperação e intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL” e “incrementar a participação brasileira no Conselho de Defesa Sul-Americano”. Essa visão reflete a convicção, no pensamento militar, de que o processo de integração fortalece a defesa e a segurança.

Deve-se, portanto, renovar a prioridade do sistema sul-americano de defesa e segurança, de forma a manter a região como um dos raros pólos de estabilidade no mundo e proteger seu vastíssimo patrimônio (40% da biodiversidade mundial, 28% da água doce, 30% da produção agrícola) por meio da dissuasão regional pela via da cooperação (concertação de posições, ações conjuntas e integração da base industrial de defesa e segurança, entre outras modalidades).

No plano global, a diplomacia de defesa e segurança do Brasil se assenta sobre sólidas bases bilaterais e multilaterais.

Na esfera bilateral, seus objetivos são construir mecanismos de cooperação e atrair investimentos para projetos estratégicos e a modernização operacional das Forças Armadas, em particular a transferência e o acesso a tecnologias sensíveis, equipamentos de ponta e

insumos para a indústria de defesa nacional. Para tanto, o Brasil mantém ampla rede de mecanismos bilaterais de cooperação militar e diálogos político-militares, inclusive em nível ministerial (2+2 / Chanceleres e Ministros de Defesa).

As Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa ressaltam que a América do Norte e a Europa constituem áreas de interesse prioritário para cooperação, como “arco do conhecimento” tecnológico e parceiros em programas estratégicos. Historicamente, o Brasil mantém tradicionais relações com França e Alemanha e, após a II Guerra Mundial, Estados Unidos. Nas últimas décadas, ganharam relevo investimentos e programas em áreas estratégicas com Itália, Suécia, África do Sul, Índia, China e Israel. O recente estreitamento dos laços com países árabes e africanos apresenta grande potencial, sobretudo para a indústria de defesa.

De acordo com a lógica da corrente teórica “realismo estrutural” e “ofensivo” de John Mearsheimer (2001), que estuda a competição entre grandes potências, uma potência emergente como o Brasil enfrenta obstáculos para ter acesso a tecnologias, equipamentos e insumos para projetos estratégicos. Não haveria, segundo essa corrente, interesse em transferência de tecnologia e acesso àqueles bens por parte de países como os EUA e países europeus para programas estratégicos – o que explica dificuldades e obstáculos enfrentados pelos programas nuclear, espacial, de radares e de mísseis, entre outros.

A título de ilustração da visão de Mearsheimer, documentos do governo norte-americano denegam a setores militares brasileiros e a empresas ou instituições parceiras daquele país a venda ou prestação de serviços a projetos estratégicos com base em razões de “segurança nacional” e na justificativa de que “*this technology exceeds the level of capability approved for Brazil*”. Talvez isso explique em parte os resultados aquém do esperado por setores de defesa – incluindo empresas privadas –, até o momento, apesar de seu potencial, na implementação dos acordos firmados em 2020 entre Brasil e EUA e do status de *major non-NATO ally*.

Diante de situações do gênero, e com vistas a viabilizar programas estratégicos, a diplomacia de defesa e segurança tem diversificado o leque de parcerias internacionais para transferência de tecnologia, aquisição de bens, serviços, insumos e empreendimentos conjuntos.

A mentalidade de defesa do Brasil é a do nacional-desenvolvimentismo: mais do que a

mera posse de meios modernos, o país deseja autonomia produtiva e tecnológica com base em uma poderosa base industrial de defesa (BID). Mais do que comprar equipamentos, o Brasil deseja fabricá-los e exportá-los, gerando know how endógeno, emprego, renda e autonomia – ainda que isso exija muito mais recursos e tempo. O tema BID será discutido mais abaixo.

Na esfera multilateral, a Política e a Estratégia de Defesa Nacional convergem integralmente com a diplomacia brasileira: apoio ao multilateralismo, não-intervenção, desarmamento e não-proliferação (eliminação de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares), com especial atenção ao TNP (ressalvado o direito ao uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos).

Elementos específicos da agenda multilateral serão discutidos adiante, ao serem tratadas as agendas temáticas. Caberia aqui apenas assinalar que ações unilaterais à margem da ONU, e por vezes contrária aos seus princípios e normas, comprometem a credibilidade e eficácia do multilateralismo. A prática do veto e o desacordo e rivalidade entre grandes potências, que contornam o sistema onusiano e empregam “coalizões” *ad hoc* e mecanismos de “manejo de crise” no âmbito de entidades como a OTAN, têm gerado inércia no sistema multilateral. Este continua atrelado a tempos, práticas, mecanismos burocráticos e configurações de poder do século XX, anacrônicos e ineficientes para acompanhar as rápidas transformações do século XXI. Impõe-se a modernização do multilateralismo.

O mundo enfrenta nova corrida armamentista. Segundo dados compilados pelo Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI), os gastos militares em 2021 atingiram o ápice histórico de USD 2,1 trilhões (equivalentes a 2,2% do PIB mundial), mantendo tendência crescente desde 2015 (SIPRI, 2022). Os orçamentos militares haviam-se reduzido consideravelmente na primeira década do pós-Guerra Fria, atingindo seu nível mais baixo em 1998; desde então passaram a crescer até 2010, recuaram ligeiramente até 2014 e voltaram a subir de forma acelerada.

Os cinco maiores orçamentos militares em 2021 foram de Estados Unidos, China, Índia, Reino Unido e Rússia, juntos responsáveis por 62% do gasto global no setor. Mesmo entre os cinco primeiros, a relação é assimétrica: EUA (USD 801 bilhões – 38%) e China (USD 293 bilhões – 14%) respondem por 52% das despesas militares mundiais. Completam a lista dos 10 maiores

orçamentos militares em 2021 França, Alemanha, Arábia Saudita, Japão e Coreia do Sul.

A evolução é desigual. EUA, China e Rússia incrementaram mais fortemente os gastos em defesa; Europa, Ásia, Oceania e África mantiveram orçamentos crescentes; América do Sul e Oriente Médio reduziram seus gastos ano passado.

Um dos efeitos da Guerra da Ucrânia e das tensões no Oriente Médio e na Ásia será acentuar a tendência de aumento dos gastos militares globais. O relatório do SIPRI sublinha pesados investimentos dos EUA voltados para novas tecnologias e a modernização do setor nuclear. Rússia e China acompanham a tendência, e o mesmo se prevê para a Europa, sobretudo no contexto da Guerra da Ucrânia.

Nesse ambiente de renovada tensão global, merece destaque como a estabilidade da América Latina – resultado do entorno estratégico de paz, cooperação e desenvolvimento – se reflete na dimensão menor de seus gastos em relação aos outros continentes. Dados do SIPRI 2021 mostram que a América Latina é uma das regiões de menor despesa militar do mundo: USD 56,3 bilhões, à frente da África subsaariana, da Oceania e do Sudeste Asiático. Em 2021, o Brasil figurou em 17º lugar (15º em 2020), seguido de Colômbia (25º), México (28º) e Chile (35º). Em 2022, o Orçamento da União alocou para o setor de Defesa R\$ 116 bilhões (aproximadamente USD 23 bilhões). Vale

assinalar que percentual bastante considerável desse gasto se destina ao pagamento de despesas correntes administrativas e de pessoal, e não a aquisições e investimentos efetivos em poderio militar.

O ranking de força militar global 2022 apresentado pelo *Global Firepower* com base em uma multiplicidade de fatores (poder militar, orçamento, logística, geografia), situa o Brasil em 10º lugar. Os dez primeiros são Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Japão, Coreia do Sul, França, Reino Unido, Paquistão e Brasil – que aparece à frente de Itália (11º), Alemanha (16º), Israel (18º), Ucrânia (22º), Argentina (40º), México (43º), Colômbia (44º), Venezuela (45º), Peru (50º) e Chile (54º).

Segundo o SIPRI (2021), os cinco maiores exportadores de armamentos no período 2016-2020 foram EUA, Rússia, França, Alemanha e China, que juntos, foram responsáveis pelo suprimento de 75% do total da demanda mundial.

Os principais importadores foram Arábia Saudita, Índia, Egito, Austrália e China. Ásia e Oceania são os maiores importadores de armas, seguidos pelo Oriente Médio. Mais uma vez, e pelas mesmas razões – estabilidade política e “entorno estratégico de paz” –, a América Latina é o continente de menor importação de material bélico, e a tendência de redução de aquisições se acentua desde 2011.

## Breve histórico da diplomacia de defesa e segurança

A origem do Brasil é produto histórico da visão estratégica do Portugal das grandes navegações, embrião da globalização sob o signo do mercantilismo. Durante o período colonial, as prioridades estratégicas eram garantir a exclusividade da costa Atlântica, negando-a a invasores europeus, expandir as fronteiras internas para além da linha de Tordesilhas e manter a unidade territorial.

A geografia política do Brasil comportava, desde então, a dupla dimensão marítima e continental. A supremacia portuguesa formou “um rio chamado Atlântico”, na feliz expressão de Alberto da Costa e Silva, com fluxos de intercâmbio com África e Ásia (China, Índia). A noção de um Atlântico *Mare clausum* exclusivo do condomínio ibérico foi contestada, até essa hegemonia oceânica ser quebrada com a derrota da “invencível armada” espanhola (1588). Como resultado, a presença naval de outras potências

europeias no Atlântico Sul passou a ameaçar a unidade territorial.

Uma vez perdida a superioridade naval, o combate às invasões europeias (Holanda, França, Inglaterra) que fragmentavam o território combinou tropas irregulares terrestres e mobilidade marítima e fluvial. No contexto da União Ibérica (1580-1640), a Corte de Madrid deixou na mão dos portugueses-brasileiros a defesa da foz do Amazonas, o que tornou possível, após a expulsão dos invasores, a penetração no “Grande Rio” (Pedro Teixeira) até o Vice-Reino de Nova Granada. Não fosse a mobilização militar da Colônia, hoje, as Guianas francesa, holandesa e inglesa teriam extensões bem maiores, em detrimento da Amazônia e do Nordeste, e o Rio de Janeiro seria uma França Antártica.

A dimensão continental herdada pelo Brasil resultou da expansão territorial (entradas,

bandeiras) a oeste da linha de Tordesilhas, politicamente viabilizada pela União Ibérica. Tal expansão foi consolidada por uma política demográfica de incorporação de populações indígenas e africanas (tráfico de escravos) e estabelecimento de vilas e povoados; e por uma política econômica de produção de riqueza não pela extração, mas pela agricultura exportadora. Como resultado dessa ocupação demográfica e produtiva, o instituto do *uti possidetis* – em voga na Europa no século XVIII para definir o *status quo* após guerras como a dos “sete anos”, e até o controle sobre sítios sagrados em Jerusalém – foi invocado por Alexandre de Gusmão para definir a massa territorial brasileira no Tratado de Madri (1750).

No século XIX, o conflito napoleônico, ao trazer a família real, elevou o Brasil ao status de “Reino Unido” e firmou a posição do país na margem esquerda da bacia Amazônica, impedindo o acesso da Guiana francesa. A abertura dos portos deu nova dimensão estratégica ao Atlântico Sul, que passou do mercantilismo ao capitalismo, abrindo-se ao fluxo de culturas e produtos europeus. Após a Independência, a mobilidade de tropas ao longo da costa atlântica foi mais uma vez fundamental para garantir a unidade territorial contra a fragmentação dos movimentos separatistas. Efeitos da presença europeia no Atlântico Sul foram a disputa pela posse de ilhas (Trindade, Martim Vaz), que teve desfecho dramático no caso da Argentina com a invasão das Malvinas, e o imperialismo na África, repartida na Conferência de Berlim (1885).

A prioridade da diplomacia de defesa no período do Império foi a Bacia do Prata. A luta pela estabilização estratégica do Cone Sul e da *hinterland* da América do Sul, com a definição de suas fronteiras, áreas de influência e regime de navegação, gerou a Guerra da Cisplatina (1825-1828) – chamada de “Guerra contra o Império do Brasil” na historiografia argentina –, a “Guerra contra Oribe e Rosas” (1851) e a “Guerra da Tríplice Aliança” ou “Guerra do Paraguai” (1864-1970) – chamada de “Guerra Guaçu” (Grande Guerra) na historiografia paraguaia –, o maior conflito bélico da América Latina.

Apesar de sua massa territorial consideravelmente maior em comparação com o Cone Sul, a vasta fronteira amazônica e sua imensa navegabilidade não foram objeto de conflitos entre o Brasil e seus vizinhos, por sua reduzida dimensão demográfica e relevância econômica.

A República trouxe novas prioridades para a diplomacia de defesa após a consolidação estratégica da Bacia do Prata: a aproximação com as repúblicas do continente, buscando desfazer a impressão expansionista do Império, a solução dos contenciosos fronteiriços e a renovada ênfase no Atlântico. A política externa deixa de ser essencialmente eurocêntrica e se volta para as relações hemisféricas (aproximação com Estados Unidos, União Pan-americana), assimilando aspectos da doutrina Monroe.

A Constituição de 1891 consagra a visão republicana de paz: “Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação” (art. 88). Quase quatro décadas antes do Pacto Briand Kellog (1928), que estipula a renúncia à guerra como instrumento de política nacional, a Lei Maior do Brasil já proibia a guerra de conquista.

Como dito acima, o Brasil havia se tornado “geopoliticamente satisfeito”: não havia qualquer ambição de expansão territorial nem animosidade contra qualquer vizinho. Iniciava-se a construção do “entorno de paz, cooperação e desenvolvimento”.

Restava ainda, entretanto, o passo final para a “satisfação geopolítica”: a solução dos diferendos fronteiriços. A consolidação definitiva e juridicamente incontestada do território, por meio dos métodos de solução pacífica de controvérsias, foi o maior legado da diplomacia de Rio Branco para a defesa e a segurança do Brasil. O interesse de potências estrangeiras na Amazônia despertado pelo ciclo da borracha constituiu incentivo adicional para definir as fronteiras e o regime de navegação daquela imensa região. O Chanceler reintroduz, ademais, a consciência oceânica na política externa brasileira, ao apoiar a modernização da Marinha do Brasil – o que provoca novos atritos com a Argentina.

No plano do direito internacional, os princípios de Paz e igualdade político-jurídica entre as nações, assim como a crítica ao perfil oligárquico e à concentração de poder global, são afirmados na diplomacia brasileira nas conferências da Haia com a erudita participação de Rui Barbosa. Este inaugura em grande estilo a tradição multilateral da diplomacia brasileira e sua intenção legítima de ocupar um lugar de destaque entre as potências que definem a ordem mundial.

A participação do Brasil na I Guerra Mundial – o único da América Latina – constitui a primeira

ação das Forças Armadas brasileiras em um ambiente de aliança global, junto a potências ocidentais e em favor de valores caros à Nação. A experiência de combate interoperacional ao lado de contingentes multinacionais abriu acesso a novos equipamentos, estratégias, táticas, logísticas e operações, modernizou a doutrina militar e elevou o patamar político do Brasil no concerto internacional.

Tais fatores qualificaram o país para a Conferência de Paz de Paris/Versalhes e a participação na Liga das Nações (LDN), e inauguraram a legítima pretensão a um assento permanente no Conselho da LDN como único país do Hemisfério Americano. O Brasil abandona a Liga em 1926, sem obter o almejado assento permanente – oferecido à Alemanha.

No período entre-guerras, a diplomacia de defesa sofreu pressões para alinhamento ora às potências aliadas, ora às do Eixo, terminando por filiar-se, sob a liderança de Oswaldo Aranha, aos Aliados, posição unânime do Hemisfério Ocidental.

O ingresso do Brasil na II Guerra Mundial e sua efetiva contribuição com importantes contingentes militares e em combates em teatros de elevada hostilidade na Itália conduziram mais uma vez à elevação do patamar de interoperabilidade e prestígio ao lado de forças multinacionais. As Forças Armadas tiveram acesso a equipamentos, estratégias, táticas e logísticas mais modernas, e atualizaram sua doutrina estratégica.

No plano político, o engajamento ao lado dos Aliados, sob liderança dos EUA, ressaltou a importância geopolítica do Nordeste – trampolim Natal-África-Itália – e aprofundou ainda mais a relação estratégica com os Estados Unidos. Esta se concretizou na presença militar norte-americana naquela região e na importante participação de tropas brasileiras no combate ao nazi-fascismo. Fato pouco conhecido, mas de fundamental importância para demonstrar a diplomacia de defesa: o Brasil não cedeu à pressão externa para bombardear Buenos Aires em represália às posições argentinas durante a guerra.

No segundo pós-guerra, o Brasil participa, mais uma vez, como membro fundador do principal organismo mundial – a Organização das Nações Unidas. Coerente com os princípios apresentados na constituição da LDN, o país julgou que seu esforço de guerra e sua liderança regional o qualificariam para um assento permanente no Conselho de Segurança e criticou o poder de veto, mas decidiu ceder em favor do consenso mundial.

A estratégia global norte-americana do pós-II Guerra tinha como prioridades a assistência recíproca interamericana e transatlântica e a contenção (George Kennan) da URSS, do Pacto de Varsóvia e do comunismo. A assistência recíproca interamericana foi consignada pela primeira vez na Ata de Chapultepec (México, 1945) e reafirmada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) (Rio de Janeiro, 1947). Sua versão transatlântica é a OTAN (Washington, 1949).

No ambiente bipolar Leste-Oeste, o Brasil se alinhou à estratégia dos EUA em defesa do Hemisfério Ocidental. Seu desdobramento foi a estreita cooperação e intercâmbio militar, consignados na assinatura, em 1952 (governos Getúlio Vargas e Harry Truman), do Acordo de Assistência Militar Brasil-EUA. O tratado facilitava, especialmente, a aquisição de material bélico.

Entretanto, importar armamentos significaria desestimular o desenvolvimento industrial e tecnológico e inviabilizar a indústria de Defesa nacional. O país, por outro lado, vivia o período histórico da industrialização e do nacional-desenvolvimentismo, em grande parte defendidos por altos oficiais militares com visão estratégica de um “Brasil potência”.

Além do desenvolvimento e do apoio à industrialização do Brasil, a Política Externa Independente e os “três Ds” de Araújo Castro (desenvolvimento, desarmamento, descolonização), introduzem na diplomacia de defesa e segurança a priorização das relações com o mundo em desenvolvimento, em particular com a costa ocidental da África, e a contestação do uso da força nuclear – sem “congelamento de poder”.

No debate sobre a “Aliança para o Progresso”, concebido na lógica da “contra-insurgência” após a revolução cubana, Juscelino Kubitschek deixou claro que a segurança no Hemisfério dependia da cooperação para o desenvolvimento. Desde então, a diplomacia brasileira sublinha que a paz e a segurança não devem ser tratadas como problemas militares, mas, antes de tudo, à luz das necessidades de desenvolvimento.

A crítica ao “congelamento do poder mundial” motivou objeção ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), negociado após a crise dos mísseis de Cuba. O instrumento, de 1968, havia sido precedido pelo Tratado de Tlatelolco, de 1967, que consagrou a América Latina como a primeira região desnuclearizada do planeta. A importância do programa nuclear brasileiro, o acordo firmado

com a Alemanha para transferência de tecnologia e a oposição dos EUA a essa capacidade levaram à denúncia, em 1977, pelo governo Ernesto Geisel, do acordo de 1952.

O desenvolvimento da tecnologia submarina trouxe à tona a importância da plataforma continental e da delimitação do mar territorial. A chamada “guerra da lagosta” reacendeu a “consciência oceânica” na opinião pública, alertando contra o perigo de dilapidação de recursos pesqueiros. Nesse contexto de conflito potencial, o Brasil impôs a delimitação das 200 milhas e participou ativamente da elaboração da Convenção do Direito do Mar (Montego Bay, 1982) para a determinação do mar territorial, Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e plataforma continental.

A Guerra das Malvinas (1982) fortaleceu ainda mais a conscientização da importância do Atlântico Sul e exigiu posicionamento firme do Brasil. Não se tratava de conflito da Guerra Fria, mas de enfrentamento Norte-Sul, de natureza neocolonial. O Brasil expressou de forma inequívoca sua posição de que “as Malvinas são argentinas”. Com o objetivo de garantir a segurança e objetar a presença militar de potências extrarregionais no Oceano, o Brasil liderou na Assembleia Geral da ONU, em 1986, a constituição da ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul).

As ditaduras militares no Brasil e na Argentina geraram atritos que poderiam ter escalado. O Acordo Tripartite (Brasil-Argentina-Paraguai) sobre Itaipu e Corpus (1979) constitui ponto de inflexão na relação estratégica bilateral. A confiança mútua teve salto adicional com o Acordo Nuclear (1980 – governos João Figueiredo e Rafael Videla). A partir da década de 1980, a marca de paz e cooperação da diplomacia de defesa e segurança na América do Sul se firma a partir do eixo Brasília-Buenos Aires.

A redemocratização do Brasil, com o fim da ditadura militar, e a Constituição de 1988 reafirmaram diretrizes da diplomacia de defesa e segurança, inscritas nos princípios que regem as relações internacionais do Brasil consignados no art. 4.º da Lei Maior: autodeterminação, não-intervenção, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo, cooperação e integração latino-americana.

O aprofundamento da relação estratégica com a Argentina teve um salto adicional com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Acordo Quadripartite (Brasil-Argen-

tina-AIEA-ABACC), em 1991. O inédito regime de verificação e transparência constitui exemplo para todo o mundo, sobretudo para países nucleares rivais, incorporando de forma bilateral disposições previstas no TNP. Isso contribuirá para convencer o governo a ingressar no regime do TNP, em 1997.

A distensão trazida pelo fim da Guerra Fria e a pós-bipolaridade gerou a percepção de um momento hegemônico unipolar e a transição da estratégia de *containment* para a de *enlargement*: a disseminação das instituições do capitalismo liberal em um ambiente de globalização. Como visto acima, os orçamentos de defesa foram consideravelmente reduzidos nos anos 1990. No Brasil, o momento político favoreceu a criação do Ministério da Defesa (1999) e o ingresso em regimes de controle de armas, notadamente o TNP e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR).

No plano hemisférico, surgiram teses como a da “segurança cooperativa”, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que sustentava a reorientação das Forças Armadas do continente para ações de segurança contra ameaças transnacionais, como narcotráfico e terrorismo. O Brasil objetou essa proposta, que resultaria na desfiguração do papel das Forças Armadas, além de anular distinção constitucional entre defesa e segurança.

Os atentados de 11 de setembro e a Guerra ao Terror reverteram a marcha rumo à distensão global e a visão otimista e triunfalista do “fim da história” (FUKUYAMA, 1992). O início do século XXI assistiu à deterioração da segurança global para além das ameaças transnacionais, como o terrorismo e os “estados párias”. Rússia e China – chamadas “potências revisionistas” por analistas norte-americanos – passam a modernizar e expandir arsenais convencionais e nucleares e investir em tecnologias emergentes. Os EUA retomam elementos do *containment* da Guerra Fria.

No plano teórico, teses realistas de “choque civilizatório” identitário (HUNTINGTON, 1985) e de “realismo ofensivo” (MEARSHEIMER, 2001) de países emergentes revisionistas e de disputa hegemônica de grandes potências – contrapostos pessimistas do triunfalismo da globalização unipolar – tentam explicar as transformações e tendências da política global. Combinando ambas as correntes, a “era Trump” poderia ser qualificada como de um “realismo ofensivo e identitário”.

Um dos aspectos mais graves das novas disputas hegemônicas é o retorno da questão nuclear. Segundo o SIPRI (2021), nove países possuem hoje mais de 13 mil ogivas nucleares, das quais quase 4 mil são operacionais e 2 mil estão em estado de alerta. EUA e Rússia modernizam ogivas, mísseis e meios de transporte. A guerra da Ucrânia trouxe novamente à tona a possibilidade de emprego nuclear, e aprofundará o impasse nas negociações sobre limitações de armas (START).

Até antes da guerra da Ucrânia, o momento era descrito como *uneasy peace*: uma paz inquietada, incômoda, sem confrontos diretos entre potências (mas dissuasão mútua), que mediam forças via embates cibernéticos e manobras

arriscadas no mar e no ar. A guerra da Ucrânia interrompeu – talvez momentaneamente – o deslocamento do centro geopolítico global do Atlântico para o Pacífico, reposicionando a *hinterland* Europeia.

Considerando os cenários de conflito atual ou potencial – europeu, asiático –, o papel geopolítico da América do Sul perde relevância. Isso não é necessariamente mau; ao contrário, torna viável a organização regional da cooperação em defesa e segurança. É nesse contexto que surgiram a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano, apontados pelas Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa como marcos positivos. A prioridade regional da diplomacia de defesa e segurança será retomada adiante.

## Agendas da diplomacia de defesa e segurança

Dadas as limitações do artigo, este segmento destacará apenas alguns temas de relevo da ampla agenda setorial.

Base industrial de defesa e segurança<sup>74</sup>

As Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa assinalam que uma sólida base industrial de defesa e segurança (BID) é ao mesmo tempo fator de desenvolvimento e dissuasão. Como dito acima, a visão estratégica de defesa do Brasil, na segunda metade do século XX, se inspira em teses do nacional-desenvolvimentismo, com ênfase na industrialização e na visão de um “Brasil potência”.

O Brasil é dotado de uma BID competitiva, assentada sobre tecnologia endógena e integrada aos circuitos globais de produção, e com grande potencial exportador. Sua produção é diversificada e de alto padrão para as forças terrestres, navais e aéreas: armamentos, munições, sistemas eletrônicos de comando e controle, sistemas espaciais, propulsão nuclear, aviões-radar, mísseis, sistemas de controle de tráfego aéreo, uniformes, sistemas de lançamento de foguetes, entre outros.

A BID representa um setor competitivo e diversificado de USD 75 bilhões. Abriga centenas de companhias de várias dimensões, das quais cerca de 40 têm potencial exportador, e é responsável por 30 mil empregos de alta qualificação diretos e 120 mil indiretos. Quase metade das empresas são de alta e média tecnologia.

Dada sua natureza estratégica, o papel indutor do Estado em pesquisa e desenvolvimento, produção, aquisição, importação de insumos e exportação de produtos finais é crucial. O alto padrão tecnológico exige uma dinâmica de “tríplice hélice”: governo, iniciativa privada e academia. Alguns países dispõem de agências de fomento à tecnologia de ponta para suas indústrias de Defesa, das quais a mais notável é a DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) norte-americana.

O caráter dual da BID produz efeitos sobre a indústria civil (*spin offs*), tanto quanto incorpora no circuito militar inovações civis (*spin ins*). Por isso, além do seu efeito multiplicador na economia, surgem novos desafios de segurança, dada a facilidade de acesso a tecnologias sensíveis por parte de Estados rivais e atores não estatais.

O Brasil figurou entre os principais exportadores de produtos de defesa e segurança (Prode) nos anos 1980. Como sublinhado acima, a distensão causada pelo fim da Guerra Fria na década seguinte reduziu a demanda mundial no setor, e a indústria nacional de defesa quase foi extinta, com a falência de importantes empresas. Desde a retomada dos gastos globais em defesa no início da década de 2000, a indústria brasileira voltou a se expandir.

Na medida em que a produção e exportação de Prode, que envolve agentes públicos e privados, se caracteriza pela dependência de

74 Registro o agradecimento ao Conselheiro Thiago Carneiro, ex-chefe da DIPROD, pelas informações compartilhadas.

apoio estatal e demanda operações Gov-to-Gov, com forte componente político, a diplomacia de defesa e segurança tem papel de relevo em seu desenvolvimento.

Nesse contexto, há mais de cinco décadas o Itamaraty apoia a BID e promove a exportação de Prode, com base na rede de inteligência comercial dos postos no exterior e seu diálogo permanente com as Forças Armadas, a APEX e as entidades setoriais (ABIMDE, SIMDE, ABDI, COMDEFESA)<sup>75</sup>.

Se por um lado as Forças Armadas do Brasil são clientes prioritários, por outro, essa demanda é insuficiente para manter a escala e o desenvolvimento da BID. Os méritos técnicos dos equipamentos e sistemas não são suficientes para assegurar contratos. Nesse sentido, cabe à diplomacia de defesa e segurança a promoção comercial dos Prode no exterior. De fato, a garantia do apoio governamental – por meio de diálogos político-militares, apoio financeiro, cooperação tecnológica, participação em feiras – constitui fator de competitividade dos Prode.

Há peculiaridades intrínsecas à área de Prode, que não podem ser tratados no mesmo padrão de outros produtos de exportação (*commodities*, bens manufaturados), e não estão submetidos às regras de livre comércio da OMC: (i) a demanda de mercado é de monopólio, já que clientes são FFAA de outros Estados; (ii) tanto a produção quanto a exportação são objeto de estrita regulamentação doméstica e internacional (regimes de controle de armamentos); (iii) os volumes de negócios são de alta monta (exportações brasileiras em 2020 atingiram USD 1,66 bilhão); (iv) alta densidade tecnológica, resultado de pesados investimentos em PDI; (v) os contratos são de

longo prazo, envolvendo manutenção, treinamento e eventualmente *offset*.

O MRE atua ao lado do Ministério da Defesa (MD) na Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa – PNEI-PRODE (Decreto 9607/2018). Além disso, o MRE, em sua participação na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), também atua nas esferas de financiamentos e garantias. Os contatos políticos de alto nível (fortalecidos em visitas presidenciais e ministeriais), as adidâncias militares e os SECOMs de embaixadas e consulados subsidiam informações estratégicas de inteligência comercial.

O MRE participa, juntamente com o MD, do controle de importação e exportação de Prode. A Lista de Produtos de Defesa (Liprode)<sup>76</sup> estabelecida pela Secretaria de Prode do MD (SEPROD) é sujeita a controle político pelo MRE. Há produtos e clientes que dispensam pedidos de autorização para negociações e exportação; outros requerem pedidos de negociações preliminares, cabendo ao MRE pronunciar-se quanto à sua conveniência. A aprovação do Itamaraty é requisito necessário, mas não vinculante, para o prosseguimento da operação comercial. O MRE se pronuncia sobre o risco de uso indevido ou desvio dos produtos para grupos paraestatais, as parcerias estratégicas do país e suas obrigações internacionais. No que tange à importação, apenas o MD é o órgão anuente.

A BID brasileira participa ativamente de diálogos de bases industriais de defesa, ao lado do Itamaraty e do MD, e está sempre presente em feiras internacionais, além de buscar financiamento externo para projetos binacionais.

## Fronteiras, combate ao narcotráfico e crime organizado<sup>77</sup>

As fronteiras – 16,8 mil km, com 9 Estados e um departamento de ultramar (Guiana Francesa) – são espaços de prioridade estratégica para a diplomacia de defesa e segurança. Como assina-

lado acima, a solução pacífica dos contenciosos fronteiriços, há mais de um século, tornou-as espaços de cooperação e desenvolvimento.

75 Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança, Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Comitê da Indústria da Defesa.

76 Decreto 9.607/2018 (PNEI-PRODE) e Portaria nº 1714/2020 da Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa (SEPROD-MD).

77 Registro o agradecimento ao Conselheiro Eric Sogocio, ex-chefe da DCIT, pelas informações compartilhadas.

Recentemente, fronteiras também se tornaram teatros de combate à criminalidade transnacional, em um ambiente de cooperação interagências, dentro e fora do Brasil. O Itamaraty desempenha importante função de coordenação ao organizar reuniões com órgãos brasileiros responsáveis pelo combate ao tráfico de entorpecentes e de armas, contrabando e lavagem de dinheiro (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, áreas de recuperação de ativos e combate à lavagem de dinheiro do Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, ABIN, polícias estaduais), e promover a cooperação internacional com seus congêneres.

As comissões mistas sobre tráfico de drogas e crimes conexos constituem o principal foro de discussão sobre prevenção e repressão com os países da América do Sul e além da região. A Polícia Federal contribui com equipamentos, inclusive helicópteros, inteligência e acompanhamento de ações de forças policiais de países vizinhos, além de cooperação na prisão de procurados pela Justiça brasileira. O Brasil também transfere imagens de satélite para identificação de cultivos ilícitos de coca com vistas à sua erradicação.

As conexões internacionais são aspecto crucial da lucratividade da criminalidade transfronteiriça. Por isso mesmo, a cooperação com os países vizinhos, notadamente Paraguai, Bolívia, Peru e Colômbia, é crucial para o combate aos ilícitos transnacionais. O apoio do Brasil ao fortalecimento da capacidade de combate à criminalidade nos países fronteiriços, pelos próprios governos – desde a produção e transporte, até o financiamento e a lavagem de dinheiro –, deve ser priorizado. Contribuir para o fortalecimento das capacidades nacionais dos países vizinhos em matéria de polícia, Judiciário, sistema carcerário, inteligência, monitoramento aéreo e terrestre e repressão a delitos é etapa importante – e de menor custo que tais atividades no Brasil – para a redução da criminalidade transfronteiriça que penetra em território brasileiro.

Da mesma forma, é crucial a presença permanente nos centros integrados e postos de fronteira de todas as agências envolvidas na repressão àqueles delitos – Polícias Federais (PF, PRF) e estaduais, Receita Federal, inteligência civil e militar, Forças Armadas. Grande parte das rotas de tráfico usa as mesmas vias de trânsito do turismo terrestre, sem dificuldade, o que deve ser combatido. Tal presença em postos deve ser frequentemente complementada com

operações interagências conjuntas de fronteira que envolvam instituições brasileiras e dos países vizinhos – como a Operação Ágata.

Ademais, é fundamental integrar o SISFRON (Sistema de Vigilância de Fronteira do Exército) aos mecanismos de monitoramento, prevenção, perseguição e repressão das Polícias Federais (PF, PRF), estaduais e municipais, além da inteligência e das outras Forças Armadas (aéreo e satelital, pela Força Aérea, e marítimo e de rios, pela Marinha).

Em suma, o combate à criminalidade transnacional deve ser feito pela intensificação da presença de instituições do Estado nas fronteiras.

Os países da região mantêm cooperação por meio do Centro de Cooperação Policial Internacional da PF, fundado em 2016 por ocasião dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Além disso, o Brasil tem apoiado o fortalecimento da Comunidade de Policiais da América (Ameripol) e seu estabelecimento como organismo internacional, com personalidade jurídica e autonomia, com vistas à cooperação regional no combate ao crime transnacional, nos moldes da Interpol e da Europol.

Além da dimensão regional, vale destacar a cooperação com as agências de segurança e inteligência dos EUA e da União Europeia (UE), igualmente interessadas na redução dos fluxos de criminalidade transnacional que partem da América do Sul. Em 2018 foi estabelecido o Fórum Permanente de Segurança Brasil-EUA, cujo objetivo é facilitar o contato e a coordenação direta entre agências envolvidas no combate ao crime transnacional (ABIN, PF, PRF, Receita Federal, SENASP, SENAD, MD, entre outros). A UE tem igualmente apoiado mecanismos de cooperação bilateral nas fronteiras do Cone Sul para a repressão da criminalidade organizada.

No âmbito do Mercosul, merece destaque o Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Espaços Fronteiriços e Cidades Gêmeas, proposto pelo Brasil em 2018. A iniciativa contém elementos de cooperação e assistência mútua, isenção da necessidade de tradução de documentos, vigilância transfronteiriça e *hot pursuit* (*persecución en caliente*), que autoriza a continuação da perseguição policial mesmo após o ingresso dos suspeitos em território de outro país.

A região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai é densamente povoada e de grande dinamismo econômico, o que gera intensa circulação de pessoas, veículos e bens. O intenso fluxo também produz, por outro lado,

atividades delitivas (contrabando, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e tráfico de armas).

Ao contrário de uma “construção discursiva” patrocinada por entidades estrangeiras, agências de inteligência de Brasil, EUA e Europa nunca comprovaram empiricamente conexão direta e sistemática entre o crime organizado e organizações terroristas. Por outro lado, há contatos esporádicos entre tais atividades criminosas na prática geral de lavagem de dinheiro, o que por si só já exige cooperação internacional para sua investigação e repressão. Nesse sentido, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e de seu congêner regional, o GAFISUD colaboram para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro para o financiamento do terrorismo.

Na área de combate ao terrorismo, o Brasil participa ativamente do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo – CICTE/OEA. Além disso, participa do Foro Especializado em Terrorismo, no âmbito da Reunião de Ministros de Interior do MERCOSUL. O Brasil não adota lista nacional de grupos terroristas, embora siga determinações dos comitês de sanções do Conselho de Segurança da ONU.

O Itamaraty também participa do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PIPF), que sucedeu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Seu objetivo é promover a atuação coordenada de órgãos de segurança pública, inteligência, Receita Federal, Forças Armadas e autoridades de municípios fronteiriços e autoridades de países vizinhos.

O espaço estratégico da Amazônia merece atenção prioritária. Se por longo período o cenário privilegiado de Defesa era dissuadir uma hipotética invasão terrestre por potências estrangeiras, motivada pela cobiça de seus

vastos recursos florestais, hídricos e minerais, os últimos anos têm demonstrado ameaças de segurança distintas:

- Roubo de sua riquíssima diversidade biológica, a maior do planeta, por meio de biopirataria, mediante a qual peças de seu imenso patrimônio biogenético são ilicitamente transportadas para o exterior (muitas vezes com o apoio de comunidades locais, que transmitem seu saber tradicional), reaclimatadas em laboratórios, geneticamente sequenciadas e transformadas em produtos patenteados;
- Dilapidação criminosa de recursos naturais, com impacto sobre o meio ambiente do continente e do globo, mediante desmatamento, extração ilegal de madeiras, garimpo, poluição, comprometimento dos volumosos recursos hídricos;
- Contrabando, tráfico de drogas e armas e lavagem de dinheiro, repetindo-se no Norte o mesmo padrão de criminalidade das fronteiras ao Sul;
- Criminalidade nos rios amazônicos (roubos, assassinatos, tráfico);
- Violação dos direitos humanos dos povos indígenas.

Resolver esses desafios internamente, por meio da presença efetiva e da ação preventiva e repressiva do Estado, assim como em cooperação com os países amazônicos, é a melhor estratégia para que tais problemas não se tornem ameaças à defesa, à segurança e à soberania do Brasil. Essas práticas são deletérias à qualidade de vida das populações amazônicas e repercutem negativamente na imagem do Brasil e no equilíbrio ambiental do país, do continente e do mundo.

## Atlântico Sul e ZOPACAS

O Atlântico Sul é espaço prioritário para a diplomacia de defesa e segurança, que tem sublinhado sua vertente oceânica e assegurado o exercício da soberania sobre a Amazônia Azul. A “economia azul” é fundamental para o setor produtivo nacional: pelas linhas de comunicação marítima fluem 95% do comércio do país; 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado; e por seus cabos submarinos transitam nossas comunicações via internet com o mundo.

A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a Plataforma Continental estendida (resultante de

trabalho conjunto do Itamaraty e da Marinha na Comissão de Limites da ONU) somam uma área de 5,7 milhões de km<sup>2</sup>, com vastos recursos pesqueiros, minerais e energéticos, incluindo o pré-sal, a serem protegidos e explorados de forma sustentável e sem a interferência de potências extrarregionais.

Além de sua vocação econômica e ecológica, o Atlântico Sul é uma zona de paz. Por iniciativa do Brasil, após a Guerra das Malvinas, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu em 1986 a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A ZOPACAS constitui um mecanismo de cooperação multilateral – não tratado nem organismo internacional – cujos objetivos são preservar a região de medidas de militarização, corrida armamentista, presença de bases militares e sobretudo de armas nucleares e de destruição em massa; demover Estados extrarregionais de projetar rivalidades e conflitos alheios.

O objetivo do Brasil é manter o Atlântico Sul livre de tensões que marcam outros espaços oceânicos, como o Atlântico Norte, o Pacífico Norte e o Mar do Sul da China, e caracterizá-lo como vasta área de comércio e exploração sustentável de recursos naturais.

Se, por um lado, não há conflitos interestatais no Atlântico Sul, por outro lado, a região é objeto de crescente prática de ilícitos transnacionais: pirataria, roubo a navios, contrabando, tráfico de drogas, de armas e de pessoas, terrorismo (e seu financiamento), poluição (caso do derramamento de petróleo na costa do Nordeste), dejetos tóxicos; pesca ilegal, sobrepesca em alto mar e entrada de pesqueiros em ZEE por navios de bandeiras de potências extrarregionais (sobretudo chineses e europeus); e presença militar efetiva de países de outros continentes, por meio da construção de bases navais na costa africana.

OTAN e União Europeia têm demonstrado crescente interesse no Atlântico Sul como espaço de combate àqueles ilícitos no Norte da África (sobretudo terrorismo e tráfico de drogas). O Golfo da Guiné constitui interesse especial para aqueles países que instituíram “Grupo de Amigos do Golfo”, do qual o Brasil também faz parte. Ademais, surgem iniciativas de países como Portugal e Espanha de criação de centros de defesa para a região.

A preocupação com as crescentes ameaças à segurança do Atlântico Sul levou o Brasil a concluir sua missão de paz marítima no Líbano (UNIFIL) para concentrar suas forças na defesa desse espaço de interesse prioritário.

Aqui, também, a dimensão de cooperação é fundamental para a diplomacia de defesa e segurança. A Marinha tem cooperado com países africanos para o fortalecimento de suas capacidades de proteção de águas sob sua jurisdição (guardas costeiras e marinhas). Ademais, nossa Marinha participa de exercícios militares conjuntos com EUA, países da CPLP e do IBAS.

Caberia ao Brasil retomar a liderança na revitalização da ZOPACAS, fortalecendo sua capacidade de coordenação a partir do “Plano de Ação de Luanda” (2007, VI Reunião Ministerial),

que instituiu grupos de trabalho sobre cooperação econômica, prevenção ao crime organizado e combate às atividades ilícitas, manutenção e construção da paz e prevenção de conflitos e pesquisa científica, questões ambientais e marinhas.

Caberia, igualmente, fortalecer a cooperação naval e satelital Brasil-Argentina-Uruguai, articulando a Amazônia Azul com o Pampa Azul, por meio de exercícios e ações conjuntas de superfície e submarinos, com ênfase no compartilhamento de informações e na interoperabilidade.

O monitoramento permanente do Atlântico Sul, por meio do SISGAAz (Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul), é fundamental para que o Brasil possa ter informação por imagens de satélites e drones, em tempo real, dos fluxos e agentes, lícitos e ilícitos, que transitam na vasta região, além de poder prestar auxílio humanitário de busca, resgate e salvamento (a chamada “Dimensão 22 – SAR”).

Além da cooperação, a dissuasão. O próprio fortalecimento da cooperação entre países ribeirinhos já tem caráter dissuasório. Nessa perspectiva, é crucial a consolidação do programa de submarinos (Prosub), inclusive o de propulsão nuclear; a modernização da Marinha de superfície, inclusive com “navios drones” com sistemas autônomos (inteligência artificial) capazes de operar em *swarms*; e a consolidação da capacidade missilística de longo alcance de nossas Forças Armadas.

### Desarmamento, não-proliferação e controle de armas

Um dos capítulos mais representativos da diplomacia de defesa e segurança é a atuação multilateral do Brasil em temas de desarmamento, não-proliferação e controle de armas, iniciada há mais de meio século com o Tratado de Tlatelolco (1957). Nesse particular, o Brasil tem logrado o equilíbrio entre, de um lado, a diretriz mundial de não-proliferação, sobretudo de armas nucleares (mas também de novos equipamentos – vide abaixo), e, de outro, o direito ao desenvolvimento da indústria nacional de ponta e ao uso dessas tecnologias para fins pacíficos.

Como já dito, o entorno estratégico do Brasil compreende vastas zonas do globo livres de armas nucleares: Tlatelolco (América Latina e Caribe), ZOPACAS (Atlântico Sul), Pelindaba (África) e Antártida. Amparado pelo dispositivo constitucional de 1988 (art. 21), que estabelece

que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”, e no contexto de distensão global do pós-Guerra Fria, o Brasil aderiu ao TNP em 1997.

Os três pilares do TNP são, além da não-proliferação, o desarmamento nuclear e o uso pacífico da tecnologia nuclear. Ao ingressar no regime do TNP, o Brasil não apenas assumiu obrigações de não-proliferação, mas também se legitimou para demandar o cumprimento da obrigação de desarmamento por parte das potências nucleares e, sobretudo, deu amparo jurídico internacional ao interesse nacional de desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos. Além disso, o Brasil foi o primeiro país a assinar o Tratado de Proibição de Armas Nucleares – TPAN (2017).

A histórica cooperação nuclear com a Argentina constitui exemplo para o mundo. Tendo superado uma rivalidade artificial, Brasil e Argentina, redemocratizados, avançaram nos anos 1980 rumo à transparência e à cooperação entre seus respectivos programas nucleares culminando, em 1991, com a assinatura do acordo sobre uso pacífico da energia nuclear, a criação da ABACC (Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) e o acordo quadripartite (Brasil-Argentina-ABACC-AIEA).

O sistema de verificação estabelecido, sofisticado e eficaz, é anterior aos “Protocolos Adicionais” (PA) do TNP. Apesar disso, há forte pressão para que o Brasil assine um PA, o que, além de duplicar o que já é feito no âmbito do acordo quadripartite pela própria AIEA, geraria verificações excessivamente intrusivas no programa pacífico brasileiro, com o risco de espionagem industrial. Nessa perspectiva, o Brasil não tem interesse em firmar um PA por considerar que o sistema quadripartite é sucedâneo do protocolo matéria de verificação, oferecendo as mesmas garantias.

Por outro lado, o programa de submarino com propulsão nuclear, fundamental para a proteção e defesa da Amazônia Azul e do Atlântico Sul, poderia vir a ser, no futuro, objeto de PA específico, a ser negociado com toda a cautela pelo mesmo motivo mencionado no parágrafo anterior.

O crescimento da tensão entre as superpotências nucleares tem conduzido a nova fase de armamentismo nuclear e comprometido a credibilidade do regime do TNP. Moderniza-se e expande-se o arsenal de armas nucleares, sobretudo táticas. Além disso, ampliam-se os

arsenais de mísseis balísticos de cruzeiro e hipersônicos, ao mesmo tempo em que se expiram ou são suspensos regimes de controle de armas entre EUA e Rússia. A guerra da Ucrânia tende a impossibilitar a retomada de entendimentos bilaterais na matéria (ABM, INF, START). Pela primeira vez, desde os anos 1960, Rússia e EUA deixarão de ter limite à ampliação de suas capacidades nucleares e missilísticas.

O Brasil é, ademais, ativo nos regimes de proscricção de armas de destruição em massa e governança das armas: armas químicas, biológicas, minas antipessoal, comércio de armas e mísseis (MTCR), entre outros.

### Programa espacial

Desde os anos 1970, o Brasil aspira a ter domínio do ciclo espacial: veículos lançadores, satélites e centros de lançamento. Entre 1965 e 1981, foram lançadas dezenas de veículos na Barreira do Inferno (RN). Em 1979, foi criada a missão com o objetivo de lançar um satélite nacional utilizando um veículo lançador projetado no Brasil a partir de um centro bem localizado e capaz de operar foguetes de maior porte. Em 1983, inaugurou-se o Centro de Alcântara, com os objetivos de dotar o país de centro de lançamento operacional, produzir foguetes para pôr em órbita satélites nacionais e vender serviços ao mercado espacial global. Nos anos seguintes, o Brasil estabeleceu cooperação espacial com Ucrânia e China.

Em 2003, entretanto, o trágico acidente no Centro de Alcântara adiou por vários anos o programa espacial. À época, cerca de 50 empresas trabalhavam no projeto VLS. As atividades de lançamento foram retomadas em 2007. A Aeronáutica desenvolveu uma nova geração de foguetes, e o programa espacial tem buscado alcançar elevado grau de autonomia e nacionalização na produção de componentes e produtos finais. Com o lançamento do satélite geoestacionário SGDC 1, desde a base de Kourou, em 2017, as comunicações militares passaram a ter canal próprio. O SGDC 2 terá maior grau de tecnologia brasileira. Também estão previstos lançamentos de satélites ópticos, de comunicações táticas e de emprego de radar, com maior tecnologia nacional.

Em 2019, Brasil e EUA assinam o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação estadunidense em lançamentos a partir do Centro de Alcântara. A expectativa é

a de investimentos externos e amplo uso das facilidades e da posição estratégica de Alcântara.

### Tecnologias disruptivas

As tecnologias disruptivas das guerras do século XXI têm subvertido de tal forma a Geografia que caberia não mais falar apenas em geopolítica, senão "geotecnopolítica". As mudanças paradigmáticas das novas tecnologias são trazidas pela computação avançada, análise de *big data*, transmissão, inteligência artificial, robótica, feixes concentrados e dirigidos de energia, vetores hipersônicos e biotecnologias.

Essas transformações subvertem o fator espaço em pelo menos três formas: (i) ruptura do espaço físico, com embates em espaços desterritorializados, ou "não-espaços" (campos cibernético e eletromagnético, distintos do cinético); (ii) novos patamares de mobilidade e velocidade de forças e vetores, reduzindo o fator distância (mísseis hipersônicos); e (iii) novos teatros de conflito (espaço exterior).

Antes de comentar sobre tais tecnologias, cabe sublinhar o desafio diplomático atual na matéria. Se as guerras e consecutivos dramas humanos do século XX produziram um sólido acervo de Direito Internacional Humanitário, as primeiras décadas do século XXI, em contraste, apresentam impasse na regulamentação das novas armas de maior poder letal e alto conteúdo tecnológico, o que parece comprovar um comentário de Hegel: "a única coisa que aprendemos da História é que não aprendemos nada da História".

As tecnologias disruptivas do século XXI – guerra cibernética, mísseis hipersônicos, armas autônomas (inteligência artificial), militarização do espaço – permanecem sem regulamentação em um contexto de crescente tensão e rivalidade estratégica global e regional, que geram corrida armamentista pela superioridade tecnológica.

A evolução da tecnologia é consideravelmente mais rápida do que sua regulamentação, que depende de crises e pressões políticas e torna anacrônicos os tempos e processos diplomáticos de negociação. Conceitos e mecanismos tradicionais da regulamentação de armas de destruição em massa – dissuasão, não proliferação, uso dual, verificação, registro de armas e exportações, *end user* – são de difícil aplicabilidade nas novas tecnologias.

As superpotências não desejam autolimitar sua capacidade de produção de armas de alto

limiar tecnológico, e os países em desenvolvimento não se conscientizaram da urgência e necessidade de mobilização para o avanço do Direito Humanitário nessa matéria (embora alguns deles sejam "os alvos"). Enquanto persiste o impasse na discussão de instrumentos juridicamente vinculantes, nos moldes do século passado, é necessário buscar outras formas de governança não jurídica, complementares, mas tecnicamente eficazes: princípios e normas para comportamento responsável dos Estados, códigos de conduta empresarial, regras de mercado, parâmetros técnicos de engenharia de sistemas.

Os mísseis hipersônicos, ainda não usados em combate (no momento de redação deste artigo, a Rússia ameaça seu emprego), têm velocidade superior a Mach 5 (6 mil km/h); modelos recentes alcançam mais de 20 Mach (24 mil km/h). Sua trajetória permite dobrar o alcance dos mísseis balísticos de trajetória elíptica, podendo ser lançados por submarinos ou aviões e atingir em minutos qualquer capital populosa, com energia cinética capaz de um poder destruidor equivalente ou maior ao de armas nucleares (sem *fallout* radioativo). O exíguo tempo de resposta (e de correção de erros), leva à tentação de um *first strike* e à *mutual assured destruction*; adversários que não disponham desses mísseis podem optar pelo uso de armas nucleares.

Em termos práticos, o mundo já enfrenta a Terceira Guerra Mundial: a "guerra cibernética", não declarada, resultante do uso militar ou malicioso das TICs e da extrema intrusividade tecnológica, que dissipa o conceito de soberania territorial. Desde 2007, Rússia, Estônia, Geórgia, EUA, Israel, Irã, Arábia Saudita, Ucrânia e Coreia do Norte, entre outros, já se digladiaram virtualmente, sem contar o potencial "inoculado" de ataque que aguarda o momento tático oportuno.

A guerra cibernética não gera necessariamente perda de vidas, e seu objetivo não é a conquista ou destruição, mas o domínio do inimigo por meio da aniquilação de sua capacidade de manobra, danos em infraestruturas críticas, manipulação de sistemas, funções e dados (negando serviços, modificando-os, apagando-os ou divulgando-os). De certa forma, segue a lição de Sun Tzu, para quem "a suprema arte da guerra é derrotar o inimigo sem lutar".

O Brasil apoia os esforços multilaterais em favor de um espaço cibernético aberto, seguro, inclusivo, estável e democrático das TICs, e a adoção de um instrumento juridicamente vinculante

sobre seu uso responsável, além de condutas estatais responsáveis, cooperação internacional e medidas de construção de confiança.

Capítulo novo, e potencialmente mais disruptivo – mesmo distópico –, é o das armas autônomas, dotadas de Inteligência Artificial (*Lethal Autonomous Weapons Systems* – LAWS). Armas de natureza distinta, capazes não apenas de operação autônoma, mas de rápida evolução pelo autoaprendizado e autorreprogramação. Não são *weapons of mass destruction*, senão de *math destruction*: sua “consciência situacional” é resultado de modelos matemáticos que podem ser recalculados e redefinidos, o que as tornam imprevisíveis no longo prazo.

Por essa razão, a negociação dos termos de seu “controle humano significativo” não pode ser dada nos tempos das armas convencionais clássicas, visto que ao se ultrapassar um limiar tecnológico, não haverá mais possibilidade de retorno, e a diplomacia e o direito humanitário se tornarão irrelevantes como fatores de controle de seu uso efetivo.

O uso de AWS combinado com a robótica (*bot wars*) traz vantagens: proteção de combatentes humanos em missões de alto risco, processamento mais rápido e eficaz de informações, menor custo, trabalho em áreas inacessíveis e ambientes inóspitos, execução de tarefas perigosas, permanência no terreno por longos períodos, sua destruição não implica perda de vidas humanas, maior precisão e efetividade, redução de danos colaterais e erros humanos, pronta resposta em sistemas antimísseis e antiaéreos, carregamento de suprimentos em zonas de combate, atividades de busca e salvamento, *swarm robotics* (combinação de *swarm intelligence* e robótica), combinação com drones, entre tantos outros.

Mas traz riscos: limitada consciência situacional e análise de situações complexas, limitada avaliação dos princípios de distinção e proporcionalidade, dificuldade de estabelecer responsabilidade em casos de violação do direito humanitário (empresa, programador, comandante, operador), vulnerabilidade a ataques cibernéticos, *jamming* eletrônico e assunção de controle por terceiros (grupos irregulares), não têm emoção (misericórdia, moralidade), entre vários outros.

Dadas as características dos AWS, é crucial que a governança de armas autônomas seja estabelecida nos próximos anos, antes de ultrapassado o limiar que impeça o controle de operadores humanos. O Brasil tem sido ator

de relevo nas discussões multilaterais sobre o tema. O país defende a assinatura de um Protocolo Adicional às Convenções de Genebra e complemento à Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais excessivamente lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados.

Não se trata do banimento das LAWS (*Stop Killer Robots*), que poderia prejudicar o desenvolvimento tecnológico nacional, mas da limitação de sua autonomia em favor do “controle humano”. Além disso, como dito acima, outros métodos de regulamentação devem ser explorados: códigos de conduta empresariais, autolimitação pelos próprios Estados, arranjos bilaterais ou plurilaterais e estabelecimento de parâmetros técnicos por engenheiros e programadores.

A militarização do espaço exterior (*global common*, segundo o Tratado do Espaço Exterior - 1967), também tem causado grande preocupação. Membro do Comitê sobre o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS), o Brasil é um dos líderes da discussão sobre PAROS (*Prevention of Arms Race in Outer Space*) e defende a adoção de um tratado sobre posicionamento de armas no espaço exterior. As negociações continuam paradas.

Além dos instrumentos mencionados acima, enquanto persistem impasses negociadores, proliferam-se novas armas sem regulamentação, como lasers de alta energia (feixes de luz sólida), armas acionadas por impulsos cerebrais, armas eletromagnéticas e produtos de nanotecnologia e bioinformática.

## Agenda ambiental

As Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa demonstram preocupação com a ampliação da demanda por recursos naturais resultante do crescimento econômico e populacional, e seu impacto na sustentabilidade global e na degradação do meio ambiente. A mudança do clima (antropoceno) poderá acarretar graves consequências ambientais, sociais, econômicas e políticas. Nessa lógica, aqueles documentos preveem disputas por áreas marítimas e por fontes de água doce, alimentos, recursos minerais, biodiversidade e energia, podendo gerar ingerências e conflitos sobre espaços soberanos.

Nesse sentido, os documentos indicam que o desenvolvimento sustentável, incluindo a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, o aproveitamento de recursos naturais e do potencial energético e a incorporação de grandes

áreas ao sistema produtivo são indissociáveis da soberania nacional.

Evidentemente, isso não significa que os agentes econômicos recebem um “cheque em branco” para dilapidar recursos naturais ao seu bel-prazer, invocando a soberania nacional para a impunidade de seus crimes. Não é esse o propósito da soberania. Esta tem duas dimensões na esfera político-jurídica: posse e usufruto. Se a posse dos recursos naturais sob jurisdição nacional é exclusiva e inquestionável, seu uso deve ser feito de forma sustentável e responsável.

Por outro lado, não cabe aderir às teses de securitização da agenda ambiental, abordagem às vezes estimulada por potências, organismos e *think tanks* internacionais. A diplomacia brasileira sempre inscreveu o meio ambiente na agenda de cooperação e desenvolvimento, e jamais na de defesa e segurança.

### Conclusão: possibilidades e propostas para o futuro da política externa

Muito mais poderia – e mereceria – ser dito sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas, destinados a fortalecer e modernizar as capacidades nacionais de defesa e segurança: caças Gripen, cargueiro KC390, programa nuclear, submarino nuclear, Antártida, mísseis, operações de paz, assistência humanitária, mediações do Brasil na América Latina e vários outros.

Entretanto, dadas as dimensões limitadas deste artigo e a vasta literatura existente sobre tais assuntos, ainda que se reconheça sua relevância, foi feita a opção de destacar temas e perspectivas menos discutidas da diplomacia de defesa e segurança. A título de conclusão, serão apresentadas possibilidades que a tradição diplomática oferece para o futuro da Política Externa de Defesa e Segurança, na forma de propostas esquemáticas.

#### 1) Aprofundamento e consolidação institucional:

- a. Reuniões de trabalho periódicas entre MRE, MD (Forças Armadas), MJ (PF, PRF) e GSI (ABIN). Tal interação, que acontece na rotina das embaixadas com adidâncias, poderia ocorrer de forma sistemática entre os setores responsáveis no alto escalão do governo;
- b. Interação acadêmica e de treinamento, por meio de programas de intercâmbio e extensão que envolvam o IRBr e a FUNAG com seus

congêneres das Forças Armadas, ESG, ABIN, PF, PRF e universidades;

- c. *Workshops* na SERE e nos postos no exterior em matéria de proteção do conhecimento sensível (contra-inteligência).

#### 2) Produtos de defesa:

- a. Reestabelecer a Divisão de Produtos de Defesa (DIPROD), ligada ao Departamento de Defesa (DDEF), de forma a atender às especificidades do mercado de defesa e segurança (produção e exportação);
- b. Criar entidade semelhante ao Foreign Military Sales, com gestão compartilhada entre MD e MRE, para fomentar investimentos, financiamento e promoção comercial de Prode;
- c. Criar uma “DARPA” brasileira, inspirada no modelo da Defense Advanced Research Projects Agency norte-americana, para fomentar a tecnologia de ponta na indústria de Defesa nacional.

#### 3) Sistema sul-americano de defesa e segurança:

- a. Relançar o Conselho de Defesa Sul-americano ou foro semelhante, e consolidar uma identidade sul-americana de defesa;
- b. Consolidar institucional e operacionalmente a AMERIPOL.

#### 4) Atlântico Sul

- a. Revitalizar a ZOPACAS, em estreita articulação com países da América do Sul e da África, por meio de reuniões Ministeriais de Chanceleres e MDs, além de retomar o assunto na AGNU;
- b. Fortalecer a cooperação naval e satelital Brasil-Argentina-Uruguai.

#### 5) Operações de Paz e agenda humanitária

- a. Retomar a participação do Brasil em missão(ões) de Paz da ONU;
- b. Ampliar os meios colocados à disposição do Peacekeeping Capability Readiness System da ONU (PCRS – DPKO);
- c. Emitir decreto regulamentando a prestação de assistência humanitária de emergência, sob coordenação do Itamaraty e com participação do MD e outros Ministérios, semelhante ao modelo de decretos de GLO (Garantia da Lei e da Ordem), com previsão de liberação imediata de recursos;

- d. Fazer periodicamente análises de risco sobre a situação de cidadãos e empresas brasileiras no exterior.
- 6) a. Consolidar a produção de VLS e satélites nacionais;  
b. Fomentar lançamentos e serviços no Centro de Lançamento de Alcântara.

---

## Bibliografia

ARON, R. Paz e Guerra entre as nações. São Paulo: IPRI/UnB, 2002.

BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

FUNAG. Estatísticas para o estudo das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2016.

HUNTINGTON, S. The Soldier and the State. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

GLOBAL FIREPOWER. Military Strength Ranking, 2022. Disponível em: <<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>>. Acesso em 28/9/2022

MEARSHEIMER, J. The tragedy of great power politics. New York: Norton, 2001.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, MD, 2008, 2012, 2016 e 2020.

SIPRI. Trends in world military expenditure, 2021. SIPRI fact sheet, abr. 2022. Disponível em: <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs\\_2204\\_milex\\_2021\\_o.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs_2204_milex_2021_o.pdf)>. Acesso em 28/9/2022.

SIPRI. Yearbook 2021. Disponível em: <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-06/sipri\\_yb21\\_summary\\_en\\_v2\\_o.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-06/sipri_yb21_summary_en_v2_o.pdf)>. Acesso em 28/9/2022.

# ESPECIAL E DIFERENCIADO: CAMINHOS DA DIPLOMACIA ECONÔMICA DO BRASIL EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO

---

Carlos Márcio Cozendey<sup>78</sup>

## RESUMO

A partir da metade do século XX, a diplomacia econômica brasileira procurou ser um instrumento do desenvolvimento econômico do país por meio da atuação nos foros multilaterais, buscando modificar os regimes internacionais criados no pós-guerra à luz da economia internacional e das opções de política econômica adotadas no país. O artigo procura mostrar como, partindo de um diagnóstico de diferenciação entre centro e periferia, o Brasil se identificou como país em desenvolvimento e a diplomacia buscou mecanismos e instrumentos legais para um tratamento que fosse “especial e diferenciado” a fim de promover a industrialização, vista como pedra angular do desenvolvimento.

A diplomacia econômica brasileira evoluiu ao longo dos últimos setenta anos, como não podia deixar de ser, atenta à evolução da economia brasileira e às transformações da economia internacional. É essa adaptação às mudanças estruturais, às decisões de política econômica e às circunstâncias que permite entender o caminho que parte da inserção igualitária nos regimes econômicos internacionais do pós-Segunda Guerra, passa pelo papel ativo na criação e evolução do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e busca hoje soluções para as tensões que ameaçam o sistema multilateral de comércio.

O Brasil entrou nos anos 1960 como exportador de café, como tinha sido por todo o século. O café constituía 57% das exportações brasileiras

em 1962<sup>79</sup> e o que não era café, era algodão (9%), era ferro (6%), era madeira (3%), era açúcar (3%). Os 50 anos em 5 de Juscelino haviam avançado na mudança estrutural da economia do país, mas só alterariam o padrão comercial do Brasil no início da década seguinte. O modelo de desenvolvimento estava em transformação e se consolidava uma visão interna majoritária em torno de políticas de industrialização por substituição de importações. Investimentos estrangeiros diretos em busca de mercados, por sua vez, encontraram terreno fértil no Brasil, país grande e com população em expansão acelerada, com regime de investimentos aberto e regime comercial fechado. O país entrara em cheio no movimento de transnacionalização das grandes corporações industriais e as companhias

---

78 Delegado do Brasil junto às Organizações Internacionais Econômicas sediadas em Paris. As opiniões emitidas neste artigo não são necessariamente as do Ministério das Relações Exteriores.

79 ONU - Comtrade Database.

“do Brasil” multiplicavam-se. A aliança de capitais estatais, privados nacionais e privados estrangeiros se desenhava. Tudo sob a tensão permanente das dificuldades em equilibrar o balanço de pagamentos.

No campo da diplomacia econômica, o Brasil entrou nos anos 60 à sombra da frustração com a Operação Pan-Americana (OPA). A OPA foi lançada em 1958, por meio de uma carta do Presidente Juscelino Kubitschek ao Presidente Eisenhower, em que, tomando como ponto de partida a recepção negativa que o vice-presidente norte-americano, Richard Nixon, tinha recebido em viagem à América Latina, propõe que os EUA liderem um programa de apoio ao desenvolvimento da região. Assim como o plano Marshall apoiara a reconstrução europeia e um fluxo de recursos regulares ajudava na recuperação do Japão e da Coreia<sup>80</sup>, com mais razão caberia um apoio financeiro e comercial decisivo da potência incontestada do pós-Segunda Guerra Mundial à sua própria região. No “Discurso à Nação e aos representantes diplomáticos dos Estados Americanos acreditados junto ao governo brasileiro. Rio de Janeiro, 20 de junho de 1958”<sup>81</sup>, ao referir-se à Operação Pan-Americana, o presidente Kubitschek faz a ligação direta ao plano Marshall, explícita o objetivo de combate ao “subdesenvolvimento” e ao “avanço do sistema materialista” e apresenta como elementos da proposta a provisão pelos EUA de mais investimentos, assistência técnica e “a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos de base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam”, além de pedir aos EUA que ajudem a flexibilizar as regras para concessão de financiamento dos organismos internacionais.

A OPA insere-se (e, de certa forma, culmina) no arco do movimento pan-americano. A expectativa latente do pan-americanismo econômico

de que o guarda-chuva dos EUA forneceria o melhor caminho para o avanço das economias das Américas encontra na proposta brasileira uma atualização à luz das estratégias norte-americanas de contenção do comunismo na Guerra Fria. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1959, primeiro entre os bancos multilaterais de desenvolvimento, e a concessão de algumas quotas de acesso ao mercado norte-americano para commodities como o café, ainda que significativos, estavam distantes das expectativas da proposta original de obtenção de melhores preços para as exportações latino-americanas e recursos financeiros substanciais para a industrialização. A “Aliança para o Progresso”, que retomou parcialmente, a partir de discurso de Kennedy em 1961<sup>82</sup>, a *rationale* da OPA, teve resultados igualmente frustrantes, com baixo volume de recursos transferidos e muita ênfase em reformas econômicas e austeridade fiscal. A frustração com os resultados da Aliança, a despeito do alinhamento de visões e esforços de cooperação da política externa do governo Castello Branco, consolida a percepção de que o caminho diplomático da cooperação bilateral ou pan-americana com os EUA não seria o caminho do desenvolvimento do Brasil<sup>83</sup>.

Para os propósitos desse artigo, cabe destacar dois aspectos em relação aos resultados da OPA. Em primeiro lugar, ela sinaliza o esgotamento da reorientação da política externa resultante da aproximação aos EUA, conduzida pelo Barão do Rio Branco, como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico, entendido, no consenso que se formava, como industrialização. Os EUA seguiriam sendo um mercado fundamental para a exportação brasileira dependente do café, mas não seriam uma fonte de recursos concessionais significativos, cabendo aos investimentos do setor privado, segundo seu interesse, aportar

80 “Between 1945 and 1995, Korea received some USD 13 billion in aid, helping it to recover from war and transform from a rural, agricultural-based economy to a modern, industrial nation while maintaining an average growth rate of nine percent.” – OECD, 2021.

81 NUNES PINTO, 2010, p.27-31.

82 O vídeo do discurso está disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=cgaciM1gzQE&ab\\_channel=DavidVonPein%27sJFKChannel](https://www.youtube.com/watch?v=cgaciM1gzQE&ab_channel=DavidVonPein%27sJFKChannel)> . Acesso em: 24 jul. 2022. O discurso menciona a OPA como ponto de partida, propõe a criação de um plano de dez anos e convoca reunião da OEA para desenhá-lo. O discurso enfatiza a responsabilidade de cada país pelo seu próprio desenvolvimento e menciona a elaboração pelos países de planos de desenvolvimento, manutenção de estabilidade monetária, estímulo ao setor privado e busca de integração econômica regional, entre outros. Os EUA apoiariam o processo, sendo feito o anúncio de solicitação de 500 milhões ao Congresso para projetos de desenvolvimento e de reformas na região.

83 COZENDEY, 1989, p. 84.

capital ou não. Dessa forma, os EUA como fonte de recursos para o desenvolvimento era uma questão de atração de investimentos e, portanto, de política econômica e estabilidade jurídica, não de atuação diplomática.

Em segundo lugar, a Operação era concebida na verticalidade norte-sul. Os EUA seriam o provedor de facilidades comerciais a seu mercado e/ou promotores de melhores preços para as commodities exportadas pela região, bem como dos recursos para financiamento do desenvolvimento. Não se tratava de promover o comércio mútuo entre iguais, na linha dos acordos comerciais com cláusulas de nação mais favorecida<sup>84</sup> promovidos

pelos EUA nos anos 1930, tal como o assinado com o Brasil em 1935<sup>85</sup>. A OPA está, assim, baseada na identificação de uma diferenciação de níveis de desenvolvimento que deveria dar origem a um tratamento especial aos países da região. Nesse sentido, a OPA assume explicitamente o “subdesenvolvimento” como caracterização dos países da América Latina e propõe uma negociação diplomática que, por meio da cooperação internacional, crie uma intervenção no domínio econômico para reduzir a distância entre os níveis de vida das populações do vizinho do norte e de seus contrapartes ao sul.

## Em Busca do Desenvolvimento Perdido

Nos anos 1960 o Brasil teve também que redefinir sua identidade internacional à luz das transformações trazidas pela descolonização aos regimes internacionais estabelecidos no pós-Segunda Guerra Mundial, sob o pano de fundo da Guerra Fria. Em poucos anos um conjunto expressivo de novos atores estatais internacionais modificou as dinâmicas de funcionamento destes regimes, sem alteração fundamental de seus princípios e estruturas básicas, nem de seus processos decisórios. De certa forma, a descolonização acordava o Brasil para a realidade do seu próprio “subdesenvolvimento”, categoria então predominante para descrever este amplo grupo de países de baixa industrialização, exportadores de commodities, com ampla faixa da população na pobreza. A frustração da opção pan-americana como instrumento para a busca do desenvolvimento ocorre em momento em que novas oportunidades se abrem, com o aumento do número de países em desenvolvimento, nos foros multilaterais. Por outro lado, na ausência de questões de fronteira em aberto e de problemas de segurança externa relevantes, o Brasil se podia dar ao luxo de uma relativa distância das pressões políticas da Guerra Fria e do despertar descolonizante. A resultante destas forças foi o contraste entre a distância cautelosa do movimento dos não-alinhados, agrupamento político dos países em desenvolvimento, e o

engajamento ativo do Brasil no Grupo dos 77, agrupamento desses países para a diplomacia econômica. O Brasil passou a desenvolver uma diplomacia deslocada à chave econômica, mesmo na sua dimensão política.

Afirmar-se subdesenvolvido contrastava, por sua vez, com a tradição brasileira de defesa intransigente da igualdade entre as nações. A igualdade entre as nações era, para o Brasil do início do século XX, um argumento de inclusão em discussões como as das conferências da Haia ou da criação da Liga das Nações. Nação jovem e de poucos recursos, afirmar-se igual era, para o Brasil, não aceitar ser relegado a ligas menores e rejeitar a separação entre grandes potências capazes de definir os rumos do mundo e os outros países que se resignavam aos desígnios das nações de primeira linha. A inserção do Brasil nos regimes internacionais do pós-guerra se fez em linha com essa tradição. Éramos iguais entre iguais na Organização das Nações Unidas (ONU), a despeito da frustração com a exclusão do clube de membros permanentes do Conselho de Segurança (CSNU). Éramos iguais entre iguais como partes contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Éramos iguais entre iguais, embora menos ricos (e com menores quotas, logo menor poder de votação), no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

84 A cláusula de nação mais favorecida prevê que o país importador aplique ao produto proveniente do outro país o regime de importação mais favorável, incluída a menor tarifa de importação, entre os aplicados a todos os outros países.

85 MOURA (1).

(BIRD), hoje mais conhecido como Banco Mundial. Participamos da negociação e assinatura de todos esses regimes internacionais sob o manto, com algumas exceções, da igualdade de direitos e obrigações. Isso estava em linha com a noção, predominante no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, de que os países “atrasados” estariam em estágio anterior de um processo linear que os levaria a tornarem-se como os países avançados caso dispusessem dos recursos necessários.

Sob os regimes do pós-Segunda Guerra, porém, a igualdade foi crescentemente percebida como uma limitação. Na virada dos anos de 1950 a 60, passou-se a considerar que, tratando como iguais, naquilo que se referia a suas regras, direitos e obrigações, os que eram desiguais quanto ao grau de desenvolvimento econômico e, além disso, reservando o núcleo dos sistemas decisórios aos “mais iguais”, não só os regimes vigentes congelavam o poder mundial, na expressão famosa de Araújo Castro<sup>86</sup>, mas perpetuavam a desigualdade econômica e social.

Os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da ONU (CEPAL), desenvolvidos, de 1950 a 1963, sob a condução de Raul Prebisch, aportaram um quadro conceitual e de trabalhos empíricos que, ainda que nunca tenha deixado de ser questionado, forneceu a *rationale* para as propostas de reforma dos regimes econômicos existentes, sem questionar seus fundamentos capitalistas. O diagnóstico da CEPAL, recordemos, identificava uma divisão estrutural do sistema econômico internacional entre um centro industrializado e produtor de conhecimento e uma periferia produtora de “produtos de base” (*commodities*) e importadora de manufaturados e tecnologia. As dinâmicas econômicas desta estrutura resultavam, ao longo do tempo, numa tendência à deterioração dos termos de troca em desfavor dos países da periferia, limitando a melhoria de seus níveis de vida. Era preciso, portanto, desenvolver políticas de promoção da industrialização, o que, segundo a análise dos surtos de industrialização em países da periferia feita pela CEPAL, poderia ser alcançado por meio da substituição de importações, começando pelas indústrias menos complexas de bens de consumo não duráveis. Para isso, e à luz das dificuldades de balanço de pagamen-

tos que a deterioração dos termos de troca e a necessidade de aumentar a importação de bens de capital, partes e peças e insumos industriais geravam, cabia uma política de proteção comercial que apartasse as indústrias nascentes temporariamente da competição internacional e permitisse direcionar as divisas escassas às importações essenciais necessárias à industrialização. Finalmente, para permitir as escalas de produção requeridas por muitas das indústrias modernas, a integração regional criaria mercados suficientemente amplos sob níveis de proteção temporária comuns. A atração de investimentos estrangeiros, com aporte de capital e tecnologias, completava o quadro, em consonância com os movimentos que se desenhavam de multinacionalização das grandes empresas do “centro”.

Cabia, assim, aos governos da periferia a postura ativa de promoção da industrialização, mas a causa estrutural das dificuldades eram as regras dos regimes internacionais que mantinham a dinâmica centro-periferia em funcionamento. Portanto, se cabia modificar as políticas nacionais para transformar a estrutura econômica nacional, era um corolário modificar também as regras dos regimes internacionais e as políticas econômicas dos países do centro, para que a estrutura da economia internacional fosse mais favorável à industrialização da periferia. Sob o contexto do “*embedded liberalism*” que caracterizou o conjunto de regimes econômicos internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial<sup>87</sup>, em que marcos de condução keynesiana das economias nacionais conviviam com um quadro de liberalização progressiva de fluxos de comércio e capital, a CEPAL propunha estender a intervenção econômica governamental ao campo internacional numa lógica de correção coletiva de falhas de mercado geradas pela estrutura centro-periferia.

Nesse contexto, a síntese dos 3D (desarmamento, descolonização e desenvolvimento)<sup>88</sup>, apresentada pelo então Chanceler Araújo Castro como expressão das prioridades da política externa brasileira, marcará profundamente a diplomacia econômica do país. O desenvolvimento como objetivo da política externa traduzia-se, em linha com a leitura cepalina da ordem internacional, num esforço de, por um lado, promover a questão do desenvolvimento como questão

86 AMADO, 1982, p.200.

87 RUGGIE, 1982.

88 AMADO 1982, p. 25-42.

política na Organização das Nações Unidas, em equivalência de importância com os temas da paz e segurança internacional que estiveram no núcleo de sua criação e, por outro, em defender

um programa de reforma e intervenção coletiva nas regras e estruturas dos fluxos de comércio e investimentos internacionais.

## Na política, desenvolvimento: Segurança Econômica Coletiva

A primeira dimensão levaria à defesa do conceito de segurança econômica coletiva, que tratava de colocar as questões do desenvolvimento em pé de igualdade com as questões de segurança e busca da paz que estavam na espinha dorsal da Carta da ONU, por meio da inserção do desenvolvimento econômico no conceito de paz. O conceito de segurança econômica coletiva surge em pelo menos três momentos nos debates das Nações Unidas. Já em 1963, no Debate Geral da XVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o chanceler brasileiro, Araújo Castro, assinalava que

*Hoje em dia, inevitavelmente, levados a associar a segurança coletiva à noção de Desarmamento Geral e Completo sob controle internacional, somos, de outro lado levados a associar ineludivelmente a noção de segurança coletiva a outra segurança: a segurança econômica coletiva*<sup>89</sup>

No mesmo discurso, a delegação brasileira advogava a proclamação, ao final da primeira UNCTAD, que se realizaria no ano seguinte, de uma Declaração para a Consecução e Manutenção da Segurança Econômica Coletiva, que seria uma carta definidora dos princípios básicos da cooperação internacional para o desenvolvimento<sup>90</sup>. Trata-se, em resumo, da ideia que viria posteriormente a se concretizar na Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, aprovada pela AGNU em 1974<sup>91</sup>.

Em 1970, na XXV Sessão da AGNU, os países latino-americanos, liderados pelo Brasil, introduziram, sob o item “Consideração de Medidas para Fortalecer a Segurança Internacional”, proposto pela URSS, projeto de Resolução aprovado como “Declaração sobre o Fortalecimento da Paz e

Segurança Internacionais”. Então embaixador do Brasil na ONU, Araújo Castro, manifestando-se posteriormente sobre o assunto, inseriu a iniciativa na lógica da relação entre segurança e desenvolvimento:

*[...] a declaração reconhece e proclama a íntima correlação entre desenvolvimento e desarmamento e segurança e estabelece que qualquer progresso em favor de um destes objetivos constitui um progresso em relação aos outros dois.*<sup>92</sup>

Castro reclama, porém, que:

*[...] as principais nações industriais continuam a esquivarem-se de uma ação coletiva decisiva favorecendo o mundo subdesenvolvido, assim ignorando e menosprezando o princípio da segurança econômica coletiva, do mesmo modo proposto pelo Brasil, e que incorpora uma ideia que corresponde, nas áreas econômica e social, à ideia de segurança coletiva que temos nos esforçado até o presente, embora em vão, no campo da paz e da segurança.*<sup>93</sup>

Em 1973 e 1974 o tema da segurança econômica coletiva é inscrito na agenda do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). O debate que ali se trava é guiado, em linhas gerais, por uma nota do Secretário Geral da ONU em que consubstancia a legitimidade do assunto no artigo 65 da Carta das Nações Unidas, que indicaria a interligação entre segurança econômica e segurança política. A nota do SG define quatro funções para o conceito. A primeira seria a função de avaliação, que consistiria em “anticipate those situations which call

89 Ibid., p. 32.

90 Ibid., p. 36.

91 ONU – Res AGNU 3281(XXIX)

92 AMADO, 1982, p.94

93 Ibid.

for measures of international cooperation”<sup>94</sup>, a fim de evitar que situações emergenciais derivassem em crises, ajudando a reduzir as tensões políticas associadas às situações de instabilidade econômica. A segunda função seria a emergencial, que permitiria à comunidade internacional “face emergencies promptly and effectively”<sup>95</sup> quando não for possível preveni-las, envolvendo a cooperação em caso de desastres naturais ou causadas pelo homem, sendo importante desenvolver os mecanismos de solução de controvérsias e de ação coletiva contra medidas unilaterais prejudiciais adotadas por membros da comunidade internacional. A terceira seria a função de equidade, que envolveria “a balanced and equitable implementation of international cooperation”<sup>96</sup>, com a inclusão de “welfare motivations and objectives”<sup>97</sup>. Finalmente, haveria a função de regulamentação: “development of substantive rules on matters of vital concern to the evolution of the world community”<sup>98</sup>, que envolveria o desenvolvimento de códigos de conduta e outros tipos de legislação internacional, exemplificada com a negociação então em curso para elaboração de uma Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. No debate que se seguiu, vários países defenderam a noção de que o conceito de segurança econômica coletiva seria capaz de estabelecer “an overall objective or rationale” para esforços de cooperação multilateral para o desenvolvimento<sup>99</sup> e a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados seria a maneira de implementá-la. Em contrapartida, outras delegações, depreendendo-se do contexto que de países desenvolvidos, procuravam enfatizar a diferença entre os conceitos de segurança coletiva política e econômica, “for while the former had been accepted as a guiding and normative principle of international relations, the latter

was still being elaborated”<sup>100</sup> e, portanto, não se deveria partir para sua regulamentação.

Em 1974, dentro da lógica habitual de seguimento dos temas na ONU, o SG apresenta novo relatório ao ECOSOC. O relatório, por um lado, procura relacionar segurança econômica com político-militar, afirmando que as relações econômicas entre os Estados são por vezes causa parcial de ameaças à paz. Por outro, liga diretamente segurança a desenvolvimento, definindo insegurança “in terms of threats of severe deprivation of economic welfare”<sup>101</sup>. As ameaças ao bem-estar, logo à segurança econômica, viriam de ação intencional ou não de outros Estados, de organizações transnacionais ou causas naturais. Nesse contexto, a segurança econômica coletiva é pensada como “the problem of creating an international economic order which reduces threats of deprivation of economic welfare”<sup>102</sup>, que precisaria agir sobre cada um dos grupos de fontes de ameaças ao bem-estar. Essa segunda encarnação da discussão do conceito de segurança econômica coletiva conclui-se com a inserção do tema, em 1975, numa resolução “omnibus” sobre a Implementação da Nova Ordem Econômica Internacional<sup>103</sup>, conceito que, como veremos abaixo, catalisou a agenda econômica dos países em desenvolvimento na década de 1970.

O conceito de segurança econômica coletiva ainda teria uma terceira vida em 1985, com a proposta, pela URSS, de uma Resolução sobre “International Economic Security: a major condition for accelerating the economic decolonization of developing countries”<sup>104</sup>. Ao longo da discussão no ECOSOC e na AGNU a proposta perde seus aspectos mais políticos e agressivos aos países industrializados e é aprovada como Resolução AGNU 40/173 – “International Economic Security”. Os soviéticos buscam manter

94 ONU, E/5263, p.3

95 Ibid., p.4

96 Ibid., p.5

97 Ibid.

98 Id., p. 6.

99 ONU, E/5369, p. 3.

100 Ibid.

101 ONU, E/5529, p. 3.

102 Ibid., p.8.

103 ONU, Resolução ECOSOC 1911(LVII)

104 ONU, A/40/3 p.40

o tema em discussão nos anos seguintes, mas ele transita pela interdependência econômica e evolui gradualmente para a temática da estabilidade econômica e do “*early warning*” sobre os problemas econômicos globais para desembocar na Resolução 1989/85 – “*Role of United Nations in the early identification, analysis and monitoring of world economic developments*”.

A via política da promoção do desenvolvimento pela busca de paralelismo com a agenda e os mecanismos de promoção da segurança foi, como se viu, promovida ativamente pelo Brasil. Embora motivada pela diferenciação entre “nações industriais” e “nações subdesenvolvidas”, inerente ao debate sobre desenvolvimento, a rigor a proposta de segurança econômica coletiva insere-se na lógica da igualdade de responsabilidades e direitos. Além disso, se o que justifica tratar o subdesenvolvimento como questão de

segurança é o risco que representa, ele passa a ser um risco econômico como outros. Não surpreende, assim, que a temática da segurança econômica coletiva tenha terminado como uma discussão de estabilidade econômica e prevenção de crises, não mais como uma discussão sobre promoção do desenvolvimento.

Em paralelo a essa linha, o Brasil promove um segundo caminho na busca do desenvolvimento como política externa, ajudando a construir um programa de reformas da ordem econômica internacional. Esta segunda linha traz a diferenciação para dentro das propostas operacionais e vai ter um duplo ponto de partida na I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada entre março e junho de 1964, e na Incorporação de uma parte IV sobre Comércio e Desenvolvimento no GATT, cujo protocolo foi assinado em fevereiro de 1965<sup>105</sup>.

## Na economia, desenvolvimento: UNCTAD e o Diálogo Norte-Sul

A UNCTAD foi convocada pela Resolução 1785 (XVII) da AGNU, com grande apoio do Brasil e atuação intensa da diplomacia brasileira em seu desenho, debates e resultados. Realizada em 1964, a Conferência terminaria por tornar-se um evento periódico realizado a cada quatro anos e por dar origem a um órgão intergovernamental permanente da ONU com um secretariado específico, responsável por conduzir as discussões sobre a inserção na ordem econômica internacional dos países “subdesenvolvidos” ou, como progressivamente se registrou no jargão da diplomacia econômica multilateral, países em desenvolvimento (PED)<sup>106</sup>. Raul Prebisch sai então da CEPAL para tornar-se o primeiro Secretário-Geral da UNCTAD e iniciar a transição da agenda reformadora da ordem internacional do âmbito regional ao global.

A UNCTAD passou a ser o palco principal onde os países recém-descolonizados na Ásia e África se juntaram aos latino-americanos, respaldados pela análise cepalina, para promover uma agenda de reformas do sistema econômico

internacional. Articulados no chamado “Grupo dos 77” – G77, conformado nas negociações da UNCTAD I, estes países foram consolidando nos dez anos seguintes um programa de instrumentos concretos e aspirações, no contexto de um processo de negociação permanente com os países desenvolvidos. Em 1974, sob o impacto recente da elevação dos preços do petróleo pela OPEP e diante da intensificada pressão política por parte dos PED, a Sexta Assembleia Geral Especial das Nações Unidas adota a Declaração e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). A NOEI se torna o conceito síntese que funde a dimensão política da demanda pelo desenvolvimento com o programa de reformas específicas desenhado nas sucessivas UNCTAD e será o carro-chefe do que passaria a ser denominado “Diálogo Norte-Sul” nos anos 1970.

A agenda unctadiana se inicia pelo mais evidente: se o problema fundamental é a deterioração dos termos de troca das *commodities* de forma desfavorável aos PED e se uma das

105 GATT (2), p. 1040.

106 A partir da segunda metade do século XX, as nomenclaturas se sucedem, com significados políticos que não examinarei aqui: países menos avançados, países subdesenvolvidos, países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento, posteriormente desmembrados em países de menor desenvolvimento relativo, países de mercados emergentes, países de renda média, países de renda baixa, países pobres. Este artigo adota como nomenclatura genérica países em desenvolvimento ou a sigla PED, sem prejuízo da utilização das nomenclaturas ligadas a contextos e documentos específicos.

explicações para isto é a flutuação assimétrica de produtos industrializados e não industrializados ao longo do ciclo econômico, a solução seriam acordos entre países produtores e consumidores para regular os preços destes produtos de forma a assegurar preços mais remuneradores e menores flutuações. Os acordos de produtos de base serão, assim, uma das principais reivindicações dos países em desenvolvimento e serão alcançados para café (1962), açúcar (1968), cacau (1973), borracha natural (1980), estanho (1981), juta (1982) e madeiras tropicais (1983)<sup>107</sup>. Em 1976 a UNCTAD IV lança o Programa Integrado de Produtos de Base, tentativa de dar tratamento integrado, num mesmo instrumento, aos acordos de produtos de base. O instrumento desejado não será alcançado, mas a ideia de contar com um instrumento financeiro estável de apoio aos acordos é realizada em 1980 com o Fundo Comum de Produtos de Base.

Em seguida, como vimos acima, entendia-se que a saída deste problema estrutural dependia do desenvolvimento da industrialização. Esta, porém, precisaria enfrentar as dificuldades da competição com os países já industrializados. No seu próprio território, estas indústrias nascentes poderiam ser protegidas por tarifas de importação elevadas, mas, em particular no caso dos países menores, o mercado interno não seria suficiente para gerar demanda à escala necessária, sendo preciso contar com o acesso aos mercados dos países desenvolvidos. A solução neste caso é a demanda por preferências tarifárias em favor dos PED a serem concedidas pelos países industrializados, que poderiam abrir espaços controlados em seus mercados a essas indústrias nascentes menos competitivas. Na UNCTAD II, em 1968, aprova-se, em consequência, a criação do SGP - “[...] *generalized nonreciprocal, non-discriminatory system of preferences in favour of the developing countries, including special measures in favour of the least advanced among the developing countries* [...]”<sup>108</sup>. Pelo SGP, países desenvolvidos aceitariam a entrada de produtos dos PED com o pagamento de tarifas de importação menores do que as tarifas gerais, ditas de “nação mais favorecida”, aplicável aos “iguais” membros do GATT. O SGP dá, assim, um caráter concreto ao

tratamento desigual dos desiguais e o caráter “especial e diferenciado” dos PEDs ganha vida. Os países desenvolvidos, entretanto, nunca concordaram em consagrar o SGP em compromissos internacionais legalmente vinculantes e o sistema foi mantido como uma coleção de medidas nacionais independentes, desenhadas por cada país importador e consagradas em sua legislação de maneira autônoma. Tal regime implica, naturalmente, maior incerteza, além de abrir a possibilidade, efetivamente aplicada mais tarde, como se viu, de sua utilização como instrumento de pressão, inclusive em questões políticas sem relação com o comércio ou a economia internacional.

Para abrir espaço em seus mercados aos produtos manufaturados dos países em desenvolvimento, os desenvolvidos deveriam ainda realizar ajuste estrutural das indústrias que perdiam competitividade, como têxteis e confecções, ao invés de adotarem medidas de proteção comercial. Na realidade, os países desenvolvidos, brandindo a ameaça de adoção de medidas restritivas unilaterais, lograram negociar, a partir de 1961, com os principais países em desenvolvimento exportadores de produtos têxteis e confecções, uma série de acordos de administração do comércio, que desembocaram em 1974 no Acordo Multifibras (MFA).

A demanda por industrialização implicava também demanda por financiamento, capital e tecnologia. Uma das principais possibilidades de acesso a capital e às tecnologias necessárias era o investimento estrangeiro direto (IED), à luz do movimento de multinacionalização das grandes empresas dos países desenvolvidos. O IED, entretanto, por razões históricas e políticas, teve tratamento diferente entre os países em desenvolvimento. Enquanto a América Latina, em geral, criou regimes abertos ao IED, muitos países de descolonização recente na África e Ásia adotaram regimes mais fechados em seus modelos de desenvolvimento. As resoluções da AGNU que lançaram o programa da NOEI, bem como a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, faziam referência explícita à necessidade de regular a atuação das empresas transnacionais (TNC)<sup>109</sup>. A negociação de um Cô-

107 Os dois últimos já sem cláusulas de regulação econômica, que desapareceriam progressivamente também dos demais nos anos 1980 e 1990.

108 ONU – Res. UNCTAD 21(II).

109 SAUVANT, 2015, p. 15.

digo de Conduta sobre Empresas Transnacionais começou em 1977 e deveria estabelecer uma regulação das relações entre TNC e governos que favorecesse o desenvolvimento. Tratava-se de um tema assimétrico por natureza, na medida em que os PED eram basicamente receptores de IED e os países desenvolvidos os locais de sede das empresas transnacionais responsáveis por estes investimentos. Assim, enquanto o objetivo dos PED era regular as TNC e manter a liberdade de atuação nacional para tal regulação, para os países desenvolvidos se tratava de disciplinar as políticas dos países receptores em relação às TNC<sup>110</sup>. As negociações perderam força após 1982 e foram encerradas em 1993<sup>111</sup>, refletindo a mudança generalizada de políticas de investimento da maioria dos PED na esteira da crise da dívida. Não tendo aceitado disciplinas sobre tratamento de investidores no contexto das negociações do código, os PED terminaram, em sua maioria, aceitando-as no contexto de acordos bilaterais de proteção de investimentos, que se multiplicaram nos anos 1990.

Um outro código de conduta, sobre transferência de tecnologia, viria a ser negociado a partir de decisão de 1977 da AGNU, no âmbito da UNCTAD. A questão do acesso à tecnologia na perspectiva dos PED vinha sendo tratada desde pelo menos a Resolução de 1961 da AGNU, por proposta brasileira, sobre *"The Role of Patents in the Transfer of Technology to Under-Developed Countries"*.<sup>112</sup> A discussão evoluiu a um foco nos contratos de transferência de tecnologia e deu origem à adoção por vários PED, na virada dos anos 1960/1970, de mecanismos de "screening" de contratos de transferência de tecnologia, para evitar termos desfavoráveis a suas empresas nacionais. A negociação do código dirigir-se-ia a esta temática, com o pressuposto de que os instrumentos tradicionais que regulavam a transferência de tecnologia, dados pelas legislações de proteção da propriedade intelectual e de proteção da concorrência, até certo ponto

contraditórias, não criavam as condições para um acesso fluido ao conhecimento, tendo em vista o poder de mercado dos geradores (e proprietários) de tecnologias<sup>113</sup>.

O Código, na forma que suas minutas tomaram nos anos 1980, buscava então definir práticas que deveriam ser evitadas nos contratos de transferência de tecnologia e nas práticas das empresas, tais como restrições à exportação a terceiros mercados, restrições ao desenvolvimento de inovações para adaptação local ou inovações derivadas, exigência de pagamentos para além do vencimento da proteção de propriedade intelectual, etc.<sup>114</sup> Embora o código buscasse solução para as principais dificuldades enfrentadas por PED na aquisição de tecnologia, suas regras seriam de aplicação universal. Uma seção dedicada ao tratamento especial para PED concentrava-se em instar os países desenvolvidos a promover a transferência de tecnologia e incentivar a atuação de suas empresas nesse sentido, bem como utilizar seus programas de assistência para atender a demandas de transferência e de capacitação científica e tecnológica. As negociações se prolongaram até 1994, quando, enquanto a Rodada Uruguai do GATT, como veremos abaixo, concluía um ambicioso acordo de medidas de propriedade intelectual relacionadas a comércio, a AGNU adotava resolução reconhecendo não haver condições para prosseguir as negociações do código sobre transferência de tecnologia<sup>115</sup>.

Melhor sorte teve um terceiro código, o *"Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices"*, acordado em 1980<sup>116</sup>. O Set, de aplicação voluntária e juridicamente não vinculante, é basicamente um instrumento que desenha elementos de política de concorrência: lista um conjunto de práticas anticoncorrenciais que as empresas deveriam evitar e prevê que os governos estabeleçam legislação e mecanismos para combater tais práticas. Embora na origem o instrumento fosse parte do programa da NOEI,

110 Ibid., p. 20-23.

111 Ibid., p. 51-55.

112 DAHR, 2021.

113 "Policies of developing countries dealing with the acquisition of foreign technology emerged as a response to an area of economic law that neither general principles of law nor industrial property regulations nor antitrust rules could give a satisfactory solution to less advanced economies" (ROFFE, 1985, p. 691).

114 Ver lista em ROFFE, 1985, p. 690.

115 ONU - A/RES/48/167

116 ONU - A/RES/35/63

como elemento do controle das atividades das TNC em países em desenvolvimento, também nesse caso os dispositivos do Set são aplicáveis tanto a países desenvolvidos quanto em desenvolvimento e o tratamento especial e diferenciado se resume ao parágrafo 7 da seção C, que prevê que os Estados, em especial os desenvolvidos, ao aplicar suas políticas de controle das práticas comerciais restritivas, deveriam levar em conta “[...] *the development, financial and trade needs of developing countries, [...]*”<sup>117</sup>, mencionando o desenvolvimento de indústrias domésticas e os esforços de integração regional e com outros PED. É significativo que a quarta conferência de revisão do Set, em 2000, tenha aprovado recomendação para que a AGNU subintitulasse o Set como “*UN Set of Principles and Rules on Competition*”<sup>118</sup>. De fato, o Set se tornou a base para a cooperação no marco da UNCTAD sobre a temática da política de concorrência, promovendo a adoção pelos PED de legislação e meios institucionais para este fim.

Quanto ao financiamento, as demandas de infraestrutura e capital associadas ao esforço de desenvolvimento deveriam contar com bancos multilaterais de desenvolvimento bem capitalizados e com carteiras em expansão. Ao mesmo tempo, emissões periódicas de Direitos Especiais de Saque pelo FMI auxiliariam a garantir liquidez às obrigações internacionais associadas ao desenvolvimento, abrindo espaço nos balanços de pagamentos. Finalmente, os países desenvolvidos deveriam comprometer-se com fluxos estáveis de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), sob a forma de doações e empréstimos concessionais para programas de desenvolvimento.

As tentativas de implementação e ampliação da agenda descrita acima e a busca da NOEI vão culminar, e esgotar-se, em 1981, com a Reunião de Cúpula de Cancún sobre Cooperação e Desenvolvimento. A reunião de Cancún tem sua origem em sugestão do “Relatório Brandt”, de 1979, elaborado por um comitê de personalidades criado por sugestão do então presidente do Banco Mundial, Mc Namara. A ideia foi retomada pelo presidente do México e pelo primeiro-ministro da Áustria, que organizaram em conjunto um processo que envolveu um número limitado

de países. A convocatória se deu à sombra da frustração com o impasse na realização, sob o amparo das Nações Unidas, de “Negociações Globais” sobre a ordem econômica internacional, que deveria discutir de forma integrada os problemas de diferentes esferas econômicas como comércio, investimentos, finanças, etc. O Brasil não participou do grupo inicial, mas foi convidado à Reunião de Cúpula, sem nutrir grandes expectativas. Como assinalava o maço de informações preparado no Itamaraty para a reunião:

*A reunião de Cancún terá formato extremamente aberto e “solto”, na medida em que destituída de sentido negociador e estruturada em termos informais, sem agenda nem emissão de comunicado ao final dos trabalhos. A definição de tal formato para o encontro deveu-se à atitude dos países desenvolvidos (ou, pelo menos, à de alguns deles [...]), que desde cedo insistiram [...] em que o encontro fosse formulado de forma tal que não houvesse qualquer veleidade de utilizá-lo como instância para a tomada de decisões concretas e de grande impacto sobre os assuntos pendentes no plano Norte-Sul.*<sup>119</sup>

Mantinha-se, ainda assim, uma expectativa na opinião pública e entre os diplomatas na ONU de que as conversas de alto nível pudessem fazer avançar o lançamento das Negociações Globais, “pois o que deseja a grande maioria é poder retomar o tema das ‘negociações globais’ imediatamente após Cancún, de modo que ‘[...] seja possível, à luz do encontro de cúpula, chegar em definitivo a entendimento no sentido do pronto lançamento daquelas negociações’<sup>120</sup>. A reunião, entretanto, deu razão à avaliação mais pessimista de “não serem muito animadoras as perspectivas de que se consiga em Cancún convencer o Presidente norte-americano a endossar a ideia”.

Não é apenas a oposição do governo Reagan e sua agenda econômica liberal que fazem da reunião de Cancún o Ato final do Diálogo Norte-Sul. Se o primeiro choque do petróleo tinha

117 Id., p.12.

118 ONU - TD/RBP/CONF/10/Rev.2, p. 1.

119 MRE, 1981, p. 138.

120 Ibid.

elevado o poder de barganha dos PED, a elevação das taxas de juros ao final da década de 1970 e o segundo choque do petróleo submergiram estes países na crise da dívida dos anos 1980, deflagrada pouco menos de um ano depois da reunião de Cancún com a moratória mexicana de agosto de 1982. Ao mesmo tempo, a diferenciação entre os países em desenvolvimento reduzia a coesão e dispersava seus interesses. Ao longo da

década de 1980, os itens da agenda de reformas da ordem econômica desenvolvida na UNCTAD, como se pode observar pelas datas mencionadas na descrição acima, perderam impulso, dando gradualmente lugar na opinião e na prática de política econômica dos PED a medidas mais alinhadas com o que se convencionou denominar “Consenso de Washington”.

## No contrato, desenvolvimento: Parte IV do GATT

Enquanto nas Nações Unidas as demandas dos países em desenvolvimento desembocaram na UNCTAD, o regime multilateral de comércio consagrado no GATT, que tinha como pilar o tratamento igualitário da cláusula de nação mais favorecida, teve também que dar sua resposta. Em 1957, as PARTES CONTRATANTES<sup>121</sup> decidem solicitar a um grupo de peritos, do qual participou Roberto Campos, um relatório sobre o comércio internacional, com foco, entre outros, na dificuldade dos “países menos desenvolvidos” em ampliar seu comércio. A discussão do relatório *Trends in International Trade*, de outubro de 1958, ou “Relatório Haberler”<sup>122</sup>, levou à criação de três comitês, o terceiro dos quais com o mandato de discutir medidas para expandir o comércio internacional “[...] with particular reference to the importance of the maintenance and expansion of the export earnings of the less developed countries to the development and diversification of their economies”<sup>123</sup>. A discussão seguiu pelos anos seguintes e apenas em 1963 chega-se a um mandato ministerial para a negociação de uma nova Parte IV do Acordo Geral, que foi aprovada em fevereiro de 1965, já portanto sob o impacto da UNCTAD I, e entrou em vigor em junho de 1966.

Com três longos artigos (XXXVI – Princípios e Objetivos; XXXVII – Compromissos e XXXVIII – Ação Conjunta), a Parte IV é de natureza programática, sem dispositivos operacionais ou compromissos específicos, e promete, entre outros, a colaboração das PARTES CONTRATANTES com instituições que viessem a ser criadas pela UNCTAD. Na história do GATT e de sua sucessora, a Organização Mundial do Comércio – OMC, os artigos da parte IV foram relativamente pouco invocados, na medida mesmo em que não criavam obrigações e direitos facilmente executáveis. A Parte IV reconhecia a diferença de padrões de vida entre os países “menos desenvolvidos” e os “outros países”<sup>124</sup>, a dependência de produtos de base e conseqüente necessidade de melhores termos comerciais para estes produtos<sup>125</sup> e a necessidade de diversificação produtiva<sup>126</sup> e assistência financeira<sup>127</sup>. Mas o artigo XXXVII continha apenas promessas futuras de privilegiar o acesso de produtos de interesse dos PED e adoção de outras medidas em favor de seus produtos de exportação. O artigo XXXVIII:8, porém, estabelece que

8. *The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made*

121 No GATT 1947, PARTES CONTRATANTES, com maiúscula é o órgão máximo de governança, que reúne todas as “partes contratantes” com minúsculas, ou seja, os signatários do acordo. A denominação curiosa resultava da condição especial do GATT, assinado em 1947, que era uma parte, colocada em vigência provisória, do que deveria ter sido o Tratado da Organização Internacional do Comércio, que nunca entrou em vigor.

122 Segundo o nome do presidente do grupo de peritos, Gottfried Haberler. Além de Roberto Campos e Haberler, participaram James Meade e Jan Tinbergen.

123 GATT (2), p.1039.

124 GATT, artigo XXXVI:1(c).

125 GATT, artigo XXXVI:4.

126 GATT, artigo XXXVI:5.

127 GATT, artigo XXXVI:6.

*by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties.*

Embora também sem efeitos diretos, o dispositivo assentou as bases da diferenciação jurídica dos PED no sistema do GATT/OMC, tendo em vista a natureza contratual do Acordo Geral, baseada no “equilíbrio de direitos e obrigações”. Entretanto, ao invés de produzir nas negociações comerciais o efeito aparentemente desejado de maior abertura de mercados em favor dos países em desenvolvimento, o princípio da não reciprocidade, ou, em sua elaboração posterior, “*less than full reciprocity*”, foi utilizado para que os PED se desengajassem das negociações comerciais ainda mais do que o seu baixo poder de barganha permitia à luz das regras para negociações comerciais multilaterais. Num contexto em que vários buscavam a industrialização por substituição de importações, não realizar concessões tarifárias terminava por ser mais importante do que obter, ao passo que, da perspectiva dos países desenvolvidos, concentrados no avanço do comércio intra-industrial entre eles, os PED eram mercados que se podia deixar de lado.

Como os dispositivos da Parte IV eram pouco operacionais, os dispositivos que terminaram sendo mais relevantes para um tratamento “especial e diferenciado” dos PEDs no regime do GATT de 1947 terminaram sendo os que já haviam sido acordados na Sessão de Revisão de 1954-55, que definiu o texto, ainda vigente, do Artigo XVIII do GATT. O artigo XVIII introduziu flexibilidades e exceções às regras do Acordo Geral para que países em desenvolvimento (“*the economy of which can only support low standards of living and is in the early stages of development*”<sup>128</sup>) renegociassem concessões tarifárias (seção A), adotassem restrições quantitativas por motivo de dificuldades de Balanço de Pagamentos

(seção B) ou excetuassem as regras do GATT para proteger ou incentivar indústrias nascentes (seção C), possibilidade também estendida em sua seção D aos países “*the economy of which is in the process of development*”, mas que não se enquadravam nos critérios de país em desenvolvimento indicados acima<sup>129</sup>. Naquela ocasião, o relatório do Grupo de Trabalho sobre Restrições Quantitativas, que definiu as seções B, C e D do artigo, já se referia às “*special circumstances of economic development*” e notava, em relação à possibilidade de excetuar as regras do GATT que

*This limitation appears to be justified by the fact that it would be more difficult for countries having limited resources at their disposal and depending on primary production to rely exclusively on measures consistent with the General Agreement in order to solve the transitional problems which may arise from the implementation of programmes of economic development*<sup>130</sup>

As seções A e C do artigo XVIII, porém, não afastavam a aplicação do princípio geral de equilíbrio de direitos e obrigações e, portanto, a modificação tarifária ou abertura de exceção às regras estava sujeita à oferta de compensações ou retirada de concessões pelos países exportadores afetados. Em decorrência, foram pouco utilizados pelos potenciais beneficiários<sup>131</sup>. Em 1967, o Brasil obteve um *waiver* para modificar sua lista de concessões tarifárias, a “Lista III”<sup>132</sup>, e poder aplicar novas tarifas às importações acima dos níveis anteriormente consolidados, enquanto negociava novos compromissos tarifários para compensação. Quando as negociações finalmente foram concluídas, em 1974, as transformações da economia brasileira e as dificuldades geradas pela crise do petróleo levaram o Brasil a alterar novamente as tarifas

128 GATT, artigo XVIII:4(a).

129 GATT, artigo XVIII:4(b).

130 GATT (1), p. 496.

131 “*Aside from section B, very little use has been made of Article XVIII in the history of GATT*” disse o representante do Brasil, Embaixador George Maciel, em pronunciamento de 21/2/1977 ao grupo “*Framework*” das negociações multilaterais da Rodada Tóquio, como justificativa para as propostas apresentadas para reforma do artigo. (GATT – MTN/FR/W/1, p.4). Informação interna do MRE chega a afirmar que “a seção A do artigo XVIII nunca foi aplicada” MRE, 1977), p.10

132 No GATT, cada parte contratante registra suas concessões tarifárias, ou seja, os níveis máximos de tarifas de importação que se compromete a respeitar para cada produto negociado, numa lista de produtos numerada originalmente por ordem alfabética, cabendo ao Brasil o número III, e posteriormente em ordem de acesso ao acordo.

e solicitar nova renegociação da Lista III. Em julho de 1975, o Brasil “fez declaração sobre a matéria salientando que as retiradas tinham sido feitas para proteção à indústria nascente no contexto do Artigo XVIII, não sendo, portanto, necessário um *waiver*”<sup>133</sup>. As delegações da CEE e EUA, porém, não aceitaram a invocação do artigo XVIII e insistiram que o *waiver* fosse solicitado para que se desenvolvesse uma negociação de compensações ao amparo do artigo XXVIII, que regula as compensações tarifárias necessárias para manter um equilíbrio de direitos e obrigações entre as partes contratantes nos casos de modificação dos compromissos das listas tarifárias. A negociação terminou fundindo-se com a negociação tarifária da Rodada Tóquio, na qual o tratamento diferenciado permitiu que os PED não aplicassem a fórmula de redução tarifária ampla com que os países desenvolvidos se comprometeram. A Lista III entrou nos anos 1980 com compromissos para pouco mais de 300 itens tarifários de um universo que devia beirar os dez mil.

Já a seção B do artigo XVIII, relativa a medidas adotadas por problemas no balanço de pagamentos, embora sujeitasse as restrições comerciais adotadas a exame pelas PARTES CONTRATANTES, com a participação do FMI, não previa compromissos compensatórios, desde que se cumprissem os requisitos do artigo. A seção teve um longo histórico de utilização, tendo em vista que, como diz seu texto, os países em desenvolvimento

*(...) tend, when they are in rapid process of development, to experience balance of payments difficulties arising mainly from efforts to expand their internal markets as well as from the instability in their terms of trade*

O Brasil invocou amplamente a exceção do artigo XVIII:B até os anos 1990, com base nas repetidas dificuldades de balanço de pagamentos que caracterizavam o modelo de substituição de importações sustentada pelo mercado interno. Sob esse manto de exceção às regras normais do GATT, houve uma expansão progressiva da utilização de medidas de restrição quantitativa de importações, em particular após a crise do petróleo nos anos 1970, tornando as importações brasileiras quase integralmente administradas, entre proibições de importação, regimes de autorização via licenciamento e necessidade de redução *ad hoc* de tarifas aduaneiras elevadas para viabilizar as importações consideradas necessárias. Ao longo desse processo foi se tornando indistinto o que era promoção de substituição de importações e o que era administração de divisas, construindo-se a primeira sob o amparo da segunda. Ao mesmo tempo, a longa duração das medidas de controle implicou em que a justificativa inicial da proteção à indústria nascente deu lugar à proteção, em muitos setores, de uma indústria sem estímulos à evolução da produtividade.

## No desenvolvimento, especial e diferenciado: do *waiver* de 1971 à *Enabling Clause*

Como mencionado acima, na UNCTAD II, em 1968, foi aprovada a criação do Sistema Geral de Preferências – SGP<sup>134</sup>, pelo qual países desenvolvidos concederiam, unilateralmente, sem reciprocidade e sem discriminação, preferências comerciais aos PED. O GATT, entretanto, não previa esta possibilidade e estava ancorado na obrigação geral de que cada país estendesse aos demais a tarifa de importação mais baixa cobrada a produtos provenientes de qualquer outro país: o princípio de nação mais favorecida.

Quando da negociação da Parte IV, os PED haviam buscado, sem sucesso, introduzir, no GATT, base legal para preferências comerciais a seu favor, como afirmou o presidente das PARTES CONTRATANTES ao receber o texto em novembro de 1964:

*(...) it was well known that many less-developed countries had hoped to have provisions relating to preferences in the new text. This had not been possible, but the CONTRACTING PARTIES had agreed to a*

133 MRE, 1977, p. 2.

134 ONU – Res. UNCTAD 21(II).

*working procedure for dealing with this important and controversial issue (...)*<sup>135</sup>

Assim, conformado o consenso para a concessão de preferências aos PED, para que a resolução da UNCTAD pudesse ser efetivamente implementada, foi necessária a aprovação de um *waiver* autorizando, por um período de dez anos, a concessão de preferências sob o SGP<sup>136</sup>. O *waiver* do SGP consagrava a diferenciação dos direitos e obrigações de PED e países desenvolvidos sob o GATT e abria espaço para a concretização de um item importante do programa de reformas da ordem econômica impulsionado pelo G77, mas não trazia segurança, na medida em que tinha um prazo limitado de validade.

Em 1973 é lançada em Tóquio uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais ao amparo do GATT. A declaração ministerial que lança a Rodada Tóquio, sob o pano de fundo das discussões sobre reforma da ordem econômica no âmbito das Nações Unidas, traz no seu segundo parágrafo quase todos os elementos do programa do G77: expansão do comércio dos PED como forma de obtenção de divisas, diversificação de exportações, melhor repartição dos benefícios do comércio por meio de melhor acesso aos produtos dos PED aos mercados dos países desenvolvidos e preços remunerativos e estáveis para produtos primários, “*taking into account their development needs*” e “*the specific trade problems of the developing countries*”. O quinto parágrafo, por sua vez, explicita a não reciprocidade e traz a expressão “*special and more favourable treatment*”, uma das formulações que se tornou mais comum do tratamento especial e diferenciado em favor dos PED:

*The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in the negotiation to reduce or remove tariff and other barriers to the trade of developing countries, i.e., the developed countries do not expect the developing countries, in the course of the trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs. The Ministers recognize the*

*need for special measures to be taken in the negotiations to assist the developing countries in their efforts to increase their export earnings and promote their economic development and, where appropriate, for priority attention to be given to products or areas of interest to developing countries. They also recognize the importance of maintaining and improving the generalized system of preferences. They further recognize the importance of the application of differential measures to developing countries in ways which will provide special and more favourable treatment for them in areas of the negotiation where this is feasible and appropriate.*<sup>137</sup>

A Rodada Tóquio sofreu uma paralisia inicial com a crise do petróleo e as negociações avançaram de maneira mais decisiva entre 1976 e 79, quando foram concluídas. Além das tradicionais negociações tarifárias, a rodada se distinguiu pelo objetivo de tratar de maneira mais sistemática da eliminação de barreiras não-tarifárias, que se tornavam motivo de maior atenção na medida em que as barreiras tarifárias no comércio entre países desenvolvidos já haviam sido muito reduzidas nas rodadas de negociação anteriores.

O Brasil, que avançara no seu processo de industrialização nos anos 1960 e passara pelo “milagre econômico” da virada dos anos 70, adotara políticas para promover a diversificação das exportações por meio de incentivos à exportação de manufaturados. A diplomacia econômica respondeu com participação ativa na criação do SGP e sua incorporação ao sistema do GATT e passou a buscar meios de dar-lhe maior estabilidade e alcance. Nas negociações tarifárias, a posição brasileira se orientava pelo princípio da não reciprocidade em todas as suas propostas, a começar pela defesa de que os países desenvolvidos aceitassem consolidar a concessão de preferências tarifárias aos PED, a serem incluídas nas listas nacionais de compromissos tarifários. Em troca os PED aceitariam oferecer contrapartidas não equivalentes e aceitariam que houvesse salvaguardas, tais como quotas tarifárias. Se isto não fosse possível, buscar-se-ia a melhoria direta do SGP:

135 GATT (2), p. 1042.

136 L/3545, p. 1.

137 CVCE, p. 3.

*Caso essa proposta revele-se inaceitável para os países desenvolvidos, os países em desenvolvimento deverão tentar obter para os produtos em apreço o estabelecimento, a preservação ou a ampliação de margens preferenciais e a melhoria qualitativa do SGP*<sup>138</sup>

Entre as maneiras de preservar o SGP estava a de evitar a erosão das preferências pelas reduções tarifárias em base de nação mais favorecida que resultariam da Rodada. O Brasil e outros PED proporiaram, nesse sentido, a inclusão de produtos de interesse dos PED nas listas de exceção dos países desenvolvidos à aplicação da fórmula de redução tarifária, modalidade utilizada na rodada para ampliar o escopo das reduções tarifárias. Essas e outras propostas em torno da consolidação de preferências, da preservação das preferências do SGP e da obtenção de “*deeper than formula cuts*” em produtos de interesse de PED foram apresentadas pelo Brasil e outros PED já na reunião de maio de 1975 do Grupo de Tarifas<sup>139</sup>. Um ano depois, o embaixador brasileiro seguia defendendo no Grupo de Tarifas a negociação de preferências tarifárias em favor dos PED<sup>140</sup>.

Estas propostas, entretanto, não tiveram sucesso, mantendo os países desenvolvidos sua liberdade de concessão unilateral de preferências sob o SGP. Restou aos PED apenas a diferenciação defensiva, ficando isentos da aplicação da fórmula de redução tarifária finalmente acordada e aplicada pelos países desenvolvidos. A fórmula possuía um caráter harmonizador, reduzindo mais as tarifas mais elevadas, e um escopo global, aplicando-se a todos os produtos industriais, menos a listas de exceções definidas por país. Nas negociações complementares à fórmula, por modalidade de pedidos e ofertas, havia, por definição, reciprocidade, sendo difícil assegurar o tratamento “especial e mais favorável” aos PED, que, além disso, enfrentavam nessa modalidade

o problema estrutural do baixo valor de comércio e da concentração das exportações em poucos produtos<sup>141</sup>.

Pelo lado brasileiro, dadas as políticas de substituição de importações e os problemas de balanço de pagamentos, o estímulo para posição mais ofensiva era baixo, havendo maior preocupação em manter as restrições às importações. Em setembro de 1977, memorando interno do Itamaraty que discutia a renegociação da Lista III e as negociações da Rodada recordava que as importações do Brasil se faziam em 80% com base em isenções pontuais “*ad hoc*” de tarifas, num total de 8,5 bilhões de dólares, e concluía:

*Parece muito pouco provável que dentre esses oito e meio bilhões de dólares nada existe que possa ser objeto de negociação no GATT para recompor a lista III e obter, em troca, nas NCMs concessões que nos interessem de nossos parceiros comerciais. A não ser evidentemente que o Brasil seja o único país no mundo que não enfrenta barreiras a suas exportações. Aliás na reunião do dia 5 os representantes do CPA e da CACEX pareceram compartilhar essa posição pois ambos indicaram que não viam qualquer produto de interesse brasileiro em relação ao qual deveremos solicitar concessões nas NCMs.*<sup>142</sup>

Na área das barreiras não tarifárias, a Rodada terminou seguindo a rota da negociação de códigos de conduta plurilaterais, cujos direitos e obrigações se estendiam apenas aos signatários. Estes códigos, quase todos reformados e multilateralizados na Rodada Uruguai e hoje parte do Acordo da OMC, estabeleciam em geral disciplinas para a utilização de certo número de instrumentos e políticas que afetam o comércio: licenças de importação, valoração aduaneira, subsídios e direitos compensatórios, antidumping,

138 MRE, 1974, p.1.

139 GATT - MTN/TAR/2, par.7.

140 GATT - MTN/TAR/W/22.

141 Nas negociações por “pedidos e ofertas”, os países trocam concessões de valores equivalentes, medidos normalmente pelo valor das importações do item multiplicado pelo tamanho da redução da tarifa de importação. Em consequência, países com baixo valor de importações têm baixo poder de barganha e países com poucos itens de exportação têm pouco interesse ofensivo na negociação.

142 Hugueneu Filho, C. (1977), p.6. O CPA é o Comitê de Política Aduaneira, cuja Secretaria era do Ministério da Fazenda e administrava as tarifas de importação e a CACEX era a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, responsável pela regulação administrativa do comércio exterior, incluído o licenciamento e restrições quantitativas.

barreiras técnicas, compras governamentais<sup>143</sup>. O Brasil aderiu a quatro destes códigos, deixando de lado o de compras governamentais, que incluía compromissos específicos de acesso a mercados de compras públicas e o de licenças de importação, preferindo evitar qualquer compromisso sobre a gestão deste instrumento central da política de importações à época. À exceção do código de licenças de importação, estes códigos contavam com dispositivos de tratamento diferenciado para PED com graus variados de relevância. Muitos dos dispositivos eram cláusulas incitatórias a que países desenvolvidos levassem em conta interesses de PED ou voltadas à assistência técnica, embora haja também dispositivos substantivos, como a manutenção da não aplicação aos PED da proibição de aplicação de subsídios à exportação de produtos industriais. A maioria das diferenciações substantivas, porém, eram atadas a prazos para implementação tardia e as destinadas a obter algum tipo de tratamento preferencial para as exportações dos PED eram formuladas em bases de melhores esforços.

O interesse do Brasil em participar dos códigos de subsídios e antidumping também respondia à estratégia de promoção de exportações de manufaturados, diante da utilização crescente dos instrumentos de defesa comercial por parte dos países desenvolvidos contra importações provenientes dos países de industrialização recente, à medida que determinados setores perdiam competitividade. Porém, a entrada do país no código de subsídios, para beneficiar-se das disciplinas que estabelecia para a imposição de direitos compensatórios, em particular o teste de dano, esteve longe de ser sem reciprocidade. Embora pelas regras vigentes do GATT os subsídios à exportação de produtos industriais só fossem proibidos para países desenvolvidos, para ser aceito no código de subsídios o Brasil aceitou, em função de negociação com os EUA, compromissos de eliminação gradual dos subsídios à exportação sob o programa BEFIEX<sup>144</sup>.

Diante das resistências dos países desenvolvidos em assumir compromissos vinculantes

em relação a preferências comerciais, o Brasil procurou também obter uma base jurídica mais sólida para as preferências comerciais e outros elementos normativos de interesse dos PED. Em intervenção ao grupo “framework” em fevereiro de 1977, o embaixador brasileiro assinalava, ao apresentar uma série de propostas concretas nesse sentido:

*From the point of view of developing countries, GATT has been essentially a passive forum, in which their special difficulties are discussed, sometimes even recognized, but seldom resolved [...]. The philosophy of change behind these proposals is driven by a very simple need: to provide additional benefits to the trade of developing countries so that they may be more effectively integrated into a dynamic framework of world trade; and in order to achieve this, to provide differential and more favourable treatment in favour of developing countries.*

As propostas se dirigiam a cinco temas:

1) *Cláusula de nação mais favorecida (MFN)*

Tratava-se aqui de buscar estabilidade jurídica para as preferências comerciais em favor dos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, fornecer uma base legal permanente para o SGP, retirando-o da incerteza do limite temporal e da exposição a contra-demandas no momento da renovação do *waiver* que permitia violar a cláusula MFN. Em segundo lugar, dar base legal para a negociação e consolidação de preferências no GATT, indo além do caráter unilateral e autônomo do SGP. Em terceiro lugar uma base legal ampla para o tratamento “diferenciado e mais favorável”:

*This should be done by the introduction in the GATT of a general clause, that is, an enabling clause, not a mandatory clause, to render differentiation legally feasible in all aspects of trade relations.*<sup>145</sup>

143 Outros três acordos setoriais foram negociados para regular o comércio em mercados específicos – carne, lácteos e aeronaves.

144 “In the framework of the MTN subsidy code, Brazil committed itself to phase out its principal export subsidy: the export credit premium. According to the original commitment, this incentive would be gradually eliminated by June, 1983. However, as stated in Chapter III, in light of Brazil’s balance-of payments problems, in November, 1982, the U.S. agreed with the maintenance of the premium (at a rate of 11% of the FOB invoice value) until April 30, 1985.” IPEA/ECLAC, 1985, p.63.

145 GATT – MTN/FR/W/1, p. 3.

A cláusula deveria cobrir o GATT e os códigos então em negociação, as barreiras que afetassem acesso a mercados de produtos de interesse de PED e procedimentos para negociações entre PED e países desenvolvidos.<sup>146</sup>

A proposta está na origem do principal documento jurídico do GATT/OMC sobre o tratamento diferenciado, a Decisão de 1979 sobre "*Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*", também conhecida como "*Enabling Clause*". Embora não se tenha alcançado uma emenda ao Acordo Geral abrindo uma nova exceção à cláusula de Nação Mais Favorecida, a *Enabling Clause* teve aplicação ampla, fornecendo a base para a continuidade do SGP e para acordos preferenciais entre países em desenvolvimento sem a necessidade de seguir os requisitos do artigo XXIV do GATT, que regula esse tipo de acordos. A cláusula embasa igualmente o tratamento mais favorável em relação a medidas não tarifárias, legitimando os dispositivos respectivos nos acordos com disciplinas a respeito, e retoma o tema da não reciprocidade.

### 2) *Salvaguarda por motivo de balanço de pagamentos*

A proposta buscava um reconhecimento mais sólido de que os problemas de balanço de pagamentos de PED eram estruturais, como forma de buscar maior flexibilidade no uso e ampliar o escopo das medidas de balanço de pagamentos cobertas pelo Artigo XVIII:B. Ela deu origem à "*Declaration on Trade Measures Taken for Balance-of-Payments Purposes*" de 1979, que não se dirige apenas a medidas de balanço de pagamentos adotadas por PED. Novamente, as negociações não levaram a emendas ao GATT, mas implicitamente a Declaração aceitava outras medidas além das restrições quantitativas como medidas de balanço de pagamentos. Por outro lado, a declaração estabelece que os países que adotam medidas por motivos de balanço de pagamentos devem dar preferência às medidas menos restritivas, evitar aplicar simultaneamente mais de uma medida e, "*whenever practical*" anunciar publicamente um cronograma de retirada das medidas<sup>147</sup>.

A declaração detalha também os procedimentos para exame das medidas pelo Comitê de Balanço de Pagamentos de uma forma que parece distante da intenção inicial da proposta brasileira: facilitar a aplicação por PED e fazer com que a consulta fosse dirigida a ajudar os PED a resolverem seus problemas de balanço de pagamentos, "*making them less like a trial and more like a serious attempt of the international trading community to render assistance to the developing countries*"<sup>148</sup>.

Assim, a declaração, ao mesmo tempo em que consolida o recurso dos PED à salvaguarda de balanço de pagamentos e aprofunda a lógica da diferenciação, caminha na prática para o estabelecimento de requisitos adicionais substantivos e procedimentais, ainda que em parte consolidando a prática existente.

### 3) *Salvaguarda por motivo de desenvolvimento econômico*

A terceira parte da proposta focava as seções A e C do artigo XVIII do GATT, argumentando que não deveriam ter como objetivo apenas a instalação de uma indústria, mas também levar em conta a necessidade de ajustes de mais amplo alcance que levassem em conta que o desenvolvimento levava a mudanças na estrutura produtiva e do perfil de comércio do país. Em relação à seção A, refletindo as dificuldades da recomposição da lista III, a proposta previa, entre outros, a possibilidade de recomposição periódica das listas de PED. Em relação à seção C, o principal objetivo era matizar a compensação/retaliação pelas medidas a serem adotadas e eliminar limitações temporais pré-definidas.

Apenas a proposta de que fosse possível notificar e realizar as consultas previstas de forma posterior à adoção da medida foi incorporada na Decisão de 1979 sobre "*Safeguard Action for Development Purposes*", ainda que ela reconheça em sua parte inicial que a implementação de programas de desenvolvimento:

(...) *may involve, in addition to the establishment of particular industries the development of new or the modification or extension of existing production structures*

146 Id, p. 9.

147 GATT - L/4904, par. 1.

148 GATT - MTN/FR/W/1, p. 3.

*with a view to achieving fuller and more efficient use of resources in accordance with the priorities of their economic development(...)*<sup>149</sup>

Em tudo o demais, a decisão reitera as regras previstas no artigo XVIII, o que na prática, fez com que as seções A e C continuassem praticamente sem utilização pelos PED.

4) *Consultas, solução de controvérsias e procedimentos de supervisão*

O sistema de solução de controvérsias do GATT, como seu herdeiro da OMC, é fundado no reequilíbrio de direitos e obrigações no caso de descumprimento do acordo, seja por retirada da medida, seja pela autorização de modificação ou retirada de concessões pela parte afetada. Os “dentes” do sistema, que o tornaram singular no sistema internacional, estão dados por essa última instância de “retaliação” autorizada. O baixo poder de retaliação dos PED, dada sua baixa participação nas importações mundiais, faz com que o sistema termine sendo menos efetivo a seu favor. Embora o Brasil parta desse diagnóstico, as propostas nesse item são menos ambiciosas do que nos demais e têm como elementos principais a notificação pelos desenvolvidos das medidas que afetem exportações de PED, procedimentos mais expeditos nas controvérsias envolvendo PED e bons ofícios do Diretor Geral do GATT nesses casos, além de disciplinas de supervisão do cumprimento pelos desenvolvidos das decisões favoráveis a PED. Alguns desses elementos, como o recurso aos bons ofícios do DG, já estavam presentes em Decisão de 1966 sobre controvérsias entre PED e países desenvolvidos.

O “*Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance*” que resulta da rodada realiza uma codificação da prática então existente, incluindo a reafirmação da Decisão de 1966, inclusive quanto aos bons ofícios do DG. Há poucas menções específicas a PED, com chamados a uma atenção prioritária aos problemas dos PED nas consultas e na supervisão das práticas comerciais das partes contratantes. Não há, porém, novos dispositivos substantivos de tratamento especial e diferenciado.<sup>150</sup>

5) *Reciprocidade*

Esta seção da proposta se dirige às formas de implementar a diferenciação nas negociações tarifárias típicas do GATT, face às indicações programáticas do artigo XXXVII:8 da Parte IV, citado acima. Note-se que, para o Brasil, “[...] *a developing country will judge the contribution it should make in a given trade negotiation on the basis of the differentiation of treatment offered in its favour, and of the additionality of benefits accruing to it therefrom [...]*”<sup>151</sup>: a diferenciação passa a ser um critério em si para a participação na negociação e o benefício para os PED, nesta formulação, não está na ampliação geral do comércio, mas na adicionalidade de concessão em seu favor, vista como única forma, por meio de preferências ou cortes maiores em produtos de seu interesse, de garantir ganhos de exportação efetivos. Além do balanço de concessões não dever embutir uma expectativa de reciprocidade plena quando da negociação entre PED e países desenvolvidos, outros instrumentos como a implementação gradual das concessões deveriam beneficiar os PED, ao passo que a avaliação do valor das concessões não deveria levar em conta apenas o valor do comércio, mas também a importância dos produtos para as economias dos PED. A mudança estrutural de suas economias não só deveria dar espaço a uma revisão periódica de suas listas de concessões, como mencionado antes, mas também deveria ser reavaliado o equilíbrio na medida em que a mudança da pauta exportadora modificava o valor dos benefícios anteriormente recebidos dos países desenvolvidos.

As exigências de não reciprocidade não conseguiram superar as dificuldades decorrentes da assimetria comercial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nas negociações tarifárias do GATT, presididas pelo equilíbrio de concessões. Na prática, a via de escape foi o desengajamento consentido dos PED. Na Rodada Tóquio isso significou que os PED não aplicaram a fórmula de redução tarifária e as reduções “*deeper than formula*” dos países desenvolvidos pouco atenderam aos interesses dos PED, salvo por casos limitados e mediante algum tipo de reciprocidade.

149 GATT – L/4897.

150 GATT – L/4907.

151 GATT – MTN/FR/W/1, p. 5.

## No desenvolvimento, globalização: a Rodada Uruguai e os limites do tratamento especial e diferenciado<sup>152</sup>

No início dos anos 1980 a busca de um tratamento especial e diferenciado nos regimes econômicos internacionais, como vimos acima, tinha conseguido migrar das discussões na UNCTAD e instalar-se nas regras do regime multilateral de comércio do GATT, apesar dos efeitos limitados. Os PED terminavam, como vimos, utilizando o tratamento especial e diferenciado mais para isentar-se de obrigações, mantendo também baixa cobertura de compromissos tarifários, do que para receber acesso adicional aos mercados. Se, por um lado, dificuldades estruturais dos PED em beneficiar-se das negociações tarifárias limitavam os benefícios do sistema desde sua perspectiva, por outro, duas áreas de seu grande interesse estavam virtualmente afastadas das regras normais que regiam o comércio.

A primeira, de interesse dos PED em geral, era o comércio de produtos agrícolas. Com o *waiver* de 1955 que permitia aos EUA desviar de suas obrigações na área agrícola, a manutenção de elementos da Política Agrícola Comum da Comunidade Econômica Europeia também à margem dos compromissos e o pouco interesse dos principais parceiros comerciais em negociações no setor, a agricultura foi ficando à margem das regras e das negociações, com elevadas barreiras tarifárias e quantitativas ao acesso a mercados e elevados subsídios à produção e à exportação.

A segunda, como vimos acima, era o comércio de produtos têxteis. Diante da perda de competitividade relativa dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento terminavam por preferir um ordenamento da restrição do que a aplicação à revelia das regras de restrições unilaterais ou do que “*trade harassment*” via instrumentos de defesa comercial, como direitos compensatórios e antidumping.

A mesma lógica afetava setores de interesse dos PED de maior industrialização (mas também de interesse exportador de alguns países desenvolvidos), como aço e automóveis, cujo comércio estava crescentemente limitado por acordos de restrição voluntária de exportações (VRAs), principalmente aos mercados dos EUA e Comunidade Econômica Europeia. Os VRA

respondiam à mesma lógica do acordo multifibras: os exportadores aceitavam restringir voluntariamente suas exportações para evitar o “*trade harassment*”. Assim como acontecia no multifibras, uma vez negociados limites por meio de quotas, parte dos exportadores passava a se beneficiar da limitação à competição que o esquema implicava, obtendo mercados garantidos e preços mais elevados.

A Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais, iniciada do âmbito do GATT em 1986 e concluída em 1994 com a criação da OMC, prometia a gradual reincorporação destes setores de interesse dos PED nas regras multilaterais, em contrapartida a maior incorporação dos PED nas regras do sistema. As regras do sistema, porém, não seriam as mesmas e incorporariam os então chamados “novos temas”: propriedade intelectual, serviços, investimentos.

Pelo lado dos países desenvolvidos, alguns dos mercados de países em desenvolvimento, que começam a ser chamados de mercados ou países “emergentes”, passam a ter relevância como mercado, tornando-se espaço de expansão do comércio para além da já elevada densidade das trocas entre países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, temas como maior proteção da propriedade intelectual, a redução das restrições ao comércio de serviços e a redução de medidas que afetam investimentos estrangeiros adquiriam importância à luz das transformações da economia no “centro”, para usar a linguagem cepalina.

Pelo lado dos países em desenvolvimento, a crise da dívida reduziu seu poder de barganha e conduziu vários deles a abandonarem políticas econômicas mais intervencionistas e baseadas na substituição de importações, tornando-os mais abertos a compromissos de abertura comercial no âmbito da Rodada. Por outro lado, os PED entram nos anos 1980 com uma diferenciação de níveis de desenvolvimento de suas economias muito distante da situação de relativa homogeneidade do início dos anos 1960. Isso se refletia em menor coesão das posições dos PED em favor de estratégias de reforma da ordem econômica, inclusive na busca de tratamento especial e

152 Daqui em diante, o leitor verá menos referências bibliográficas e documentais, já que parte das informações e percepções incluídas provêm da memória do autor, que as vivenciou em diferentes funções no serviço diplomático.

diferenciado, com uma nova categoria de países de menor desenvolvimento relativo (PMDR) buscando ainda melhor tratamento do que o melhor tratamento buscado pelos PED em geral. Embora a Resolução que cria o SGP na UNCTAD, como vimos acima, mencione medidas especiais para PMDR, o *waiver* no GATT não faz nenhuma diferenciação entre PED. Já na Rodada Tóquio, os textos de tratamento especial e diferenciado começam a incluir cláusulas de adicionalidade para “*least developed countries*”. Se numa frente os PMDR pressionam por uma diferenciação dos PED mais avançados para ganhar espaços protegidos de comércio preferencial<sup>153</sup>, flexibilidade e isenção de compromissos, na outra frente os países desenvolvidos pressionam os países de industrialização recente (NIC), emergentes, países de renda média alta, ou como se lhes quisesse chamar para ressaltar que já não eram simples países em desenvolvimento como os outros (Brasil entre eles), a que assumam maiores compromissos e um grau maior de abertura comercial. A “*enabling clause*” reflete essa realidade:

*First, while it reaffirmed the concept of less than full reciprocity by developing countries in trade negotiations with developed countries, it also underlined the notion of graduation by emphasising that as they achieved progressive development, they would participate more fully in the framework of rights and obligations under the General Agreement. Secondly, it envisaged special treatment of least developed countries in the context of any general or specific measures in favour of developing countries.*<sup>154</sup>

A Rodada Uruguai foi um exercício negociador bastante complexo, que além da negociação tarifária tradicional, renegociou quase todos os códigos de medidas não tarifárias da Rodada Tóquio; criou novas regras para o comércio agrícola, com a inclusão de limites, ainda que frouxos, para subsídios à produção e exportação, acordou a

extinção gradual do acordo multifibras; proibiu os VRA e criou novas regras para a aplicação de salvaguardas gerais; agregou novas regras de proteção da propriedade intelectual às vigentes por cerca de um século no sistema que deu origem à Organização Mundial de Propriedade Intelectual – OMPI; criou um novo Acordo Geral para regular o comércio de serviços; explicitou as limitações derivadas do GATT para medidas de investimentos relacionadas ao comércio; alterou profundamente o sistema de solução de controvérsias do GATT e criou uma nova Organização Mundial do Comércio para abrigar esse conjunto, dando finalmente permanência institucional ao provisório Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

O tratamento especial e diferenciado (já então integrado ao jargão como *S&D*, da sigla em inglês) foi incorporado como uma dimensão básica de todas as negociações na Rodada Uruguai e aumentou de importância à medida que mais PED completaram, ao longo dos anos em que durou a rodada, seus processos de acesso ao GATT e se incorporaram às negociações. Dos sete itens da seção dedicada a princípios gerais da declaração de Punta del Este, que lançou a Rodada, quatro se referiam a *S&D*: tratamento diferenciado e mais favorável; não reciprocidade; maiores compromissos conforme avance o desenvolvimento (graduação) e tratamento especial para PMDR.

Dimensão básica e importante, mas não necessariamente com resultados muito significativos. Tampouco insignificantes. Foram introduzidos alguns elementos de diferenciação objetiva e prática em alguns dos novos acordos, como os dispositivos que permitiram excetar exportações provenientes de PED, sob certas condições e limites, de medidas de defesa comercial e salvaguardas. Pelo lado das flexibilidades, o *S&D* foi aplicado sistematicamente, com limites para PED sempre relativamente mais favoráveis, como, por exemplo, para subsídios agrícolas. Mas a grande maioria dos dispositivos de *S&D* continuou a ser de melhores esforços de países desenvolvidos, prazos mais longos para implementação

153 A despeito do objetivo de aplicação da cláusula de nação mais favorecida multilateralizada como pilar central, o GATT já foi criado com a aceitação da manutenção de certos regimes de preferências tarifárias pré-existentes, incluídas as do comércio entre certos países e suas colônias e ex-colônias. Em 1975, a Comunidade Econômica Europeia assina com 46 países em desenvolvimento da África, Caribe e Pacífico (ACP) um acordo de cooperação que inclui preferências tarifárias. Este acordo e seus sucessores vão perpetuar a concessão de preferências no comércio de uma série de países em desenvolvimento, em sua maioria PMDR, e a hoje União Europeia.

154 HODA, 2021, p. 4.

de obrigações similares, ou promessas de assistência técnica. No campo da não reciprocidade de concessões tarifárias, os PED mais uma vez não tiveram que aplicar as regras gerais de redução tarifária que se aplicaram a países desenvolvidos, mas a grande maioria aceitou consolidar a quase totalidade de suas tarifas de importação a um teto máximo, complementado por concessões pontuais adicionais negociadas. Os códigos de medidas não tarifárias da Rodada Tóquio, com algumas exceções, tornaram-se aplicáveis a todos os membros da OMC, estendendo, portanto, sua aplicação à totalidade dos PED. Novas disciplinas sobre a utilização do artigo XVIII:B estabeleceram sem ambiguidades a preferência pela adoção de medidas tarifárias em relação à previsão original de medidas quantitativas e trouxeram novas disciplinas procedimentais para a invocação desta exceção. Temas como a consolidação de preferências comerciais ou de compromissos específicos sobre o SGP até chegaram a ser mencionados no início das negociações, mas desapareceram rapidamente. A cláusula de salvaguarda para o desenvolvimento, no novo contexto de modelos econômicos mais liberais, desapareceu da discussão.

Ainda que os acordos que sucederam aos códigos da Rodada Tóquio, assim como os novos acordos em propriedade intelectual, serviços e medidas de investimentos, contivessem dispositivos de tratamento diferenciado, estes tendiam a abrir poucas exceções permanentes. Com a multilateralização dos Códigos de Tóquio e a expansão do escopo normativo, a conclusão da Rodada Uruguai representou uma enorme incorporação dos PED ao sistema de regras do GATT/OMC, com redução significativa do espaço de desengajamento, progressivamente deixado apenas aos países de menor desenvolvimento relativo. A subdiferenciação em favor de PMDR também se tornou sistemática e, como antes para os PED em geral, resultou em pouca adicionalidade em termos de acesso a mercados, mas espaços adicionais para flexibilidades e afastamento de certas disciplinas de comércio.

O Brasil, uma vez mais, participou ativamente das negociações, exercendo posição de liderança entre PED e contribuindo para a discussão dos dispositivos de S&D adaptados aos contextos específicos de cada negociação. Como costumava constar das informações internas do Itamarara-

ty, o Brasil tinha interesse nos quinze grupos negociadores da Rodada. O mesmo, porém, não se podia dizer do conjunto dos países em desenvolvimento: a realidade da diferenciação entre PED deixava um grupo reduzido de países na condição de não ter desenvolvimento suficiente para ter interesses ofensivos em temas como propriedade intelectual ou investimentos, mas ter desenvolvimento suficiente para buscar preservar espaços de autonomia para políticas nestas áreas.

Entre o início da Rodada e sua conclusão, o Brasil passou do auge da crise da dívida e de um comércio altamente administrado a um processo de liberalização comercial autônoma no início dos anos 1990, ancorado num diagnóstico de esgotamento do processo de substituição de importações e enfraquecido por um processo inflacionário explosivo. A progressiva acumulação de reservas e a estabilização econômica do Plano Real, por outro lado, criaram condições para interromper a contínua invocação da exceção para medidas restritivas por motivo de balanço de pagamentos. Nesse contexto, o Brasil acompanhou a maioria dos PED e consolidou o universo tarifário a uma tarifa teto, passando dos seus pouco mais de 300 compromissos a limites para tarifas dos cerca de 8000 produtos da Nomenclatura Comum do Mercosul, exercício de integração regional em que embarcara no início da década de 1990. A nova lista III passou a ter uma tarifa máxima geral de 35%, com consolidações pontuais menores e consolidação a 55% para alguns produtos agrícolas que recebiam elevados subsídios em países desenvolvidos, em reação aos resultados considerados insatisfatórios nessa área. Os novos limites, que hoje parecem elevados, foram implementados gradualmente a partir dos níveis bem mais altos vigentes no lançamento da Rodada em 1986. No mesmo sentido, o Brasil reduziu sua resistência aos compromissos em alguns temas e aceitou o texto final em TRIPS ("Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio"), a despeito de não ter havido acordo na mesa de negociações e o texto ter sido arbitrado pelo então Diretor-Geral do GATT, Arthur Dunkel. De certa forma, em linha com a barganha básica da Rodada Uruguai, o Brasil, ao final das negociações, "retorna" de maneira mais completa ao sistema multilateral de comércio em paralelo ao "retorno" de têxteis, aço e, ainda que de forma incompleta, agricultura.

## Por toda parte, desenvolvimento: a Rodada Doha do Desenvolvimento e o impasse do tratamento especial e diferenciado

A Rodada Uruguai produziu resultados ambiciosos que estabeleceram o regime comercial da economia globalizada, que ia além da regulação e liberalização das barreiras nas fronteiras e estabelecia novas disciplinas que afetavam normas internas das economias nacionais para criar espaços ampliados de fluxos não só de bens, mas também de serviços e investimentos. Vencidos os anos necessários à implementação e digestão das novas regras, e ainda na esteira do entusiasmo com a economia globalizada, colocou-se na virada do século a questão do lançamento de uma nova rodada de negociações, agora na OMC. O fracasso do lançamento de uma nova rodada em Seattle, em 1999, já sintetizava, porém, os limites enfrentados pelo regime vigente na economia internacional. Crises econômicas na Ásia e América Latina no fim dos anos 1990 lançaram dúvidas sobre a validade de seus pressupostos liberalizantes e desregulamentadores, ao passo que as transformações econômicas começavam a deslocar maior proporção do PIB mundial para os países em desenvolvimento, com reações negativas nos setores afetados nos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, na OMC, os PED, agora amplamente majoritários, questionavam a barganha básica da Rodada Uruguai, considerando-a desequilibrada, com limitações demais ao “*policy space*” pelas novas regras que tinham aceitado, face à permanência, nos países desenvolvidos, de elevadas barreiras e regras frouxas para as políticas de subsídios em agricultura. O tema do impacto das políticas de subsídios de países desenvolvidos sobre o desenvolvimento dos “países pobres” ganhou espaço na opinião pública dos “países ricos” tornando-se incontornável numa nova negociação.

Os elementos centrais do acordo de agricultura da Rodada Uruguai tinham sido acordados entre EUA e a Comissão Europeia, no “*Blair House Agreement*” e aceitos a contragosto pelos exportadores agrícolas, entre os quais vários PED. A maneira de concluir a negociação nestas bases foi incluir uma promessa de continuidade da negociação, constituindo um dos principais elementos da “*built-in agenda*” de negociações futuras que resultou da Rodada.

Na virada do século, a já então União Europeia, que havia avançado nas reformas internas de seu regime de subsídios, tornando-o menos distorcivo do comércio, não desejava uma negociação isolada deste tema que consolidasse suas reformas sem contrapartidas em outras áreas de seu interesse. O lançamento de uma nova rodada ampla terminou sendo possível na Reunião Ministerial de Doha, em 2001, sob a condição de que haveria uma prioridade para os temas de interesse dos PED, em particular em agricultura. Aceitou-se que a própria rodada ganhasse a denominação de “Rodada Doha do Desenvolvimento” (“*Doha Development Round*”) ou “Agenda de Desenvolvimento de Doha” (“*Doha Development Agenda*” – DDA). Embora a negociação seguisse o modelo da Rodada Uruguai de “*single undertaking*” (“nada está acordado até que tudo esteja acordado”), logo se conseguiu estabelecer que a prioridade nas negociações era a agricultura e que as barganhas centrais entre agricultura, acesso a mercados para bens não agrícolas (“NAMA”) e serviços começavam por agricultura.

Como Rodada do Desenvolvimento, a Rodada Doha continha em seu mandato, naturalmente, amplas referências a *S&D*, com menções em quase todos os itens do programa de trabalho estabelecido pela Declaração Ministerial, além de um item específico que reafirma a validade geral do princípio e prevê uma revisão dos dispositivos existentes “*with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational*”<sup>155</sup>. A primeira década do século XXI, entretanto, assistiu não só a uma maior diferenciação entre os PED, mas a ascensão dos grandes países emergentes, entre eles o Brasil, cuja participação no PIB mundial cresceu aceleradamente. Nesse contexto, houve uma tensão crescente entre a aplicação sistemática do tratamento especial e diferenciado, elemento reconhecido no mandato das negociações e parte essencial do acordo que viabilizou o início das negociações, e as pressões vindas de desenvolvidos e PMDR para a graduação dos PED mais avançados. A Declaração Ministerial de Doha traz um longo item sobre a participação dos “*least*

155 OMC – WT/MIN(01)/DEC/1.

*developed countries*" na negociação, prevendo esforços "by all WTO members" para sua adequada incorporação ao comércio mundial, acesso a mercados sem impedimentos tarifários ou quantitativos e assistência técnica. Em indicação de pressões para a diferenciação adicional entre os PED, a declaração traz também um item sobre "economias pequenas", que passaram também a pleitear tratamento mais favorável em certos temas. O quadro era ainda mais complicado pela categoria de "país de acesso recente à OMC", que se impôs no correr da negociação, com o argumento de que, como estes países tinham feito grande esforço em termos de abertura de mercados e assunção de compromissos no contexto do processo de acesso, deveriam fazer um esforço menor na rodada. Ocorre que, como registra com satisfação a Declaração Ministerial que lançou a Rodada, a China concluiu em Doha seu processo de acesso à OMC e estava incluída nesta categoria. Naturalmente, à medida que os prazos previstos para a negociação foram sendo postergados, a acessão chinesa ia deixando de ser recente, ao passo que as exportações chinesas dispararam e fizeram a China galgar postos no ranking dos exportadores até tornar-se o maior exportador mundial em 2009. As demandas chinesas por *S&D* e por descontos adicionais em seus compromissos devido à acessão "recente", entretanto, não se reduziram.

Do ponto de vista da dinâmica das negociações, os grandes países emergentes foram ocupando um papel de destaque maior nos processos decisórios, em especial Brasil e Índia, com longa tradição de atuação no GATT e, crescentemente ao longo das negociações e em paralelo à sua importância ascendente no comércio mundial, a China. Na Rodada Uruguai, as grandes decisões eram tomadas em círculos concêntricos, onde o círculo final era o "Quad" (EUA, CEE, Japão e Canadá) e, em alguns casos, apenas EUA e CEE. Já na Rodada Doha, configurou-se um círculo decisivo conformado por EUA, UE, Brasil e Índia, ao que se juntou a China apenas às vésperas do impasse de 2008 que inviabilizaria as negociações. Somente num círculo mais alargado entravam também Japão e Austrália. Brasil e Índia, ancorados por sua tradição de atuação diplomática em foros multilaterais, ainda derivavam parte de seu poder de barganha de uma "legitimidade pela representação" como liderança dos PED. Agora passavam, porém, a ter também uma legitimidade própria para estar no núcleo decisório central, o Brasil como grande potência agrícola, a Índia como

potência no setor de serviços, a eles se juntando a China como potência comercial e industrial.

Nessa economia global em movimento, os grandes países emergentes demandavam participação nos processos decisórios centrais dos regimes internacionais, entre eles o de comércio. Os países desenvolvidos, que detinham esse papel, até certo ponto aceitavam essa nova realidade e incluíram gradualmente (e mais aceleradamente após a crise de 2008) os grandes emergentes nesses círculos decisórios formais e informais, mas passaram a exigir em troca maior alinhamento às regras e maior contribuição aos regimes (no caso de comércio, acesso a mercados). A resposta dos emergentes a essa demanda, porém, tem sido ressaltar suas características de heterogeneidade econômica e persistência de hiatos de desenvolvimento para seguir invocando o tratamento especial e diferenciado como base para divergir das regras que se aplicam aos desenvolvidos e restringir comparativamente mais o acesso a seus mercados. Na outra direção, os desenvolvidos têm resistido a modificar as regras que desenharam para o regime segundo seus interesses, como é o caso de agricultura, onde, por exemplo, os limites para aplicação de subsídios foram estabelecidos nos níveis aplicados no passado, bem mais elevados do que os dos PED, constituindo um verdadeiro tratamento diferenciado às avessas.

Colocado de forma muito simplificada, a Rodada Doha se transformou num embate entre disciplinar e abrir os mercados dos países desenvolvidos em agricultura e abrir os mercados de agricultura e produtos industriais dos grandes emergentes, trazendo-os para maior alinhamento às regras aplicáveis aos desenvolvidos. E nesse embate ela se inviabilizou, tendo como momento simbólico o enfrentamento final entre os "contendores" mais extremos de cada lado, EUA e Índia, em torno da questão das salvaguardas especiais para países em desenvolvimento, na reunião "mini-ministerial" de julho de 2008, em Genebra.

Essa questão sintetizava quase todos os problemas apontados acima. De um lado, um dos grandes emergentes invocando o *S&D* para a criação de um novo dispositivo de salvaguardas para produtos agrícolas que, segundo sua proposta, permitiria o fechamento de seus mercados agrícolas em certas circunstâncias. Alegava que seus agricultores, que sofriam as dificuldades do menor grau de desenvolvimento em infraestrutura, conhecimento, etc., tinham que enfrentar a

competição em seu mercado interno de produtos subsidiados dos países desenvolvidos e lembrava que os países desenvolvidos tinham direito a salvaguardas especiais em produtos agrícolas em decorrência das negociações da Rodada Uruguai, das quais resistiam em abrir mão e cujo desenho impedia o aproveitamento pelos PED caso lhes fossem estendidas. Do outro lado, um dos grandes desenvolvidos que, sob pressão de seu setor privado, insatisfeito com os resultados em acesso a mercados de produtos agrícolas e não agrícolas nos grandes emergentes, não poderia aceitar qualquer resultado que representasse uma redução de acesso, ao mesmo tempo em que resistia a qualquer redução real do nível de subsídios agrícolas então praticado e que lhe era permitido com folga dentro das regras vigentes.

As tensões que levaram ao impasse em julho de 2008 só aumentaram nos meses seguintes, ao mesmo tempo em que a eclosão da crise financeira de 2008 retirou qualquer sentido de prioridade às negociações. Os anos que se seguiram foram de erosão gradual do mandato de Doha, conforme os países desenvolvidos deixaram de aceitar o equilíbrio alcançado no seu lançamento e os PED não aceitaram modificá-lo, em especial em seus elementos de *S&D*.

Nesse contexto, os EUA apresentaram ao início de 2019, na OMC, proposta pela qual, entre outros, o tratamento especial e diferenciado já não seria mais concedido a países-membros da OCDE e tampouco a países-membros do G20. A lógica da proposta é, evidentemente, a de que se estes países são capazes de entrar na OCDE e suas economias são importantes o suficiente para entrar no G20, deveriam participar da OMC de igual para igual com os países considerados na Organização como países desenvolvidos. A proposta norte-americana explícita o rompimento do acordo em torno da existência e aplicação de tratamento especial e diferenciado a favor dos países em desenvolvimento que possibilitou a inclusão da Parte IV no GATT e seus desdobramentos que acompanhamos acima. Onde antes se aceitava a necessidade de certos graus de liberdade adicional para a tomada de medidas econômicas para promover o desenvolvimento, agora, os EUA e outros países desenvolvidos argumentam que a admissão de exceções diferenciadas para PED passaria mensagem equivocada de que as regras da OMC e a inserção no comércio internacional não seriam boas para o desenvolvimento econômico.

Como vimos ao longo do artigo, boa parte dos dispositivos de *S&D* herdados do GATT ou resultantes da Rodada Uruguai são cláusulas de melhores esforços em que se recomenda aos países desenvolvidos que levem em conta os interesses dos países em desenvolvimento na adoção de alguma medida, ou que, se possível, seja-lhes concedido tempo de adaptação aos novos requisitos estabelecidos nestas medidas. Raramente se tem tradução clara destes dispositivos em medidas concretas. Outro grupo se refere a prazos maiores para adoção de disciplinas. São exceções apenas temporárias e, tendo em conta que houve poucos acordos após a criação da Organização em 1994, já estão vencidas. O *S&D* pode ser usado também como princípio nas negociações de acesso a mercados de bens ou serviços, para que os países em desenvolvimento recebam mais acesso a mercados do que tenham que conceder. É um tipo de TED que se esgota com a conclusão da negociação e fica plasmado no equilíbrio de direitos e obrigações resultante. Há dispositivos de *S&D* sob a forma de promessa de assistência técnica aos países em desenvolvimento para implementação das obrigações sob os acordos. O Brasil já pouco se beneficia deste tipo de dispositivo, uma vez que os países que fornecem ajuda oficial cada vez mais se concentram em auxiliar os países menos desenvolvidos. Por outro lado, nada impede o fornecimento de assistência técnica para cumprimento dos acordos da OMC fora de dispositivos de TED específicos, se isto for interesse do país prestador de assistência.

Há, finalmente, como vimos mais acima, dispositivos substantivos de *S&D* que criam diferenciação permanente nas obrigações ou direitos. É o caso, por exemplo, das medidas restritivas por motivo de balanço de pagamentos (artigo XVIII e o entendimento resultante da Rodada Uruguai). Porém, com reservas elevadas há muito e balanço de pagamentos sem perspectiva de deterioração, o Brasil não vislumbra a necessidade de invocar esta justificativa para adotar medidas restritivas ao comércio. Um segundo exemplo é o acordo de salvaguardas, que contém dispositivos que concedem alguma facilidade adicional a países em desenvolvimento na adoção de restrições comerciais por motivo de surto de importações e isenta estes países de restrições adotadas, por este motivo, por outros países. Medidas de salvaguarda, entretanto, enfrentam critérios exigentes para que

possam ser adotadas, e são relativamente raras em comparação com outras medidas de defesa comercial, como o antidumping. Também nas regras sobre subsídios à agricultura os países em desenvolvimento têm direito a aplicar níveis *de minimis* mais elevados de subsídios domésticos à agricultura, entre outras flexibilidades. O Brasil, entretanto, tem nível baixo de subsídios à agricultura, que ficam regularmente abaixo dos níveis previstos pelas regras para países desenvolvidos. Na realidade, como mencionado acima, no campo dos subsídios agrícolas pode-se dizer que os países desenvolvidos é que dispõem de tratamento diferenciado e o interesse do Brasil como produtor agrícola eficiente é de que as regras sejam aplicadas de forma a criar igualdade de condições de competição. Há, em conclusão, alguns dispositivos de tratamento especial e diferenciado que possuem efeito real, ainda que, no caso do Brasil, relativamente pequenos. Hoda (2021) faz avaliação semelhante, ou até mais severa, de que “[...] *for the most part, the S&DT provisions in the WTO Agreement provide only minor to very minor benefits to developing countries and sometimes no benefits at all*”<sup>156</sup>.

Na prática, o que se tem observado, ao analisar a paralisação da Rodada Doha e as tentativas posteriores de retomá-la, bem como os poucos acordos que foi possível alcançar na OMC, é que qualquer negociação futura significativa na OMC será muito difícil se países como Brasil, China, Índia, Coreia, entre outros, continuarem a invocar o tratamento especial e diferenciado como regra horizontal que proporciona resultados obrigatoriamente diferenciados, com menores compromissos por parte destes países. A alternativa de negociação de acordos plurilaterais<sup>157</sup>, mesmo que, ao contrário dos Códigos da Rodada Tóquio, seja respeitada sua aplicação em bases de nação mais favorecida, não é uma solução satisfatória numa perspectiva de fortalecimento do regime multilateral de comércio.

A não invocação de S&D pelo Brasil foi, por exemplo, o que viabilizou a proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas

na Reunião Ministerial da OMC, em Nairóbi, em 2015, em particular quanto às novas disciplinas sobre financiamento e garantias oficiais às exportações de produtos agrícolas. Estava claro naquela negociação que, dada a competitividade e capacidade de produção do Brasil na área agrícola, por um lado os países desenvolvidos não aceitariam subsídios que dessem vantagem adicional ao Brasil; por outro, não interessava ao Brasil deixar a porta aberta a que os países desenvolvidos pudessem competir deslealmente com o Brasil por meio de subsídios à exportação. Quanto ao acordo sobre subsídios à pesca, recentemente concluído na Reunião Ministerial da OMC de 2022, sabe-se que, nesse acordo de grande importância ambiental, os resultados foram limitados justamente pela insistência de alguns dos grandes emergentes em dispositivos amplos de S&D.

A tensão entre desenvolvidos e grandes emergentes em torno ao tratamento especial e diferenciado é o pano de fundo que permite entender o sentido do anúncio brasileiro de abrir mão desse elemento nas negociações futuras. A “renúncia” ao S&D pelo Brasil foi apresentada em comunicado conjunto dos presidentes Bolsonaro e Trump de março de 2019, em frase que se segue ao apoio dos EUA ao início do processo de acesso do Brasil à OCDE, em indicação de ligação entre os dois temas:

*De maneira proporcional ao seu status de líder global, o Presidente Bolsonaro concordou que o Brasil começará a abrir mão do tratamento especial e diferenciado nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em linha com a proposta dos Estados Unidos.*<sup>158</sup>

O compromisso expresso no comunicado presidencial não afeta o tratamento diferenciado consagrado em acordos existentes. E nem deveria, na medida em que eles expressam um equilíbrio de direitos e obrigações já negociado, ou seja, na lógica das negociações comerciais, houve um

156 HODA, 2021, p. 28. O artigo de Hoda argumenta que os PED estão sujeitos às disciplinas básicas da OMC, com poucos benefícios derivados de S&D, razão pela qual “*the US charge of putting the blame of failure of DDA talks on S&DT is unacceptable*”. A culpa certamente não é dos PED, já que os desenvolvidos, na prática, renegaram os equilíbrios alcançados no lançamento da Rodada, mas dizer que não tem relação com S&D não se coaduna com os fatos que levaram ao impasse na negociação, como descritos acima.

157 Na reunião ministerial da OMC em Buenos Aires, em 2017, formaram-se diversos processos plurilaterais de discussão temática, com vistas à eventual negociação de acordos entre seus participantes.

158 MRE, 2019a.

“pagamento” por eles no passado no contexto das negociações que levaram ao acordo. Como expresso no texto do comunicado presidencial, o Brasil “começará a abrir mão” (“*begin to forego*”) do tratamento especial e diferenciado, ou seja, ele deixaria de ser invocado em negociações futuras da OMC.<sup>159</sup>

Um ponto importante é que abrir mão da utilização sistemática, como princípio geral, do tratamento especial e diferenciado não significa que as negociações futuras não permitam diferenciação de compromissos específicos, de forma negociada. Na prática isso já acontece, inclusive

com benefícios para países desenvolvidos. Em Nairóbi, por exemplo, os países desenvolvidos que concediam ativamente subsídios à exportação obtiveram prazos mais dilatados para que o compromisso de proibição passasse a vigorar para eles. O texto em negociação para agricultura, quando do impasse de 2008 da Rodada Doha, estava igualmente recheado de exceções pontuais e dirigidas a países específicos, ainda que nem sempre mencionados por nome, tanto a países em desenvolvimento quanto a países desenvolvidos<sup>160</sup>.

## Conclusão Especial e Diferenciada

O país da virada dos anos 1950 a 1960, dependente da exportação de poucas *commodities*, mas embarcado numa política de industrialização por substituição de importações, tendo participado no GATT da abertura dos espaços iniciais do tratamento diferenciado tateante dos dispositivos do artigo XVIII, foi um dos líderes da convocação da UNCTAD e do lançamento de seu programa de reformas, que, partindo do esquema conceitual desenvolvido na CEPAL, tinha como ponto de partida a diferenciação entre centro e periferia. A diplomacia econômica brasileira fez assim uma transição da defesa intransigente da igualdade à defesa entusiasmada da diferenciação.

Conforme avançou a industrialização no Brasil, ao amparo de barreiras ao comércio e abertura aos investimentos estrangeiros diretos, a preocupação da diplomacia econômica brasileira deslocou-se aos poucos, na virada dos anos 1960 a 1970, dos acordos de administração de comércio e preços de produtos de base para a abertura de mercados a exportações não tradicionais, com a criação do SGP e sua legalização no GATT, a que

se seguiu o grande esforço de consolidação do S&D na Rodada Tóquio.

Ao consagrar, em sua conclusão em 1979, a demanda de duas décadas dos países em desenvolvimento por tratamento especial, os textos da Rodada Tóquio também traziam, porém, as sementes da deterioração do S&D, à luz da própria evolução heterogênea do desenvolvimento. A “graduação” permaneceu como um fantasma cujo nome não se pode falar, mas está, como vimos, bem presente nos textos que resultam da Rodada Tóquio. O Brasil, que, graças a seu amplo mercado interno, logrou, ao contrário de outros PED, constituir uma indústria diversificada por meio da substituição de importações, teve que se equilibrar nesse ambiente, combatendo a graduação enquanto prosseguia justificando suas medidas restritivas na exceção de balanço de pagamentos do artigo XVIII do GATT.

A Rodada Uruguai, cujo período de realização conecta a crise da dívida dos países em desenvolvimento com o auge do novo período de globalização após o fim da Guerra Fria, consistiu,

159 Esse entendimento foi expresso em nota de imprensa do MRE (2019b) e também expresso em reunião na OMC pela delegação do Brasil, com reação positiva da delegação norte-americana (VALOR ECONÔMICO, 2019).

160 OMC - TN/AG/W/4/Rev.4. Por exemplo, no parágrafo 39, menciona-se um tratamento especial para um membro que tenha “*placed in the Blue Box an exceptionally large percentage of its trade-distorting support – defined as 40 per cent – during the 1995-2000 base period*”; no parágrafo 49, o dispositivo “*...is available to developed country Members with direct payments of the kind that meet the terms of paragraph 35(a) above, and is a once-only provision for commitment in this Round of negotiations.*”; no parágrafo 71, se um país desenvolvido “*have more than 30 per cent of their tariff lines in the top band, they may increase the number of Sensitive Products by two per cent, ...*”; no parágrafo 76, Islândia, Japão, Noruega e Suíça, nominalmente identificados, ganham o direito de manter mais produtos com tarifas acima de 100% do que o limite de produtos sensíveis.

por um lado, na maturidade do *S&D*, adotado sistematicamente em todas as negociações. Por outro lado, constituiu um grande exercício de incorporação dos países em desenvolvimento ao sistema multilateral de comércio, trazendo os mais avançados para um alinhamento maior com as regras e incorporando ao GATT e à nova OMC um grande número de PED, que completaram ou demandaram seus processos de acesso neste período. Durante a Rodada Uruguai entraram no GATT 31 novos membros, todos em desenvolvimento ou do leste europeu, sendo que 27 deles nos anos 1990, totalizando 123 às vésperas da assinatura do Acordo de Marrakech (hoje a OMC tem 164 membros)<sup>161</sup>.

A crise da dívida, identificada também com um esgotamento do modelo de substituição de importações, deu lugar no Brasil a um movimento de abertura comercial em etapas na virada da década de 1980 à de 1990. Ao final da Rodada, o Brasil buscava a estabilização com o Plano Real e iniciava um período em que já não mais utilizaria a exceção de balanço de pagamentos. Dessa forma, o Brasil inicia a rodada em postura fundamentalmente defensiva e retomando as propostas de *S&D* amplo, incluindo a consolidação do SGP e isenções de novas disciplinas em negociação, mas conclui as negociações com um compromisso de teto para o universo tarifário, entrada em códigos de que não tinha participado como o de licenças de importação, proibição de subsídios à exportação de produtos industriais e regime mais estrito para a aplicação de medidas de balanço de pagamentos.

O Brasil chega à Rodada Doha com um setor agrícola extremamente competitivo e em plena expansão, com base em políticas de inovação tecnológica e desenvolvimento do mercado, com baixo nível de subsidiação. Do exportador de *commodities* e importador de alimentos do início do período coberto por este trabalho, o Brasil se transformara em um grande exportador de *commodities* “e” de alimentos, ao mesmo tempo em que mantinha uma indústria diversificada, com graus heterogêneos de competitividade, mas com setores líderes globais como os de aeronaves regionais e certas indústrias baseadas em recursos naturais. Com esse perfil, o Brasil, embora mantivesse o tratamento especial e diferenciado como uma referência básica, inclusive como fonte de liderança entre PED, na prática negociava agora por seu peso específico como

grande mercado do lado das importações e como produtor agrícola com interesses ofensivos pelo lado das exportações.

A diplomacia econômica brasileira buscou, assim, compreender as transformações do Brasil e do mundo e, na formulação já clássica de Celso Lafer, traduzir as necessidades internas em possibilidades externas. Durante os últimos 60 anos, este exercício passou pela formulação, defesa e gerenciamento do tratamento especial e diferenciado.

Pode-se dizer que vivemos hoje uma crise do tratamento especial e diferenciado diretamente imbricada na crise do sistema multilateral de comércio. No impasse em curso, por um lado, países que não deixaram de ser países em desenvolvimento, mas que se tornaram grandes atores no comércio mundial, resistem a abrir mão da aplicação sistemática do *S&D* a seus compromissos. Por outro, os países desenvolvidos que dominaram o desenho do sistema até a Rodada Uruguai, resistem a abrir mão de vantagens estabelecidas e de certo tratamento especial e diferenciado às avessas presente em certas áreas como a agricultura. No cenário atual, torna-se necessário grande pragmatismo e espírito de adaptação para buscar fórmulas para a convivência, dentro do sistema multilateral de comércio, de formas de organização nacionais da economia que já não têm a homogeneidade do regime não universal presidido pelo GATT no período da Guerra Fria. Neste quadro, a defesa dogmática do tratamento especial e diferenciado por atores importantes, bem como as tentativas de ignorar as assimetrias persistentes por outros, entram na



Caberá esperar para ver se o futuro revelará a mesma capacidade de contribuir para uma releitura do tratamento especial e diferenciado que o adapte a uma realidade em que países que ainda estão em desenvolvimento desempenham papéis-chave nos regimes internacionais.



161 OMC (1) e OMC (2).

composição das dificuldades e não das soluções. Segue sendo necessária a adaptação das regras e negociações às realidades diferenciadas dos países e um ataque sistemático e indiscriminado ao tratamento especial e diferenciado provoca redução dos níveis de racionalidade do debate.

A atuação do Brasil foi decisiva para que o tratamento especial e diferenciado ganhasse nome, consolidação conceitual e aplicação sis-

temática, com papel central na apresentação, desenvolvimento técnico e defesa de propostas que levaram a esse resultado. Caberá esperar para ver se o futuro revelará a mesma capacidade de contribuir para uma releitura do tratamento especial e diferenciado que o adapte a uma realidade em que países que ainda estão em desenvolvimento desempenham papéis-chave nos regimes internacionais.

## Bibliografia

AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro* Brasília: UnB, 1982.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Inf. legisl.*, Brasília, jan./mar., 1984. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186371/000406294.pdf?sequence=4>>. Acesso em 09 jul. 2022.

COZENDEY, Carlos Márcio – A Política Externa da Revolução e a Crise Dominicana de 1965. In DANESE, Sérgio França (org.). *Ensaio de História Diplomática do Brasil - Cadernos do IPRI* n.2, Brasília: FUNAG, 1989.

DHAR, Biswajit. Can the “Third Way” Foster Technology Transfer to Fight COVID-19 Globally? Briefing Paper # 45 | March 8, 2021. *Madhyam*. Disponível em: <<https://www.madhyam.org.in/can-the-third-way-foster-technology-transfer-to-fight-covid-19-globally/>> Acesso em: 23 jul. 2022.

GATT (1) – Analytical Index of the GATT, Article XVIII, p.487-513. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/gatt1994\\_art18\\_gatt47.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art18_gatt47.pdf)>. Acesso em 03 jul. 2022.

GATT (2) – Analytical Index of the GATT, Part IV, p.1039-1051. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/part4\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/part4_e.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2022.

GATT – L/3545 – Generalized System of Preferences, Decision of 25 June, 1971.

GATT – L/4903 – Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 November, 1979.

GATT – L/4904 - Declaration on Trade Measures Taken for Balance-of-Payments Purposes, Decision of 28 November, 1979.

GATT – L/4897 - Safeguard Action for Development Purposes – Decision of 28 November, 1979.

GATT – L/4907 – Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance – Decision of 28 November, 1979.

GATT – MIN.DEC – Ministerial Declaration on the Uruguay Round – 28 September 1986.

GATT – MTN/TAR/2 – Record of Decisions Taken and Conclusions Reached on 13-16 May – Note by the Chairman, Multilateral Trade negotiations, Group “Tariffs”.

GATT – MTN/TAR/W/22 – Special Procedures for Developing Countries - Statement made by the Delegation of Brazil at the Meeting of Group “Tariffs”. March 1976. Multilateral Trade negotiations, Group “Tariffs”.

GATT – MTN/FR/W/1 – Statement by the Representative of Brazil, H.E. Ambassador George A. Maciel, on 21 february 1977, Multilateral Trade negotiations, Group “Framework”.

HODA, Anwarul. WTO Reform: Issues in Special and Differential Treatment (S&DT), Working Paper 406, ICRIER, October 2021. Disponível em: <[http://icrier.org/pdf/Working\\_Paper\\_406.pdf](http://icrier.org/pdf/Working_Paper_406.pdf)>. Acesso em 09 jul. 2022.

HUGUENEYFILHO, Clodoaldo. *Memorandum* para o Sr. Chefe, substituto, da DPC. GATT. Renegociação da lista III. DPC/115, 13 de setembro de 1977.

IPEA/ECLAC – Trade Relations Between Brazil and the United States – Brasília: IPEA/ECLAC Agreement, 1985 Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28262/S8500615\\_en.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28262/S8500615_en.pdf?isAllowed=y&sequence=1)>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MOURA, Gerson. Acordo Comercial Brasil-Estados Unidos (1935) – FGV CPDOC. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-comercial-brasil-estados-unidos-1935>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MRE – Ata da XIª Reunião da Unidade de Negociação, 22/10/1974.

MRE – Informação sobre a lista III-Brasil, 1977.

MRE – Diálogo Norte-Sul. Reunião Presidencial de Cancún, 1981.

MRE. Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump – 19 de março de 2019. 2019a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MRE – Tratamento Especial e Diferenciado e a OMC. 2019 b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20242-tratamento-especial-e-diferenciado-e-a-omc>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

NUNES PINTO, Luiza Helena. (org.). *Discursos Selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

OCDE - From Emerging Donor to Global Development Partner, 25 October 2021, Disponível em: <<https://www.oecd.org/country/korea/thematic-focus/from-emerging-donor-to-global-development-partner-66044045/>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

ONU - Comtrade Database, Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

ONU – A/RES/48/167 - International Code of Conduct on the Transfer of Technology.

ONU – A/RES/35/63 - Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices, 5 December, 1980.

ONU – Res AGNU 1785 (XVII) - United Nations Conference on Trade and Development, 8 December, 1962.

ONU – Res AGNU 3281 (XXIX) - Charter of Economic Rights and Duties of States, 12 December, 1974.

ONU – E/5263 – Collective Economic Security: Preliminary Consideration of the Concept, its Scope and Potential Practical Implications – Note by the Secretary-General.

ONU – E/5369 – Second United Nations Development Decade: Review and Appraisal of Progress in Implementing the International Development Strategy, Including a Further Discussion of Collective Economic Security – Report of the Secretary-General.

ONU – E/5529 – Collective Economic Security – Report of the Secretary-General.

ONU – E/SR.1921 – Summary Records – ECOSOC – 1921st meeting.

ONU – Res. ECOSOC 1911 (LVII) – Implementation of the Declaration and the Programme of Action on the Establishment of a New Economic Order; Mid-Term Review and Appraisal of the International Development Strategy; Special Session of the General Assembly Devoted to Development and International Economic Cooperation.

ONU – E/1990/L.45 – Role of United Nations in the Early Identification, Analysis and Monitoring of World Economic Developments.

ONU - TD/RBP/CONF/10/Rev.2 – The United Nations Set of Principles and Rules on Competition, 2000.

ONU – Res. UNCTAD 21 (II) - Preferential or Free Entry of Exports of Manufactures and Semi-Manufactures of Developing Countries to the Developed Countries, 28 March, 1968.

OMC (1) - The 128 Countries that Had Signed GATT by 1994, Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/gattmem\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2022.

OMC (2) – Members and Observers, Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)>. Acesso em: 24 jul. /2022.

OMC - WT/MIN(01)/DEC/1 – Ministerial Declaration Adopted on 14 November, 2001 - 20 November, 2001.

PFEFFER, Renato Somberg. Os Discursos de Juscelino Kubitschek sobre a Operação Pan Americana e a Construção de uma Identidade Americana. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 8, n. 15 p. 123-149, 2017. Disponível em: <[https://www.academia.edu/80863928/\\_b\\_OS\\_DISCURSOS\\_DE\\_JUSCELINO\\_KUBITSCHEK\\_SOBRE\\_A\\_OPE-RA%C3%87%C3%83O\\_PAN\\_AMERICANA\\_E\\_A\\_CONSTRU%C3%87%C3%83O\\_DE\\_UMA\\_IDENTIDADE\\_AMERICANA\\_b\\_br\\_JUSCELINO\\_KUBITSCHEK\\_S\\_SPEECHES\\_ABOUT\\_PAN\\_AME-RICAN\\_OPERATION\\_AND\\_THE\\_CONSTRUCTION\\_OF\\_AN\\_AMERICAN\\_IDENTITY](https://www.academia.edu/80863928/_b_OS_DISCURSOS_DE_JUSCELINO_KUBITSCHEK_SOBRE_A_OPE-RA%C3%87%C3%83O_PAN_AMERICANA_E_A_CONSTRU%C3%87%C3%83O_DE_UMA_IDENTIDADE_AMERICANA_b_br_JUSCELINO_KUBITSCHEK_S_SPEECHES_ABOUT_PAN_AME-RICAN_OPERATION_AND_THE_CONSTRUCTION_OF_AN_AMERICAN_IDENTITY)>. Acesso em: 21 jul. 2022.

ROFFE, Pedro. Transfer of Technology: UNCTAD's Draft International Code of Conduct. *International Lawyer*, v. 19, n. 2, p.689-707, 1985. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/216913331.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2022.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization* v. 36, n. 2, 1982.

SAUVANT, Karl P. The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations: Experience and Lessons Learned. *The journal of world investment & trade*, 16, p. 11-87, 2015. THE Tokyo Declaration (14 September 1973). Disponível em: <[https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/641c04eb-2900-4ac3-b07d-1a0467477cdc/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/641c04eb-2900-4ac3-b07d-1a0467477cdc/publishable_en.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2022

# A CONSTRUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO PELAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

George Rodrigo Bandeira Galindo<sup>162\*</sup>

## 1. Introdução

O bicentenário da independência não somente nos convida a refletir sobre diversos aspectos relativos à formação do Estado e da nação brasileira, mas também nos exige a tanto. Estados e nações, enquanto construtos sociais, precisam ser entendidos à luz do tempo em que vivemos. Esse tempo, no entanto, é um acumulado de experiências e expectativas que se sobrepõem e que dão sustentação àquilo que podemos conhecer.

Escrever sobre a contribuição brasileira ao direito internacional num período de 200 anos é tarefa verdadeiramente impossível para um artigo de poucas páginas. Por outro lado, fazer um recorte excessivamente profundo, escolhendo um aspecto específico da contribuição nacional para o campo, é desconsiderar o fato de, no período, existir uma miríade considerável de temas a tratar.



Constituições podem falar muito sobre relações internacionais ainda quando não tenham dispositivos diversos, específicos, que tratem do tema.



Nesse contexto, entendo que um bom ponto de partida (mas, ainda assim, um mero ponto de partida) é considerar o tratamento de temas de relações internacionais, e seu enquadramento

no direito internacional, pelas diferentes constituições brasileiras. Constituições são – ou, ao menos, assim deveriam ser vistas – não apenas documentos jurídicos estruturadores das instituições e da sociedade; elas são também um claro indicador, para a comunidade ou sociedade internacional, de que um Estado é independente. Elas definem quem tem a função de falar – e agir – em nome de certo Estado. Por isso que se pode dizer que constituições possuem como uma de suas funções centrais a estruturação das relações internacionais (GINSBURG, 2019, p. 63-66).

Constituições podem falar muito sobre relações internacionais ainda quando não tenham dispositivos diversos, específicos, que tratem do tema. Por exemplo, a maneira como é estruturado o princípio da separação de poderes pode significar uma centralização maior ou menor na condução da política externa. Igualmente, a maneira como competências dos entes federados, em um Estado complexo, é distribuída, pode denotar uma opção por centralização ou descentralização da política externa. Também uma enumeração mais larga da competência de tribunais pode significar que o Poder Judiciário é um ator mais relevante para interpretar normas internacionais, aplicando tratados ou identificando a formação ou cristalização de normas consuetudinárias, além de dar segurança jurídica a um ambiente de negócios internacionalizado ou globalizado. Ainda a importância outorgada por um texto constitucional a direitos fundamentais pode implicar um maior ou menor fechamento a encontrar direitos, e aplicá-los internamente, dispostos em tratados, especialmente de direitos humanos.

É indubitável, no entanto, que quando uma constituição fala muito, e diretamente, sobre relações internacionais, ela contribui enorme-

<sup>162</sup> \* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; professor do Instituto Rio Branco; consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores; membro da Comissão Jurídica Interamericana.

mente para conformar a ação do Estado no plano internacional. Com respeito a esse aspecto, percebe-se claramente que constituições brasileiras foram paulatinamente tratando mais sobre relações internacionais. A Constituição de 1988 é, sem dúvidas, a mais devotada a essa temática, mas ela é fruto de desenvolvimentos cujos rastros podem ser encontrados em diversas outras constituições brasileiras, como, por exemplo, a Constituição de 1891, que instituiu uma forma bastante diversa, se comparada à Constituição de 1824, de lidar como temas de relações internacionais.

Entretanto, dificilmente se pode entender que um tratamento direto, quantitativamente maior, de temas relativos às relações internacionais, necessariamente significa um progresso nas relações internacionais ou mesmo no direito internacional. Primeiro, porque esse tratamento pode ser reativo à influência de normas e valores internacionais. Segundo, porque o tratamento quantitativamente maior representa muito mais um estágio mais pronunciado de juridicização das relações sociais do que uma melhoria na regulação dessas mesmas relações sociais. Uma quantidade maior de normas pode perfeitamente significar não que uma determinada sociedade está resolvendo pacificamente suas controvérsias, mas justamente o contrário, e daí a necessidade de uma regulação jurídica quantitativamente maior e possivelmente mais complexa.

Neste artigo, apresentarei as linhas mestras do tratamento, nas diversas constituições brasileiras, das relações internacionais, levando também em conta alguns elementos do que elas não dizem diretamente sobre relações internacionais. Com isso, pretendo demonstrar que, desde os primórdios do Estado brasileiro, as constituições possuem claramente uma projeção internacional. Ênfase maior será dada à Constituição Federal de 1988 tanto por ser o texto constitucional em vigor, como porque se trata da constituição brasileira que mais lida com temas de relações internacionais, seja direta, seja indiretamente – quanto a essa última dimensão, certamente por ser o texto constitucional brasileiro mais analítico e imbrincado.

Com essa análise, espera-se contribuir para a compreensão de como, em um período de 200 anos, a política externa foi formulada a partir dos marcos que cada constituição brasileira permitia ou viabilizava. É evidente que uma análise de tal tipo é incompleta – inclusive do ponto de vista jurídico, porque não leva necessariamente em conta o desenvolvimento de diversos capítulos do direito internacional –, mas dificilmente se pode negar que é ela necessária.

## 2. Constituição de 1824

O fato de a Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) ter previsto o Poder Moderador – o que indubitavelmente interferia na própria ideia de separação de poderes – afetou significativamente o marco constitucional das relações internacionais do Brasil durante o período imperial.

O impacto primeiramente era visível no que tange à questão da aprovação de tratados. Tal constituição atribuía ao Imperador, enquanto Chefe do Poder Executivo, de maneira geral, o poder de concluir tratados sem necessariamente submetê-los à Assembleia-Geral. Era estabelecido que o Imperador deveria dar apenas conhecimento desses tratados à Assembleia-Geral. Ele poderia, no entanto, deixar de fazê-lo se, ao seu próprio juízo, “o interesse e segurança do Estado permitirem”. Somente tratados concluídos em tempo de paz que envolvessem cessão ou troca do território ou de possessões requeriam a aprovação parlamentar antes de serem ratificados<sup>163</sup>.

Durante o período regencial, o Parlamento precisava dar o seu assentimento a todos os tratados (CERVO, 1981, p. 20-29). Após a maioridade de Dom Pedro II, no entanto, o dispositivo constitucional voltou a ser aplicado, e foram poucos os tratados submetidos ou aprovados pela Assembleia-Geral (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1995, p. 96-100).

Foi no âmbito da Constituição Imperial que se desenvolveu a prática presente até os dias atuais – embora não expressa diretamente nem na Constituição de 1824 nem em qualquer outro texto constitucional, mas tributária da tradição portuguesa – de incorporação de tratados ao

163 “Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições [...] VIII. Fazer Tratados de Aliança ofensiva, e defensiva, de Subsídio, e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permitirem. Se os Tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Território do Império, ou de Possessões, a que o Império tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral.”

direito interno por meio de um decreto do Poder Executivo, imperial, posteriormente presidencial (REZEK, 1984, p. 385; ARAÚJO, 1958, p. 250).

A condução das relações exteriores também era da competência do Imperador enquanto Chefe do Poder Executivo, o que era complementado pela sua competência para nomear embaixadores, agentes diplomáticos e comerciais<sup>164</sup>. Isso não impediu, no entanto, como demonstra a extensa pesquisa de Amado Cervo (1981, p. 20-29), de o Parlamento ter sido palco de profundas discussões sobre aspectos da política externa imperial. Esse poder de fiscalização das ações do Poder Executivo podia ser entendido a partir de marcos gerais estabelecidos pela Constituição, como a competência da Assembleia-Geral para interpretar leis ou promover o bem geral da nação<sup>165</sup>. Mas tal interpretação parece mais ter decorrido do quadro político que se delineou especialmente após a renúncia de Dom Pedro I do que propriamente de uma intenção disposta na Constituição então outorgada. O ativismo parlamentar em matéria de relações internacionais certamente se deveu ao crescente inconformismo com tratados estabelecidos e a interferência de potências estrangeiras, como a Inglaterra, em questões como o tráfico de escravos e a própria escravidão. O modelo constitucional, em si, conduzia naturalmente à concentração da condução da política externa nas mãos do Imperador.

Até mesmo em matérias relativas à guerra e à paz tal concentração se mostrava. O Texto Constitucional de 1824 não concedia poderes à Assembleia Geral para autorizar a declaração de guerra ou celebração da paz, apenas previa a sua competência para a entrada de tropas estrangeiras em território nacional<sup>166</sup>. A competência para a declaração de guerra e celebração da paz era cometida ao Poder Executivo, cabendo-lhe apenas informar à Assembleia as comunicações relativas ao assunto que, a seu juízo, guardassem

compatibilidade com os interesses e a segurança do Estado brasileiro<sup>167</sup>.

### 3. Constituição de 1891

A primeira constituição republicana brasileira (BRASIL, 1891) apresentava diferenças significativas em sua estrutura se comparada com a constituição imperial. Para além disso, ela representou um rompimento brusco no tratamento de questões internacionais, na medida em que um número significativamente maior de dispositivos era dedicado às relações internacionais. Sob esse ponto de vista, é certo dizer que tal constituição, e sua interpretação posterior, representou, em muitos sentidos, uma abertura para o mundo, na medida em que fornecia uma base para a ação externa brasileira em matéria, por exemplo, de tratados ou direito da guerra, além de atribuir ao juiz nacional um papel relevante na aplicação de normas internacionais.

É na Constituição de 1891 que se pode verificar aquilo que poderia ser chamado do primeiro proto-princípio das relações internacionais. O Texto Constitucional determinava que o recurso ao arbitramento era um requisito para a autorização parlamentar da declaração de guerra<sup>168</sup>. Implícita no dispositivo estava a necessidade de uso de um meio específico de solução pacífica de controvérsias, no caso, a arbitragem. Evidentemente que o ônus de demonstrar a impossibilidade ou fracasso da arbitragem era do Poder Executivo, o que torna claro que o princípio possuía implicações internas importantes, na medida em que concretizava um claro controle legislativo sobre as ações do Poder Executivo. De fato, a declaração de guerra ao Império Alemão, em 1917, foi precedida da devida autorização parlamentar (BRASIL, 1917).

O princípio da separação de poderes também informou de maneira saliente a competência

<sup>164</sup> “Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições [...] VI. Nomear Embaixadores, e mais Agentes Diplomáticos, e Comerciais. VII. Dirigir as Negociações Políticas com as Nações estrangeiras.”

<sup>165</sup> “Art. 15. É da atribuição da Assembleia Geral [...] VIII. Fazer Leis, interpretá-las, suspendê-las, e revogá-las. IX. Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação.”

<sup>166</sup> “Art. 15. É da atribuição da Assembleia Geral [...] XII. Conceder, ou negar a entrada de forças estrangeiras de terra e mar dentro do Império, ou dos portos dele.”

<sup>167</sup> “Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições [...] IX. Declarar a guerra, e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações, que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado.”

<sup>168</sup> “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 11. autorizar o Governo a declarar guerra, si não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz.”

para celebrar tratados na Constituição de 1891. Ela foi a primeira das constituições brasileiras a estabelecer a necessidade de aprovação de todos os tratados pelo Parlamento, mas o fez atribuindo tanto à Câmara dos Deputados como ao Senado Federal essa competência<sup>169</sup>. Esse era um desvio importante da influência que o Texto Constitucional dos Estados Unidos da América exerceu sobre os constituintes de 1891, tendo em vista que, de regra, tratados naquela nação somente são aprovados pelo Senado – ainda que a prática constitucional posterior tenha atribuído competências à Câmara dos Representantes em matéria de aprovação de certos acordos internacionais (ACKERMAN; GOLLOVE, 1995, p. 799-929).

Embora a Constituição de 1891 não tenha feito qualquer referência sobre tratados que não necessitariam de aprovação parlamentar, a despeito de uma leitura inicial de que todos tratados exigiriam tal requisito (CAVALCANTI, 2000, p. 22), lentamente uma prática foi se estabelecendo (ARAÚJO, 1958, p. 160-173) no sentido de fazer prescindir o assentimento parlamentar.

O principal argumento a apoiar tal prática era de que o Executivo poderia concluir tratados sobre matérias que a Constituição lhe atribuía competência para tanto. Essas matérias envolviam, por exemplo, acordos que visavam a interpretar ou regular um tratado anterior, aqueles que buscavam apenas prorrogar um tratado anterior, aqueles que estabeleciam *modus vivendi* ou aqueles que, por lei, havia sido atribuída a sua conclusão a órgãos do Poder Executivo (ACCIOLY, 1948, p. 8; ACCIOLY, 1951, p. 20). Essa é a interpretação que, até hoje embasa, em linhas gerais, os acordos do Executivo ou acordos em forma simplificada no Brasil, como se verá adiante.

A explicação mais plausível para a interpretação de que nem todos os tratados – seja a

denominação que tiverem, de acordos, ajustes ou outra – necessitam do assentimento parlamentar certamente tem fundamento na contínua expansão da ação internacional do país. Esta requeria uma agilidade maior para a manifestação de consentimento do Estado para com instrumentos internacionais, algo que a aprovação parlamentar em todas as circunstâncias não proporcionava.

A Constituição de 1891 não tratou do *status* hierárquico dos tratados no direito brasileiro, embora no período se pudessem verificar julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) entendendo que eles possuíam *status* supralegal no direito nacional (DOLINGER, 1996). Essa ausência, inaugurada em 1891, perduraria em todas as nossas constituições, com exceção da Constituição de 1988, após ser emendada em 2004, como se verá adiante.

Seguindo a tradição estabelecida na Constituição Imperial, a condução das relações exteriores era concedida inteiramente ao Presidente da República – ao Poder Executivo em nível federal, portanto<sup>170</sup>. É verdade que a Constituição atribuía explicitamente ao Congresso Nacional certas competências com claro reflexo em questões internacionais, como legislar sobre comércio exterior, sobre a navegação de rios que banhem territórios estrangeiros ou sobre as fronteiras do Estado brasileiro, além de autorizar o ingresso de forças estrangeiras em território nacional<sup>171</sup>. Também a Constituição de 1891 inovou em atribuir especificamente ao Senado a competência para aprovar os ministros diplomáticos<sup>172</sup>. No entanto, embora a atribuição ao Poder Executivo da condução das relações exteriores seja uma característica comum dos sistemas presidencialistas, a Constituição de 1891 aprofundou a leitura – capaz de ser identificada desde o Império – de que o Parlamento possui, no campo da política externa,

169 “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 12. resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras.”

170 “Art. 48. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] 14º. manter as relações com os Estados estrangeiros.”

171 “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 5º. Legislar sobre o comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos; 6º. Legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros; [...] 10. Resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal, e os do território nacional com as nações limítrofes; 19. Conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território do país, para operações militares.”

172 “Art. 48. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] 12º. nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os Ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado. Na ausência do Congresso, designá-los-á em comissão até que o Senado se pronuncie.”

exclusivamente as competências diretamente concedidas pelo Texto Constitucional<sup>173</sup>.

Porque a Constituição de 1891 estabeleceu uma importância significativa ao Poder Judiciário – algo que não se depreendia diretamente da Constituição de 1824, mas decorreu do amadurecimento institucional do Império (CONTINENTINO, 2015) – também a tal poder foram atribuídas competências até então inéditas, do ponto de vista textual, em matérias relativas às relações internacionais.

Nesse sentido, foram atribuídas competências à Justiça Federal, com conseqüente competência recursal para o STF, para julgar causas envolvendo Estados estrangeiros e particulares, além da aplicação de tratados ou mesmo do direito internacional em geral, o que certamente poderia incluir as normas consuetudinárias internacionais<sup>174</sup>. Ao STF foi consagrada a competência para julgar demandas entre Estados estrangeiros, de um lado, e União e Estados, de outro<sup>175</sup>.

É verdade que a Constituição de 1891 cometeu impropriedades técnicas, como quando estabeleceu a competência da Justiça Federal para julgar causas envolvendo Estados estrangeiros sem mencionar o seu necessário consentimento nesse sentido, ou a competência do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados, quando, no caso de aprovação, a competência para ratificá-los pertence exclusivamente ao Executivo (REZEK, 1973, p. 110-112). Contudo, não há dúvidas de que o texto constitucional é muito mais aberto ao tratamento de questões internacionais que o seu predecessor.

#### 4. Constituição de 1934

Embora a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) tenha trazido profundas mudanças institucionais na organização do Estado brasileiro, especialmente por ser uma tentativa de combater as estruturas claramente oligárquicas presentes na Primeira República, foram poucas as mudanças em termos de tratamento das relações internacionais.

Uma primeira mudança significativa foi a obrigação de arbitramento como pré-condição para o recurso à guerra figurar nos dispositivos iniciais do Texto Constitucional, o que claramente lhe atribuía um caráter principiológico. Mas a mudança era ainda mais profunda, porque associava tal obrigação positiva a outra, de ordem negativa: a proibição da guerra de conquista<sup>176</sup>. As origens de tal disposição têm certamente a ver com o crescente movimento pacifista que se intensificou após a I Guerra Mundial. Do ponto de vista constitucional, é bastante provável que a Constituição Espanhola de 1931 – que, de maneira inovadora, tratou de vários temas relativos às relações internacionais, e estabelecia a renúncia à guerra como instrumento de política internacional em seus primeiros dispositivos<sup>177</sup> – tenha servido de forte inspiração para essa disposição. A partir de tal consagração, já é possível falar em princípios constitucionais das relações internacionais. No caso, a obrigação de solução pacífica das controvérsias e a proibição do uso da força em caso de agressão se amalgamavam.

A partir da experiência advinda de diversos problemas federativos que surgiram após a Constituição de 1891, a Constituição de 1934 apresentou de maneira mais clara a repartição de competências entre os entes federados. Nesse

173 Isso é o que se pode claramente extrair, por exemplo, do famoso parecer de Clóvis Bevilacqua (2000, p. 347-357) sobre denúncia de tratados. Ver também Galindo (2018, p. 1328-1329).

174 “Art. 60. Aos juízes e Tribunais Federais: processar e julgar: [...] e) os pleitos entre Estados estrangeiros e cidadãos brasileiros; f) as ações movidas por estrangeiros e fundadas, quer em contratos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações; g) as questões de direito marítimo e navegação, assim no oceano como nos rios e lagos do país; § 1º Das sentenças das justiças dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal: [...] d) quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional.”

175 “Art. 59. À Justiça Federal compete: - Ao Supremo Tribunal Federal: I - processar e julgar originária e privativamente: [...] d) os litígios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados.”

176 “Art. 4º - O Brasil só declarará guerra se não couber ou malograr-se o recurso do arbitramento; e não se empenhará jamais em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.”

177 Sobre a influência da citada Constituição espanhola nas questões referentes ao tratamento das relações internacionais em outras constituições do período (CASSESE, 1985, p. 361).

sentido, consagrou explicitamente algo que já era evidente, que a condução da política exterior, a designação de funcionários diplomáticos e consulares, a celebração de tratados, o poder de declarar guerra e fazer a paz, a permissão de ingresso de forças estrangeiras em território nacionais e a definição das fronteiras nacionais eram competência privativa da União, e não dos Estados membros<sup>178</sup>. Também ficou definido, pela primeira vez de modo claro, como domínio da União, lagos e correntes que serviam de limite ou se estendiam a Estados estrangeiros, além de ilhas fluviais e lacustres em regiões de fronteira<sup>179</sup>, disposições que, com algumas nuances, se repetiriam nas outras constituições brasileiras.

Também levando em conta os conflitos federativos do período anterior, a Constituição de 1934 inovou ao estabelecer a obrigação de o Senado aprovar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>180</sup>.

Não houve mudanças significativas em outros aspectos. Assim, a condução da política externa permaneceu no âmbito do Poder Executivo Federal<sup>181</sup>, a conclusão de tratados continuou a requerer aprovação das duas casas do Congresso, assim como a declaração de guerra e celebração da paz<sup>182</sup>.

A competência da Justiça Federal para litígios envolvendo a aplicação de tratados foi mantida – embora não estivesse mais presente a referência genérica a causas envolvendo direito internacional. Havia, sim, a previsão de competência para o julgamento de questões

de direito internacional penal. O STF manteve competência recursal em matérias relativas a tratados e a competência originária para julgar litígios envolvendo Estados estrangeiros, de um lado, e a União e os Estados, de outro<sup>183</sup>.

A Constituição de 1934 sem dúvidas consolidou a estrutura constitucional das relações internacionais já desenhada pela Constituição de 1891, afinando aspectos que decorreram da experiência constitucional dos anos da Primeira República.

## 5. Constituição de 1937

Em aspectos relevantes, o Texto Constitucional de 1937 (BRASIL, 1937), que foi outorgado por Getúlio Vargas, apresentou mudanças significativas que afetaram não apenas o princípio da separação de poderes, como também se desviaram do pacifismo crescente encontrado nas Constituições de 1891 e 1934.

O primeiro grande rompimento diz respeito à consagração, no texto constitucional, da aquisição de novos territórios. Ainda que o dispositivo em questão qualifique tal aquisição com o termo “conforme as regras do direito internacional”<sup>184</sup>, o que poderia levar a crer num alinhamento constitucional à normativa internacional, é sintomático que nenhuma outra constituição brasileira – anterior ou posterior – tenha tratado de aquisição territorial. Ademais, a ideia de aquisição poderia ser interpretada

178 “Art. 5º - Compete privativamente à União: I - manter relações com os Estados estrangeiros, nomear os membros do corpo diplomático e consular, e celebrar tratados e convenções internacionais; II - conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território nacional; III - declarar a guerra e fazer a paz; IV - resolver definitivamente sobre os limites do território nacional.”

179 “Art. 20 - São do domínio da União: [...] II - os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro; III - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças.”

180 “Art. 90 - São atribuições privativas do Senado Federal: [...] b) autorizar a intervenção federal nos Estados, no caso do art. 12, nº III, e os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

181 “Art. 56 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] § 5º) manter relações com os Estados estrangeiros.”

182 “Art. 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo: a) resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras, celebrados pelo Presidente da República, inclusive os relativos à paz; b) autorizar o Presidente da República a declarar a guerra, nos termos do art. 4º, se não couber ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a negociar a paz.”

183 “Art. 81 - Aos Juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância: [...] e) as causas entre Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no Brasil; f) as causas movidas com fundamento em contrato ou tratado do Brasil com outras nações; [...] h) as questões de Direito Internacional Privado ou Penal.”

184 “Art. 4º - O território federal compreende os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo acrescer com novos territórios que a ele venham a incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.”

de diversas maneiras, especialmente porque a necessidade de recurso ao arbitramento como pré-condição à declaração de guerra, diferentemente das duas constituições anteriores, simplesmente não figurou na Constituição de 1937 (RANGEL, 1992, p. 288). Ou seja, sem a presença de um terceiro – o árbitro ou árbitros –, uma interpretação unilateral por parte do Estado brasileiro – e, mais especificamente, do Poder Executivo – sobre o que constituiria uma aquisição poderia ser avançada, por exemplo, em período de guerra.

O segundo rompimento diz respeito à prévia aprovação parlamentar de tratados. Do ponto de vista nominal, a Constituição de 1937 previa que tratados, iniciando-se pelo Conselho Federal, seriam aprovados pelo Parlamento<sup>185</sup>. Ocorre que, como o Parlamento Nacional – denominação dada ao Congresso Nacional – permaneceu fechado durante praticamente todo o período de vigência da Constituição de 1937, a exigência teve pouca repercussão prática.

Mas a inovação mais radical, em matéria de tratados – inclusive do ponto de vista nominal – foi a previsão de aplicação provisória de tratados<sup>186</sup>. Tratava-se de um claro rompimento com o princípio da separação de poderes, em matéria de celebração de tratados, tal qual inaugurado na Constituição de 1891. Nenhuma constituição brasileira anterior ou posterior admitiu tal possibilidade. A vedação de aplicação provisória ficaria definitivamente proibida pela reserva apresentada, pelo Estado brasileiro ao

ratificar, em 2009, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, especificamente no que se refere ao seu art. 25 (BRASIL, 2009).

Também em matéria de declaração de guerra, a Constituição de 1937 permitia textualmente que ela fosse feita sem autorização prévia parlamentar nos casos de invasão ou agressão estrangeira<sup>187</sup>, embora também esse dispositivo tenha sido de pouca aplicação prática em virtude do fechamento do Parlamento Nacional. Tanto é assim que o decreto que declarou o estado de guerra no Brasil sequer se fundou no dispositivo constitucional em questão<sup>188</sup>.

A competência para a condução da política exterior, por evidente, permaneceu no âmbito das competências do Poder Executivo Federal<sup>189</sup>. Nada se falava sobre a necessidade de aprovação por qualquer órgão do Poder Legislativo de ministros ou chefes de missão diplomática.

A competência do STF para julgar litígios entre Estados estrangeiros e União ou Estados se manteve, assim como sua competência recursal para litígios envolvendo a aplicação de tratados<sup>190</sup>. É importante lembrar que, durante a vigência dessa Constituição, a Justiça Federal foi extinta.

Relevante também notar que, dentre os poucos casos em que se admitia a pena de morte no Brasil, três deles tinham relação com atentados ou tentativas contra a soberania nacional, a unidade da nação ou mudança da ordem política ou social, nos casos em que o indivíduo houvesse agido em nome ou sob patrocínio de

185 “Art. 54 - Terá início no Conselho Federal a discussão e votação dos projetos de lei sobre: a) tratados e convenções internacionais” e “Art. 74 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] f) celebrar convenções e tratados internacionais, *ad referendum* do Poder Legislativo.”

186 “Art. 74 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] n) determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País”, dispositivo que se manteve semanticamente inalterado com a modificação do art. 74 pela Lei Constitucional n. 9, de 1945.

187 “Art. 74 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] g) declarar a guerra, depois de autorização pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira”. Também tal dispositivo permaneceu o mesmo após a modificação artigo em que estava contido pela Lei Constitucional n. 9, de 1945.”

188 Ver Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942 (BRASIL, 1942), que se baseou no art. 74, k, da Constituição e que, em sua redação original, apenas estabelecia que competia privativamente ao Presidente da República “decretar o estado de emergência e o estado de guerra nos termos do art. 166.”

189 “Art. 74 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] e) manter relações com os Estados estrangeiros”, dispositivo que se manteve inalterado na sua redação com a modificação do art. 74 pela Lei Constitucional nº 9, de 1945.

190 “Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originariamente: [...] d) os litígios entre nações estrangeiras e a União ou os Estados; [...] III - julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas pelas Justičas locais em única ou última instâncias: a) quando a decisão for contra a letra de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado.”

Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional<sup>191</sup>.

A Constituição de 1937 representou, portanto, assim como em relação a diversos outros temas, uma quebra bastante relevante no tratamento até então concedido às relações internacionais, que se manifestou em questões como a regulação do uso da força e na competência para celebrar tratados.

## 6. Constituição de 1946

O caminho que seguiu a redemocratização do país foi, em matéria de relações internacionais, a retomada da estruturação que já podia ser encontrada nos textos da Constituição de 1891 e de 1934.

O sinal inicial nesse sentido foi a importante retomada da disciplina, nos primeiros artigos da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), do pré-requisito do recurso ao arbitramento em caso de recurso à guerra, com a consequente proibição da guerra de conquista<sup>192</sup>. Mas, duas inovações importantes tiveram lugar no artigo, se comparada a sua redação com aquela contida especialmente na Constituição de 1934.

Primeiro, a menção a arbitramento era complementada por “ou aos meios pacíficos de solução do conflito”, denotando que deveriam ser esgotados todos os outros meios de solução de controvérsias, o que certamente incluiria, por exemplo, o recurso a tribunais permanentes, a negociação ou a conciliação. Ainda que no período da vigência da Carta de 1946 o Brasil não tenha expressamente aceitado a cláusula facultativa de jurisdição

obrigatória da Corte Internacional de Justiça (CIJ), o dispositivo dava lastro para o recurso à jurisdição obrigatória de tribunais internacionais por tratados específicos – o que foi feito, para ficar em um exemplo, quando da ratificação do Pacto de Bogotá (BRASIL, 1966).

Em segundo lugar, a referência aos meios pacíficos “regulados por órgão internacional de segurança” deixava claro tanto que o Brasil participava de um sistema de segurança coletiva internacional – a referência aqui é inevitável à Organização das Nações Unidas (ONU), mas também apoiava o emergente sistema interamericano – e que, obviamente, o Brasil poderia ser parte em organizações internacionais.

A Constituição de 1946, assim, claramente conectava seu texto a uma forma específica de se fazer a política externa – por meio de organizações internacionais. E a referência era favorecedora dessa forma, diferentemente da visão que se tinha, na Constituição anterior, em que organizações internacionais eram encaradas com muita desconfiança, sendo que a única referência a elas feita era em dispositivo que permitia a aplicação da pena de morte no país.

A referência à possibilidade de aplicação provisória de tratados foi suprimida do novo texto. Retornou-se à necessidade, sem ressalvas, de aprovação parlamentar de tratados celebrados pelo Presidente da República. Também foi retomada a necessidade de autorização parlamentar para a declaração de guerra e celebração da paz<sup>193</sup>. Mas, nesse último aspecto, permitia-se a possibilidade de o Presidente declarar a guerra sem autorização parlamentar, no caso de agressão estrangeira, se isso ocorresse no intervalo de

191 “Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 13) Não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a pena de morte será aplicada nos seguintes crimes: a) tentar submeter o território da Nação ou parte dele à soberania de Estado estrangeiro; b) atentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua soberania; d) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição.” Tal redação é aquela advinda da alteração promovida pela Lei Constitucional nº 1, de 1938.

192 “Art. 4º - O Brasil só recorrerá à guerra, se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado.”

193 “Art. 66 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz.”

sessões legislativas<sup>194</sup>, algo que não era previsto pela Constituição de 1934.

Quanto à condução das relações com Estados estrangeiros, não inovou a Constituição de 1946, atribuindo-a à União<sup>195</sup> e, nesse âmbito, ao Presidente da República<sup>196</sup>.

A Constituição de 1946 não reinstituiu automaticamente a Justiça Federal. Assim como no período a partir da Constituição de 1937, às Justiças Estaduais cabia o julgamento de questões federais. O Texto Original de 1946, no entanto, instituiu o Tribunal Federal de Recursos, que possuía nítidas competências para lidar com matéria federal, em sede recursal. A Justiça Federal somente seria reestabelecida em virtude do Ato Institucional nº 2, de 1965, que alterou e acrescentou dispositivos à Constituição de 1946. Foi nessa oportunidade que, pela primeira vez, se atribuiu competência explícita a um órgão judiciário, no caso, à Justiça Federal, para além do julgamento de causas entre Estados estrangeiros (adicionalmente a organizações internacionais) e particulares ou aquelas fundadas em tratados, para julgar crimes que constituem objeto de tratado<sup>197</sup>.

Quanto às competências do STF, a alteração de maior relevância foi atribuir-lhe a competência para julgar, em recurso ordinário, as causas em que eram partes Estados estrangeiros e pessoas domiciliadas no país<sup>198</sup>.

## 7. Constituições de 1967 e 1969

Embora formalmente a Constituição de 1969 tenha sido uma Emenda à Constituição de 1967 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969), grande parte

da doutrina entende que foram operadas tantas mudanças no texto original que dificilmente se pode deixar de reconhecer que tenha se tratado materialmente de uma nova Constituição (SILVA, 2021, p. 73-74). O próprio STF tem se referido àquela Emenda como Constituição de 1969 (STF, AR 1342 AGR; STF, HC 125768; STF, RE 660933).

De todo modo, em matéria de tratamento de questões sobre relações internacionais, somente foram operadas mudanças tópicas pelo Texto de 1969 (BRASIL, 1969), de modo que o seu tratamento pode ser feito em conjunto com o da Constituição de 1967 (BRASIL, 1967).

Inicialmente, importante notar que os dois textos constitucionais pouco inovaram em relação à Constituição de 1946.

Um dos primeiros dispositivos, constante das disposições preliminares, seguiu a tradição instaurada pela Constituição de 1891 ao vedar a guerra de conquista. Mas tecnicamente, o dispositivo é mais preciso porque claramente distingue tal vedação da necessidade de recurso a meios pacíficos de solução de conflitos internacionais. Com essa maior precisão técnica, pode-se dizer que pela primeira vez fica estabelecido o princípio da solução pacífica dos conflitos internacionais. E o estabelecimento desse princípio é feito de maneira apartada da vedação da guerra de conquista<sup>199</sup>.

Também é relevante que o dispositivo mencionada, pela primeira vez em nossas constituições, a “cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe”, diferentemente da disposição da Constituição de 1946, que fazia referência imprecisa a uma regulação, por órgão

194 “Art. 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas.”

195 “Art. 5º - Compete à União: I – manter relações com os Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções.”

196 “Art. 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - manter relações com Estados estrangeiros”

197 “Art. 105 - Os Juizes Federais serão nomeados pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos indicados na forma da lei pelo Supremo Tribunal Federal. § 3º - Aos Juizes Federais compete processar e julgar em primeira instância [...] b) as causas entre Estados estrangeiros e pessoa domiciliada no Brasil; c) as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional; [...] f) os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar.”

198 “Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: [...] II - julgar em recurso ordinário: [...] b) as causas em que forem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no País”

199 “Art. 7º - Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe. *Parágrafo único.* É vedada a guerra de conquista.”

internacional de segurança, de meios pacíficos de solução de conflitos. A referência ao termo cooperação foi importante porque dava a clara ideia de um engajamento das organizações internacionais na solução de controvérsias internacionais.

Igualmente organizações internacionais, em conjunto com Estados estrangeiros, passaram a figurar nas competências da União. Assim, além de declarar a guerra e fazer a paz, manter relações com Estados estrangeiros, somente à União caberia celebrar tratados e convenções e participar de organizações internacionais. Esse era um outro claro sinal de engajamento do Brasil com instituições internacionais<sup>200</sup>.

As disposições sobre competência para celebrar tratados também se mantiveram substancialmente as mesmas. É verdade que a Constituição de 1969 acrescentou, na descrição da competência exclusiva do Congresso Nacional, aquela de “resolver definitivamente” não apenas sobre tratados, como o fazia a Constituição de 1967, mas também sobre “convenções e atos internacionais”. O fato, no entanto, é que essas variações terminológicas – que já haviam ocorrido em outras constituições – nunca chegaram propriamente a alterar o entendimento de que certos tratados poderiam ser concluídos pelo Poder Executivo Federal sem o necessário assentimento parlamentar<sup>201</sup>.

Variação mesmo foi aquela que constava apenas da Constituição de 1967, mas deixou de figurar na Constituição de 1969, que determinava que o Poder Executivo deveria enviar ao Congresso Nacional tratados por ele celebrados até quinze dias após sua assinatura<sup>202</sup>. A disposição chama atenção não somente porque reforçava

um controle, por parte do Congresso Nacional, em matéria de tratados, mas especialmente porque desviava da tradicional ideia de que, a não ser em casos definidos pelos próprios tratados, o Poder Executivo não era obrigado a enviar, para aprovação parlamentar, tratados que havia assinado.

A conduta das relações exteriores se manteve no âmbito de competências do Presidente da República, assim como a de declarar a guerra e fazer a paz, com o assentimento prévio do Congresso Nacional. Quanto à declaração de guerra, manteve-se algo que já era estabelecido na Constituição de 1946: de que o Presidente poderia declarar guerra no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas<sup>203</sup>.

No que se refere ao Poder Judiciário, as competências tanto da Justiça Federal como do STF, em matéria de direito internacional, mantiveram-se substancialmente as mesmas. Uma inovação digna de nota foi o reconhecimento de algo que já estava implícito em várias outras constituições anteriores: a de que os tratados, no Brasil, se situavam abaixo da Constituição. Assim, ao reconhecer a competência recursal do STF para julgar causas em que tribunais inferiores haviam declarado a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, reconhecia-se pela primeira vez, ainda que de maneira indireta, o posicionamento hierárquico dos tratados no direito brasileiro<sup>204</sup>.

Outra inovação relevante das Constituições de 1967 e 1969 foi incluir, entre os bens da União, porções do mar reguladas pelo direito internacional. Enquanto a Constituição de 1967 fez referência imprecisa à “plataforma subma-

200 “Art. 8º - Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais; [...] II - declarar guerra e fazer a paz.”

201 “Art. 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República; Constituição de 1969: Art. 44 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República.”

202 “Art. 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] *Parágrafo único* - O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional até quinze dias após sua assinatura, os tratados celebrados pelo Presidente da República.”

203 “Art. 81 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IX - manter relações com os Estados estrangeiros; [...] XI - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas; XII - fazer a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional.”

204 “Art. 119 - Compete ao Supremo Tribunal Federal: [...] III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida: [...] b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.”

rina<sup>205</sup>, a Constituição de 1969, além de utilizar a expressão tecnicamente mais adequada de “plataforma continental”, também mencionou o mar territorial<sup>206</sup>.

## 8. Constituição de 1988

Como já antecipado na introdução, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) é, de longe, o texto constitucional que mais referências faz a questões relativas ao direito e às relações internacionais. Isso, evidentemente, não é o traço cabal que permite dizer que uma dada cultura jurídica é mais ou menos aberta ao direito internacional. Até mesmo porque é relevante entender como os dispositivos constitucionais são interpretados e aplicados pelas autoridades constituídas. O número de referências é, no entanto, um marcador importante que torna uma cultura jurídica passível de ser aberta ao direito internacional.

### 8.1. Princípios das relações internacionais

A primeira grande inovação do Texto Constitucional de 1988 é expandir o número de princípios que regem as relações internacionais do Brasil – para além dos domínios relativos à guerra e paz e à solução de controvérsias que, como já visto, figuravam em formatos diversos em constituições anteriores – e sistematizá-los com o recurso explícito à terminologia de “princípios”. Assim sendo, além do princípio da defesa da paz – que possui um escopo bem mais amplo que a mera vedação da guerra de agressão – e da solução pacífica dos conflitos – que figura

no preâmbulo da constituição como solução pacífica das controvérsias, como normalmente é conhecido em direito internacional – figuram no art. 4º da Constituição Federal os princípios da independência nacional, na prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e da concessão do asilo político. O mesmo artigo estabelece, em seu parágrafo único, a disposição programática de que o Brasil buscará a integração dos povos da América Latina<sup>207</sup>.

A maior influência para a elaboração desse artigo parece ter vindo de dois textos que, respectivamente, influenciaram muito do discurso jurídico internacional durante o período de descolonização e os Constituintes de 1988: a Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Relativos às Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados, de 1970 (NAÇÕES UNIDAS, 1970), e a Constituição Portuguesa, de 1976 (PORTUGAL, 1976)<sup>208</sup>.

Sabe-se que várias constituições de novos Estados, durante e após o período de descolonização, trataram, em seus textos constitucionais, de princípios das relações internacionais que foram diretamente inspirados pela Declaração de 1970. Muitos desses Estados – especialmente do Terceiro Mundo – pretendiam, ao positivar constitucionalmente tais princípios, influenciar o desenvolvimento do direito internacional em certo sentido, na medida em que a simples referência genérica a “princípios de direito internacional”

205 “Art. 4º - Incluem-se entre os bens da União: [...] III - a plataforma submarina.”

206 “Art. 4º - Incluem-se entre os bens da União: [...] III - a plataforma continental; [...] VI - o mar territorial.”

207 Art. 4º - 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.

208 “Art. 7 - Relações internacionais. 1. Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade. 2. Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos. 3. Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão. [...]”

não produziria tal efeito, visto que corroboraria os princípios clássicos de direito internacional desenvolvidos essencialmente por nações europeias (CASSESE, 1985, p. 389).

No caso do Brasil, os debates durante a Assembleia Nacional Constituinte claramente mostram que uma intenção semelhante de influenciar o sistema jurídico internacional estava presente ao se decidir enumerar princípios na nova Constituição Brasileira (DALLARI, 1994, p. 23-147). E isso foi feito com referência à Declaração de 1970, por intermédio da Constituição Portuguesa.

Afora essa intenção, é importante assinalar que o estabelecimento de princípios constitucionais das relações internacionais abre um campo amplo de possibilidades.

Primeiramente, tais princípios cumprem uma função moralizadora, auxiliando a educar a opinião pública com vistas à construção de uma ideia específica de sociedade (ou comunidade) internacional. Em segundo lugar, tais princípios reforçam as possibilidades de controle político, por parte do Parlamento, da condução da política externa conduzida pelo Poder Executivo, assim como ampliam as possibilidades de controle de constitucionalidade, por parte do Poder Judiciário, da política externa (REMIRO BROTONS, 1984, p. 94-95). Ademais, princípios cumprem a função de fornecer estímulos ao desenvolvimento da política externa em uma direção específica, mas também de estabelecer limites claros à sua condução, pelo Poder Executivo, o que indubitavelmente é essencial em uma sociedade pluralista e democrática (REMIRO BROTONS, 1984, p. 96-115; GALINDO, 2002, p. 92-105).

Entretanto, é inegável que a fixação de um número determinado de princípios pode inibir o surgimento de novos princípios, exercendo, paradoxalmente, uma força conservadora no desenvolvimento das relações internacionais e do direito internacional – algo que pode fugir à intenção original dos constituintes. Em virtude de seu alto grau de abstração, argumentos opostos podem ser avançados a partir do recurso a um mesmo princípio, o que certamente pode trazer insegurança na sua interpretação e aplicação<sup>209</sup>.

Seja como for, os princípios das relações internacionais estabelecidos na Constituição de 1988 demonstram de maneira clara que o direito brasileiro é comprometido com certos valores que, de uma lado, conduzem a valores comuns, como direitos humanos, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, cooperação, mas também com valores muito mais ligados a uma concepção soberanista do direito internacional, como independência nacional, autodeterminação dos povos e não-intervenção (CHRISTÓFOLO, 2019, p. 129-130). Isso demonstra que, no artigo, à parte a estrutura abstrata dos princípios, convivem concepções diversas sobre a própria sociedade (ou comunidade) internacional.

Vale também a pena ressaltar que a disposição programática sobre integração dos povos da América-Latina nunca foi levada, pelo STF, às últimas consequências como, por exemplo, corroborando a ideia de que ela seria a base constitucional para garantir a possibilidade de aplicação direta de normas do Mercosul no direito brasileiro. A Corte ressaltou o caráter meramente programático do parágrafo único do Artigo 4º (STF, CR 82 79 AGR).

No mais, a referência aos princípios, por parte do STF tem sido muito pouco frequente. Normalmente, quando algum princípio é invocado, tal procedimento não é determinante para a *ratio decidendi* do julgado, diversas vezes podendo ser caracterizado como *obiter dictum*<sup>210</sup>. Também não se tem notícia de controle de constitucionalidade cujo paradigma tenha sido, essencialmente, princípios do art. 4º.

Não se pode olvidar, no entanto, que tais princípios têm cumprido um papel essencial em fornecer uma base constitucional a princípios de longa data que têm sido de há muito cultivados pela política externa brasileira (CHRISTÓFOLO, 2019, p. 131-649; GALINDO, 2002). Isso pode ser comprovado por sua presença na prática brasileira desde ao menos o período republicano (CANÇADO TRINDADE, 2012).

209 Como enfatizado por Cassese (1985, p. 391) em sua análise das constituições que trazem em seu interior princípios das relações internacionais. Ademais, princípios deixam muito mais evidente aquilo que Martti Koskenniemi (2005, p. 590-596) chamou de indeterminação estrutural do argumento jurídico, que pode ser construído em qualquer sentido.

210 Ver, e.g., os poucos casos que invocaram os princípios do art. 4º na Constituição Anotada disponível no site do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2022).

## 8.2. Competência para a celebração de tratados

No que tange ao tema das competências para a celebração de tratados, embora algumas propostas, durante a Assembleia Nacional Constituinte, tenham tentado consagrar explicitamente a ideia de que alguns acordos poderiam ser celebrados pelo Presidente da República sem aprovação parlamentar, a Constituição de 1988 seguiu o padrão das constituições republicanas e não se referiu aos chamados acordos do executivo ou acordos em forma simplificada (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1995, p. 339-382; RODAS, 1991, p. 43-47). Apesar disso, ao menos de um ponto de vista estritamente textual, o que ficou consagrado no Texto de 1988 foi dirigido apenas a tratados, acordos ou atos internacionais que “acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”<sup>211</sup>.

Nessa linha, uma leitura estritamente textual do dispositivo constitucional poderia levar alguém a concluir que, o que quer que signifique o termo “acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, teria restado consagrado que os tratados, acordos ou atos internacionais que não recaíssem em tal categoria, não necessitariam de aprovação parlamentar. No entanto, tal inovação não produziu qualquer impacto relevante no tema da separação de poderes no que diz respeito à conclusão de tratados no Brasil. A interpretação mais aceita do dispositivo – que é baseada especialmente no comportamento do Legislativo e do Poder Executivo<sup>212</sup>, expresso principalmente nos vários decretos legislativos e presidenciais após a Constituição de 1988 – não varia daquilo que podia ser identificado já

na vigência da Constituição de 1891, e que já foi ressaltado. Assim, tratados que buscam executar ou interpretar tratados anteriores, ou aqueles que podem ser entendidos como exercício de competências próprias do Poder Executivo, não necessitam de aprovação parlamentar prévia<sup>213</sup>. Em resumo, a expressão “acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” é basicamente interpretada tomando em conta as competências próprias do Congresso Nacional e do Presidente da República.

Embora essa compreensão seja firmemente baseada na prática dos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, o STF nunca tratou diretamente da constitucionalidade dos acordos do executivo ou acordos em forma simplificada no Brasil.

Por outro lado, a Suprema Corte confirmou a prática longamente estabelecida de incorporação de tratados ao direito interno por meio de um Decreto do Executivo (STF, 1480 MC)<sup>214</sup>. Enquanto o Congresso Nacional aprova o tratado por meio de um Decreto Legislativo, o Presidente da República edita um Decreto, contendo como anexo o tratado, após ter expressado internacionalmente – ele mesmo ou por meio de plenipotenciário designado ou presumido – consentimento para com o ato internacional. Tendo em vista que o tratado somente produz efeitos jurídicos no direito interno após a publicação do Decreto do Executivo, alguns autores tendem a ver que, no que tange à incorporação de tratados, o Brasil seria um sistema dualista (GALINDO, 2002, p. 137-167). Contudo, mais relevante que saber se, nesse aspecto, o Brasil se filia a uma postura teórica específica, a falta de efeito direto de tratados – e a possibilidade de um ato de

211 “Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

212 Como indicado anteriormente, os termos que diferentes constituições brasileiras consagravam nos dispositivos sobre aprovação de tratados nunca foram determinantes para fincar posição definitiva sobre a necessidade de aprovação parlamentar a todos atos internacionais. É realmente o comportamento do Executivo e do Legislativo, especialmente na forma em que tomam a decisão acerca de um tratado (os decretos do legislativo e do executivo) que é fator fiável para entender a posição admitida no ordenamento jurídico brasileiro sobre o assunto. Para uma análise aprofundada sobre os argumentos dos doutrinadores, nos vários textos constitucionais, na questão da separação de poderes relativa a tratados no Brasil, ver Cachapuz de Medeiros (1995, p. 285-337).

213 Bons resumos das posições doutrinárias quanto a essas questões podem ser encontrados em Cachapuz de Medeiros (1995, 382-436) e Soares (1991).

214 Nessa questão específica – mas não necessariamente em outras referentes ao tratamento constitucional das relações internacionais – a posição de Cope, Verdier e Versteeg (2002, p. 3) parece correta, quando sustentam que as constituições refletem, nesse domínio dos tratados, suas origens jurídicas e a herança colonial.

direito interno, o Decreto do Executivo, impedir a aplicação interna de um tratado – revela que o direito brasileiro ainda possui fortes traços de soberania na sua visão do direito internacional. Para essa visão, tratados seriam uma restrição à soberania estatal (BASTO LUPI, 2009, p. 44).

Mas se tratados não possuem efeito direto no direito brasileiro, o mesmo não pode ser dito do direito internacional consuetudinário e das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Quanto ao direito internacional consuetudinário, nenhuma constituição brasileira se referiu à questão de sua aplicação ao direito interno, apesar de alguns influentes internacionalistas terem clamado por tal tratamento durante a Assembleia Nacional Constituinte da Constituição de 1988 (MELLO, 1987, p. 22, 33). Contudo, nos poucos casos em que estava em jogo a aplicação de normas internacionais costumeiras, o STF não relutou em aplicá-las diretamente, não exigindo qualquer intermediação de seu conteúdo por um ato de direito interno (STF, ACI 9705; STF, ARE 95485). Isso sugere a aplicação direta do costume internacional no direito brasileiro.

Quanto à incorporação de resoluções do CSNU, igualmente nenhuma constituição brasileira tratou do assunto. Em verdade, a falta de tratamento se refere a qualquer resolução de qualquer organização internacional. Até recentemente, as resoluções do CSNU que visavam a produzir efeitos internos eram incorporadas ao direito interno por meio de Decreto do Executivo, sem a necessidade de aprovação parlamentar prévia. O principal argumento que justificava essa prática era que as resoluções são uma mera execução, por parte de um órgão da organização internacional, de competências que lhe foram conferidas por um tratado, a Carta das Nações Unidas – que, embora não tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional, pelo fato de se encontrar fechado, certamente foi recepcionada pelas diferentes constituições brasileiras, ao menos com *status* de lei ordinária (BRASIL, 1945). No entanto, a Lei nº 13.810/2019 estabeleceu, em seu art. 6º, que “[a]s resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata na República Federativa do Brasil” (BRASIL, 2019). Tal lei, contudo, não elide todas as dúvidas que já existiam, antes de sua promulgação, sobre a constitucionalidade da incorporação de reso-

luções do CSNU no Brasil que não por meio de um ato com força de lei (BORGES DE MACEDO E PINTO, 2011).

Conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de competência para a celebração de tratados ainda surgem – como também surgiram na história constitucional brasileira. Três deles são relevantes: (a) aprovação parcial de tratados; (b) aprovação de tratados com emendas; (c) denúncia.

Aprovação parlamentar parcial de tratados tem sido rara no direito brasileiro. Normalmente, a aprovação parcial envolve a indicação, por parte do Parlamento, de que o Presidente ratifique o tratado com reservas ou formule declarações interpretativas. Nesses casos, o Presidente normalmente segue a indicação do Parlamento, a não ser que a reserva ou declaração interpretativa não seja possível ou vedada, ou se refira a uma competência que é própria do Poder Executivo (CANÇADO TRINDADE, 2008, p. 463).

A aprovação de tratados com emendas tem sido extremamente rara. Sua constitucionalidade é altamente duvidosa, pois uma emenda produz o efeito de forçar que o Poder Executivo renegocie o texto – e a negociação, como expressão das competências para conduzir as relações exteriores, sempre foi, em todas as constituições brasileiras, do Chefe do Poder Executivo. Houve apenas um tratado em que o Congresso Nacional indicou a necessidade de emenda a seu texto. O Poder Executivo decidiu renegociá-lo, e o tratado entrou em vigor internacionalmente e internamente depois de sua modificação por ambas as partes, sem necessidade de retorno adicional ao Parlamento brasileiro para aprovação (VALLADÃO, 2002; RANGEL, 2008).

Finalmente, no que se refere à denúncia, desde ao menos a década de 1930, tem-se entendido que ela não requer a aprovação parlamentar. A interpretação foi originalmente lançada por Clóvis Bevilacqua, para quem o Parlamento, quando aprova um tratado com um dispositivo que autoriza a sua denúncia, permite a possibilidade de o Poder Executivo fazê-lo como atividade de execução, administrativa, em relação ao tratado, tendo sido seguida por décadas (GARCIA, 2011). Tal interpretação, no entanto, foi desafiada por meio do ajuizamento da ADI 1625, cujo julgamento ainda não foi concluído pelo STF, em virtude de sucessivos pedidos de vista (STF, ADI 1625). O caso trata da denúncia, sem aprovação parlamentar, da Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho

(OIT), sobre término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. Apesar da ação direta, e levando em conta que seu julgamento ainda está pendente, o Presidente ainda tem feito uso da competência de denunciar tratados sem aprovação parlamentar prévia como, por exemplo, no caso da denúncia do Tratado Constitutivo da UNASUL (BRASIL, 2012; BRASIL, 2019).

### 8.3. Status hierárquico de tratados

Nem o Texto original da Constituição de 1988 ou qualquer de outras constituições brasileiras tratou diretamente do status hierárquico dos tratados no direito brasileiro. Como visto, as Constituições de 1967 e 1969 falaram indiretamente do assunto ao assumirem que tratados estão sujeitos ao controle de constitucionalidade e, portanto, abaixo da Constituição. A Constituição de 1988 contém uma disposição bastante similar<sup>215</sup>.

O status hierárquico dos tratados tem sido historicamente definido pelo Poder Judiciário. Desde a Constituição de 1891, o STF tem tratado do assunto. Algumas vezes, considerou tratados como possuindo um status supralegal; outras vezes, um status legal (DOLINGER, 1996). Foi apenas em 1977 (STF, RE 80004) que a jurisprudência se estabilizou no sentido que até hoje se entende: tratados possuem o mesmo status de leis ordinárias. Em caso de conflito entre tratado e lei, aplicam-se os princípios *lex posterior derogat priori* e *lex specialis derogat generalis*. Assim, o tratado ou a lei prevalecerão caso sejam um posterior a outro. O critério é afastado caso o tratado ou a lei sejam mais específicos que o outro (v.g. STF, RE 460320; STF, RE 578543).

Mas, se o texto original da Constituição de 1988 não tratou diretamente do status hierárquico de tratados, esse estado de coisas foi alterado em virtude da aprovação de emendas constitucionais, que passaram a disciplinar questões sobre três tipos de tratados.

Primeiramente, após a Emenda Constitucional nº 18/1998, definiu-se que a lei regulará questões sobre forças armadas, como limites de idade, direitos, deveres, consideradas as peculiaridades de suas atividades decorrentes de compromissos internacionais e de guerra<sup>216</sup>. Embora aqui não se contenha uma disposição explícita sobre o status superior de “compromissos internacionais” à lei reguladora tratada no dispositivo constitucional, o dever de “considerar” gera ao menos para o legislador um correlato dever de não violar os referidos compromissos.

A segunda disposição diz respeito à lei sobre ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, que deve observar os “acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade”<sup>217</sup>. É verdade que desde a redação original da Constituição de 1988 havia uma referência à ordenação dos transportes internacionais e à necessidade de cumprimento de acordos<sup>218</sup>. Mas a redação vigente da Constituição, operada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995, é mais precisa ao estabelecer um dever de observância, na lei que regular o transporte internacional aéreo, aquático e aeronáutico, de acordos internacionais.

Em 2017, o STF se pronunciou sobre tal dispositivo em casos que envolviam uma possível antinomia entre, de um lado, disposições da Convenção de Varsóvia, para unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo interna-

215 “Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: [...] b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.”

216 “Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.”

217 “Art. 178 - A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.”

218 “Art. 178 - A lei disporá sobre [...] § 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.”

cional, de 1929, e da Convenção de Montreal para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, de 1999, e, de outro, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990). Embora a Corte não tenha afirmado, de maneira categórica, que os referidos tratados possuíam um *status superior* às leis, decidiu que eles prevaleceriam sobre o Código do Consumidor em questões relativas ao direito de indenização em caso de extravio de bagagens em voos internacionais (STF, RE 636331). Essa conclusão não foi retirada da aplicação do princípio *lex specialis derogat generalis*, mas da própria disposição do art. 178 da Constituição de 1988, tal qual emendada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995.

O terceiro tipo de tratado que passou a ter um tratamento especial – e o único que explicitamente se extrai da Constituição seu *status* hierárquico – é o tratado de direitos humanos, que será visto em seguida.

#### 8.4. *Tratados de Direitos Humanos*

Não há dúvidas de que a Constituição de 1988 é aquela que contém o catálogo mais amplo de direitos fundamentais em toda a nossa história constitucional. Ainda assim, por influência da Nona Emenda à Constituição Americana (ESTADOS UNIDOS, 1787)<sup>219</sup> e, especialmente, do Art. 16 (1) da Constituição Portuguesa (PORTUGAL, 1976)<sup>220</sup>, foi inserido um § 2º ao art. 5º, sobre direitos e deveres individuais e coletivos, estabelecendo que os direitos e garantias expressos na Consti-

tuição não excluiriam outros direitos decorrentes de tratados de que o Brasil é parte<sup>221</sup>. Ainda que uma cláusula sobre direitos não enumerados não seja propriamente uma inovação – uma vez que a Constituição de 1891 já continha tal ideia em um de seus dispositivos – a referência a tratados certamente o é<sup>222</sup>.

Especialmente na década de 1990, constitucionalistas e internacionalistas tentaram avançar a interpretação de que o citado dispositivo da Constituição de 1988 estabelecia o *status* constitucional dos tratados de direitos humanos no direito brasileiro. A ideia era: se os direitos fundamentais expressos na constituição não excluem outros decorrentes de tratados, estes deveriam ser incluídos no rol. Contudo, o STF discordou de tal interpretação e entendeu que, tal como outros tratados, aqueles de direitos humanos tinham o mesmo nível hierárquico que as leis ordinárias. Tal interpretação foi duramente criticada por doutrinadores e mesmo por juízes de diferentes instâncias e localidades no país. Tal crítica foi um dos principais motivos para a reforma da constituição<sup>223</sup>.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, introduziu, pela primeira vez, que tratados de direitos humanos aprovados em ambas as casas congressuais, em dois turnos de votação, por 3/5 de seus membros, seriam equivalentes às emendas constitucionais<sup>224</sup>. Desde 2004, quatro tratados seguiram tal procedimento e adquiriram o *status* equivalente a emendas constitucionais<sup>225</sup>.

219 “Ninth Amendment. The enumeration in the constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.”

220 “Artigo 16º - Âmbito e sentido dos direitos fundamentais. 1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional.”

221 “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

222 “Art. 78 - A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna.”

223 Eu narro esse debate de maneira mais detalhada em GALINDO, 2001 e GALINDO, 2005.

224 “Art. 5º [...] § 3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

225 Trata-se da (1) Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu (2) Protocolo Facultativo; o (3) Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Defici-

Não obstante, uma questão importante ficou a descoberto da alteração constitucional: os tratados de direitos humanos que o Brasil tinha se tornado parte anteriormente à Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Dentre tais tratados, há alguns de suma importância para o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966 (BRASIL, 1992b), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (BRASIL, 1992a), e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969 (BRASIL, 1992c), todos ratificados pelo Brasil e incorporados ao direito interno em 1992.

O STF enfrentou o tema em um conjunto de casos julgados em dezembro de 2008. Alterando sua posição anterior, a Corte entendeu que os tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte, independentemente de terem sido aprovados segundo o procedimento estabelecido no § 3º do art. 5º da Constituição, possuem *status* superior às leis – supralegal, portanto (STF, RE 466343; STF, RE 349703; STF, HC 87585). Essa foi, sem dúvida, a decisão mais importante sobre o *status* hierárquico de tratados após a Constituição de 1988<sup>226</sup> e é, atualmente, a posição da Corte sobre o assunto (v.g. STF, ARE 1269728 AGR; STF, ADI 5240).

Recentemente, na ADPF 708, o STF, de maneira possivelmente inédita no direito constitucional

comparado, reconheceu que tratados de direito ambiental são gênero de tratados de direitos humanos. Gozariam, portanto, de *status* supralegal mesmo que não aprovados segundo o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição. Um olhar mais atento ao caso, no entanto, leva à conclusão de que não houve um pronunciamento do plenário sobre a questão, constando o reconhecimento de tal *status* aos tratados em matéria ambiental apenas da ementa, elaborada pelo relator, e do voto deste. A referência, portanto, é possivelmente um *obiter dictum*.<sup>227</sup>

#### 8.5. *Condução das relações exteriores, declaração de guerra e celebração da paz*

Como visto, todas as Constituições brasileiras, sem exceção, atribuíram somente ao Poder Executivo Federal a competência para a condução das relações exteriores do Brasil. A Constituição de 1988 não fugiu à regra<sup>228</sup>. Embora essa seja uma característica própria dos sistemas presidencialistas – mas que também se aplicou ao regime imperial – o que parece ser marcante do sistema brasileiro, como já ressaltado, é que tradicionalmente se tem entendido que, nesse campo, o Parlamento apenas tem as competências explicitamente conferidas na Constituição (GALINDO, 2018c, p. 1328-1329).

---

ência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso; e a (4) Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Para os decretos que incorporaram tais tratados ao direito brasileiro, ver BRASIL, 2022. A propósito, é importante lembrar que, não obstante emendas constitucionais não serem promulgadas pelo Poder Executivo, a sistemática para a incorporação de tratados de direitos humanos com *status* equivalente a emendas constitucionais tem requerido o Decreto do Executivo, tal qual ocorre para todos os demais tratados.

226 Eu analiso essa decisão mais detidamente em GALINDO, 2013.

227 Nesse sentido, confira-se trecho da ementa: “Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF).” A parte pertinente do voto do relator, min. Roberto Barroso, assim dispõe: “Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente” (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de *status* supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas.” (STF, ADPF 708).

228 “Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”. A segunda parte do dispositivo, referente à creditação de representantes diplomáticos, é uma inovação da Constituição de 1988, embora sem grandes consequências práticas. A manutenção de relações diplomáticas sempre foi entendida como compreendida na competência para manter relações com Estados estrangeiros.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou categoricamente que cabe apenas ao “Presidente da República a função de manter relações com Estados estrangeiros” (STF, Ext 1085 PET-AV; STF, Rcl 11243).

Competências como o reconhecimento de Estados e governos, a aceitação de reservas a tratados feitos por Estados estrangeiros, a concessão de asilo ou refúgio (GALINDO, 2018c, 1330), ou atos envolvendo a aplicação do direito diplomático (STF, HC 184828) são tradicionalmente entendidos como estando abrangidos pela competência para manter relações com Estados estrangeiros. A Constituição de 1988 somente confirma tal compreensão tradicional.

Também seguindo a tradição inaugurada desde a Constituição de 1891, a Constituição de 1988 confere ao Senado Federal a competência para aprovar a nomeação feita pelo Presidente da República dos Chefes de Missões Diplomáticas<sup>229</sup>. Essa competência é estendida por lei também a chefes de missões permanentes ou delegados permanentes junto a organizações internacionais (BRASIL, 2006).

Um desenvolvimento digno de nota nesse campo é o fato de, algumas vezes, o Presidente ter voluntariamente repartido com o Parlamento competências que poderiam certamente ser interpretadas como pertencentes a ele. Um bom exemplo de tal conduta foi a proposta, submetida ao Congresso, para aprovação, da aceitação da jurisdição compulsória da Corte Interamericana de Direitos Humanos para casos contenciosos – o que ocorreu em 1998 (BRASIL, 1998).

No que se refere à declaração de guerra, a Constituição de 1988 segue o mesmo padrão das constituições anteriores – com exceção da Constituição de 1824 e de 1937 – de atribuir ao Presidente a competência para declarar guerra e celebrar a paz com a devida autorização parlamentar. A sutil diferença do Texto Constitucional atual para os anteriores é que a autorização para a declaração de guerra deve acontecer em

qualquer circunstância, mesmo em caso de ter ocorrido no intervalo de sessões legislativas, quando deve ser referendada pelo Parlamento<sup>230</sup>.

Se a declaração de guerra e a celebração de paz, devido ao pequeno envolvimento brasileiro em conflitos armados, são raras, ligeiramente mais frequente é o envio de tropas ou pessoal militar para as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos (OEA) em operações de paz. A Constituição de 1988 é silente sobre o assunto – assim como todas as anteriores. Contudo, desde 1956, há lei determinando a autorização parlamentar para tal envio (BRASIL, 1956). Alguns autores sugeriram que a necessidade de aprovação parlamentar nesse campo constituiria um costume constitucional (MELLO, 2000, p. 261).

### 8.6. Federalismo

Ainda que a redação das constituições tenha ligeiramente variado, a Constituição de 1988 mantém o princípio de que Estados da Federação, mas também o Distrito Federal e os Municípios, não podem manter relações exteriores com Estados estrangeiros e organizações internacionais – implicando também que não podem celebrar tratados, cuja competência é partilhada pelo Congresso Nacional e pelo Presidente. Tal lógica se aplica à competência, pertencente apenas à União, para declarar guerra e celebrar a paz<sup>231</sup>. Alguns autores têm entendido que a alocação da condução das relações exteriores para o âmbito da União é um núcleo irreduzível da tradição constitucional brasileira (MENEZES DE ALMEIDA, 2018, p. 790).

A centralidade da União em temas relativos às relações exteriores é tão marcante que compete ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira de interesse não apenas da União, mas de todos os outros entes federados, inclusive municípios<sup>232</sup>. O dispositivo constitucional, em toda a sua amplitude, é fruto

229 “Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal: [...] IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente.”

230 “Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.”

231 “Art. 21 - Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz.”

232 “Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal: [...] V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.”

das várias críticas, durante a década de 1980 e durante a Assembleia Nacional Constituinte, dos acordos concluídos pela União com o Fundo Monetário Internacional sem aprovação parlamentar (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1984, p. 169).

Quanto aos bens da União, a Constituição de 1988 seguiu o mesmo padrão das constituições anteriores. Uma inovação relevante, no entanto, é a referência aos recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva. Tal inovação é relevante porque, em 1988, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ainda não havia entrada em vigor. O reconhecimento, especialmente da zona econômica exclusiva, pode ser visto como expressão de prática, e também *opinio juris*, com relação à existência de tal área como consagrada em normas internacionais consuetudinárias. Como se sabe, a zona econômica exclusiva foi originalmente disciplinada pela referida Convenção.

O Supremo Tribunal Federal já entendeu que a definição da zona econômica exclusiva e a plataforma continental como bens da União não significa que tais áreas não sejam parte do território dos Estados federados. Desse modo, bens e território seriam conceitos distintos em matéria de relações federativas (STF, ADI 2080). Ademais, a Constituição de 1988, diferentemente do que faz em relação ao mar territorial e do que fazia a Constituição de 1969 com relação à plataforma continental, não estabelece que esta última e a zona econômica exclusiva sejam bens da União, mas apenas os seus recursos naturais – o que levou, inclusive, à crítica de autorizados especialistas em direito do mar (RANGEL, 1992, p. 307).

Também vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 102, de 2019, estabeleceu a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no resultado da exploração de recursos não-vivos no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou compensação financeira. Tal alteração constitucional abre possibilidades para a interação, mas

também para conflitos entre entes federados, com reflexos para a regulação internacional do mar<sup>233</sup>.

### 8.7. Tribunais Internacionais

A Constituição de 1988 é a primeira de nossas constituições a mencionar a existência de tribunais internacionais.

A primeira referência consta do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece que o país propugnará pela formação de um tribunal internacional de direitos humanos.

As origens desse dispositivo não são claras, pois não poderia se referir à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que foi criada em 1969. Também não é claro se se trata de uma referência a uma futura e ainda inexistente Corte Mundial de Direitos Humanos (GALINDO, 2018b, p. 2302). Seja como for, o dispositivo estabelece uma evidente abertura do país para com tribunais internacionais, especialmente aquele de direitos humanos. Ele foi referenciado quando o Presidente enviou, por Mensagem, a proposta para que o Congresso Nacional aprovasse a aceitação, pelo país, da jurisdição compulsória da Corte Interamericana de Direitos Humanos para casos contenciosos (BRASIL, 1998).

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, contemplou, pela primeira, vez, a possibilidade de aceitação, pelo Estado brasileiro, da jurisdição de tribunais penais internacionais<sup>234</sup>. A mudança constitucional ocorreu após o Brasil ratificar e internalizar o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI). Em muitos sentidos, a nova disposição constitucional pretendeu solucionar dúvidas sobre a constitucionalidade do tratado, especialmente no que se refere à proibição de extradição de nacionais brasileiros – e consequentemente sua entrega ao TPI – e a proibição de aplicação da pena de prisão perpétua – que pode ser aplicada pelo TPI<sup>235</sup>. É difícil dizer se a inserção do dispositivo dissipou todas as dúvidas sobre a constitucionalidade do Estatuto de Roma. É inegável, no entanto, que dar assento constitucional ao TPI – ou outros tribunais inter-

233 “Art. 20 - (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”

234 “Art. 5º - [...] § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.”

235 “Art. 5º - [...] XLVII - não haverá penas: [...] b) de caráter perpétuo; LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.”

nacionais – é um argumento forte em qualquer debate sobre a relação entre a Justiça Penal Internacional e o direito brasileiro (GALINDO, 2018a, p. 557).

*8.8. Jurisdição de tribunais brasileiros sobre temas de direito internacional*

As competências da Justiça Federal<sup>236</sup> e do Supremo Tribunal Federal<sup>237</sup> para julgar questões relativas a direito internacional, inclusive relacionadas a tratados e controvérsias envolvendo Estados estrangeiros permaneceu significativamente a mesma se comparada ao tratamento do tema pela Constituição de 1969.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, trouxe uma inovação relevante relacionada aos casos envolvendo graves violações de direitos humanos, permitindo que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) desloque a competência do juízo que aprecia o caso para a Justiça Federal. No entanto, o STJ tem adotado critérios muito estritos para deslocar a competência para a apreciação de casos para a Justiça Federal, tendo feito isso muito ocasionalmente (v.g. STJ, IDC 3; STJ, IDC 5).

Nenhuma de nossas constituições – nem mesmo o direito infraconstitucional – tratou diretamente da questão das imunidades de jurisdição. Tradicionalmente, tem-se entendido que cabe ao Poder Judiciário definir a posição do Estado brasileiro sobre o tema<sup>238</sup>. E mesmo

antes da Constituição de 1988, pode-se dizer que o STF tem sido mais inclinado a reconhecer a doutrina da imunidade absoluta de jurisdição do Estado estrangeiro (v.g. STF, ACO 634 AGR). Duas exceções, no entanto, demonstram uma tendência para se ampliar as exceções a esse posicionamento.

Primeiramente, desde 1989, o STF tem entendido que Estados estrangeiros não são imunes à jurisdição de tribunais brasileiros em causas trabalhistas (STF, ACI 9696). Essa posição foi tomada não apenas a partir da constatação de que, no âmbito do direito comparado, muitos Estados já não mais reconheciam a imunidade de jurisdição para tal tipo de causa, mas também pela interpretação do que dispõe o art. 114 do Texto Constitucional atual<sup>239</sup>.

Em segundo lugar, o STF recentemente decidiu que Estados estrangeiros não possuem imunidade de jurisdição em casos de violações a direitos humanos ocorridas em território nacional (STF, RE 954858). Essa posição possivelmente não tem paralelo em outras altas cortes de justiça porque não se restringe à ideia de imunidade de jurisdição em caso de graves violações de direitos humanos – como o voto do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade no caso das Imunidades Jurisdicionais julgado pela CIJ (2012). A decisão é ampla suficiente para se referir a toda e qualquer violação de direitos humanos.

Em temas relativos à imunidade de execução, a posição do STF é de que ela se aplica

236 “Art. 109 - Aos juízes federais compete processar e julgar: II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País; III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; [...] V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; [...] IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar.”

237 Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: [...] b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.”

238 Mas não somente o Poder Judiciário. Como tive a oportunidade de demonstrar em outra oportunidade, o Poder Executivo brasileiro tem muito a dizer (e, de fato, desde há muito tem dito bastante) sobre o tema (GALINDO, 2021).

239 Que, na sua redação original estabelecia: “Art. 114 - Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.” O dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mas continuou estabelecendo a competência da Justiça do Trabalho para ações oriundas de relações de trabalho, abrangidos os “entes de direito público externo”, expressão que incluiria Estados estrangeiros.

de maneira absoluta, inclusive para casos de execução relativos à matéria trabalhista (STF, ARE 1292062 AGR).

Finalmente, a posição do STF quanto às imunidades de jurisdição das organizações internacionais é aplicá-las na medida exata estabelecida por tratados, inclusive acordos de sede (STF, RE 1034840 RG). Se essa posição não encontra o fundamento de tais imunidades no direito internacional consuetudinário, ela proporciona um grau significativo de segurança jurídica para a atuação de organizações internacionais no país.

## Conclusão

Neste artigo, busquei investigar o tratamento, pelas diferentes constituições brasileiras, de temas de relações internacionais, em seu enquadramento em questões de direito internacional.

As constituições de 1891 e 1988 podem ser avaliadas como aquelas que mais quebraram paradigmas. A primeira, por precisar ajustar o tratamento das relações internacionais a um sistema republicano em que separação de poderes e federalismo exigiam um tratamento específico. A segunda, por abranger um número significativamente maior de temas em um contexto de internacionalização mais intensa da sociedade

brasileira. Por outro lado, a Constituição de 1824 e 1937 são as que mais demonstram um tratamento parco ou reativo ao direito internacional. A primeira, certamente pela centralização excessiva nas mãos do Imperador no tratamento de questões internacionais. A segunda, por ter sido outorgada em um contexto autoritário de profunda desconfiança com Estados estrangeiros e instituições internacionais.

Analisar as constituições brasileiras na história, sob a perspectiva de seu tratamento das relações internacionais, mais além de permitir uma maior compreensão do papel do Brasil no mundo, auxilia significativamente a inquirir as balizas pelas quais a identidade nacional pode ser formada. No bicentenário da independência do Brasil, a história das nossas constituições nos mostra que as formas jurídicas são maneiras, assim como a literatura, de expressar um sentimento de nacionalidade. O maior fechamento ou abertura de uma constituição ao direito internacional, ou ainda seu conteúdo como viabilizador ou não de canais para a expressão e o exercício da democracia é aquilo que também é o Brasil.

Que nossas constituições possam ensinar que os futuros alternativos para o Brasil dependem de nossas experiências sobre o que já concebemos sobre nós mesmos enquanto Estado e sociedade.

## Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando. Ainda o problema da ratificação dos tratados em face da Constituição Federal Brasileira. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n. 13-14, 1951. p. 20-23.

ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n. 7, 1948. p. 5-11.

ACKERMAN, Bruce; GOLOVE, David. Is NAFTA Constitutional? *Harvard Law Review*, v. 108, n. 4, 1995. p. 799-929.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de. *A processualística dos atos internacionais*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1958.

BASTO LUPI, André Lipp Pinto. O Brasil é dualista? Anotações sobre a vigência de normas interna-

cionais no ordenamento brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 46, n. 184, 2009. p. 29-45.

BEVILAQUA, Clóvis. Denúncia de tratado e saída do Brasil da Sociedade das Nações. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. 2 (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000. p. 347-354.

BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio Vauthier; PINTO, Paulo Edvandro Costa. Monismo e dualismo além dos tratados: A internalização das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. *Quaestio Iuris*, v. 4, n. 1, 2011. p. 314-328.

BRASIL. Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º da Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/quadro\\_DEC.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/quadro_DEC.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao01.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao034.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao067emc069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao067emc069.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao067.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao037.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao046.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao046.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao024.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.086, de 5 de novembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10086.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10086.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d10358.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.358%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201942&text=Declara%20o%20estado%20de%20guerra,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d10358.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.358%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201942&text=Declara%20o%20estado%20de%20guerra,Art.)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3361, de 26 de outubro de 1917. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3361-26-outubro-1917-776105-publicacaooriginal-139969-pl.html>>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 57.785, de 11 de fevereiro de 1966. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=57785&ano=1966&ato=8acMTWq1UMZRVtfio>>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%0678%2C%20DE,22%20de%20novembro%20de%201969.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%0678%2C%20DE,22%20de%20novembro%20de%201969.)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em 14 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov>>.

- br/ccivil\_03/\_ato2004-2006/2006/lei/11440.htm>. Acesso em 15 jul. 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/13810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13810.htm)>. Acesso em 15 jul 2022.
- BRASIL. Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l2953.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2953.htm)>. Acesso em 15 jul. 2022.
- BRASIL. Mensagem nº 1070, de 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/pdf/DCC3oOUT1998.pdf#page=53>>. Acesso em 15 jul. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. IDC 3, relator o ministro Jorge Mussi, DJ de 2 fev. 2015.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. IDC 5, relator o ministro Rogério Schietti, DJ de 1 set. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636331, relator o ministro Gilmar Mendes, DJ de 13 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACI 9696, relator o ministro Sydney Sanches, DJ de 12 out. 1990.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACI 9705, relator o ministro Moreira Alves, DJ de 23 out. 1987.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 634 AgR, relator o ministro Ilmar Galvão, DJ de 31 out. 2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1480 MC, relator o ministro Celso de Mello, DJ de 18 mai. 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1625, Acompanhamento Processual. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1675413>>. Acesso em 15 jul. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2080, relator o ministro Gilmar Mendes, DJ de 6 nov. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5240, relator o ministro Luiz Fux, DJ de 01/02/2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708, relator o ministro Roberto Barroso, DJ de 28/09/2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AR 1342 AgR, relatora a ministra Rosa Weber, DJ de 27/06/2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1269728 AgR, relator o ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 02/10/2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1292062 AgR, relator o ministro Dias Toffoli, DJ de 9 ago. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 954858, relator o ministro Edson Fachin, DJ de 4 de set. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CR 8279 AgR, relator o ministro Celso de Mello, DJ de 10/08/2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1085 PET-AV, redator para o acórdão o ministro Luiz Fux, DJ de 3 abr. 2013
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 125768, relator o ministro Dias Toffoli, DJ de 29/09/2015
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 184828, relator o ministro Roberto Barroso, DJ de 20 mai. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 87585, relator o ministro Marco Aurélio, DJ de 26 jun. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo. Nº 1061, 08.07.2022. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1061.htm>>. Acesso em 15 jul. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 11243, redator para o acórdão o ministro Luiz Fux, DJ de 5 out. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1034840 RG, relator para o acórdão o ministro Luiz Fux, DJ de 30 jun. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 349703, redator para o acórdão o ministro Gilmar Mendes, DJ de 5 jun. 2009.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 460320, redator para o acórdão o ministro Dias Toffoli, DJ de 6 out. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466343, relator o ministro Cezar Peluso, DJ de 5 jun. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 578543, redator para o acórdão o ministro Teori Zavascki, DJ de 27 mai. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 660933 RG, relator o ministro Joaquim Barbosa, DJ de 23 fev. 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 80004, relator o ministro Xavier de Albuquerque, DJ de 29 dez. 1977.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. O Congresso Nacional e os acordos do Brasil com o FMI e consórcios de bancos privados estrangeiros. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 2, 1984, p. 169-184.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O poder de celebrar tratados: competência dos Poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Acordos Internacionais. Competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Negociação pelo Executivo. Aprovação Parlamentar. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. 8. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 463-465.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Repertório da prática brasileira do Direito Internacional Público*. 2ª ed. 6 vols. Brasília: FUNAG, 2012.
- CASSESE, Antonio. Modern Constitutions and International Law. *Recueil des Cours*, v. 192, 1985. p. 331-475.
- CAVALCANTI, Amaro. Necessidade de aprovação, pelo Congresso Nacional, de qualquer modificação ou aditamento nas convenções internacionais. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. 1 (1903-1912). Brasília: Senado Federal, 2000. p. 22.
- CERVO, Amado. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CHRISTÓFOLO, João Ernesto. *Princípios constitucionais de relações internacionais: significado, alcance e aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.
- CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle da constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX*. São Paulo: Almedina, 2015.
- COPE, Kevin L.; VERDIER, Pierre-Hugues; VERSTEEG, Mila. The Global Evolution of Foreign Relations Law. *American Journal of International Law*, v. 116, n. 1, 2022. p. 1-57.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, Dissenting Vote of Judge A. A. Cançado Trindade. ICJ Reports 2012. p. 179-195.
- DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- DOLINGER, Jacob. As soluções da Suprema Corte brasileira para os conflitos entre o direito interno e o direito internacional. *Revista Forense*, v. 92, n. 334, 1996. p. 71-107.
- GALINDO, George R. B. A reforma do judiciário como retrocesso para a proteção internacional dos direitos humanos: um estudo sobre o novo § 3º do art. 5º da Constituição Federal. *Cena Internacional*, v. 7, n.1, 2005. p. 3-22.
- GALINDO, George R. B. Art. 5º, § 4º. In: GOMES CANOTILHO, J. J. et al (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018a. p. 557-566.
- GALINDO, George R. B. Art. 7º do ADCT. In: GOMES CANOTILHO, J. J. et al (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018b. p. 2302-2304.
- GALINDO, George R. B. Art. 84, VII. In: GOMES CANOTILHO, J. J. et al (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018c. 1328-1331.
- GALINDO, George R. B. Imunidade de jurisdição dos Estados e Poder Executivo brasileiro: os

- pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty. *Revista de Direito Internacional*, v. 18, n. 1, 2021, p. 162-192.
- GALINDO, George R. B. Quando o direito internacional é humanizado: Algumas reflexões sobre a fragmentação do sistema jurídica internacional e seu impacto no direito constitucional brasileiro. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (Org.). *Direitos Humanos e democracia: algumas abordagens críticas*. Curitiba: CRV, 2013. p. 73-102.
- GALINDO, George R. B. *Tratados internacionais de Direitos Humanos e constituição brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GARCIA, Márcio Pereira Pinto. A terminação do tratado e o Poder Legislativo à vista do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Internacional brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- GINSBURG, Tom. Comparative Foreign Relations Law: A National Constitutions Perspective. In: BRADLEY, Curtis A. (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*. New York: Oxford University Press, 2019. p. 63-77.
- KOSKENNIEMI, Martti. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- MELLO, Celso de Albuquerque. Constituição e Relações Internacionais. In: DOLINGER, Jacob (Coord.). *A nova constituição e o Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987. p. 19-37.
- MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Art. 21, I. In: GOMES CANOTILHO, J. J. et al (Orgs.). *Comentários à constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 790.
- NAÇÕES UNIDAS. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. General Assembly Resolution 2625. New York, 24 out 1970. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/202170>>. Acesso em 15 jul. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS. Ninth Amendment. Constitution, 1787. Disponível em: <<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-g/#:~:text=The%20enumeration%20in%20the%20Constitution,others%20retained%20by%20the%20people>>. Acesso em 15 jul. 2022.
- PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa, de 1976*. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 15 jul. 2022.
- RANGEL, Vicente Marotta. Emendas dos Tratados Internacionais. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. g. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 81-91.
- RANGEL, Vicente Marotta. Public International Law: The Last Five Decades. In: DOLINGER, Jacob and ROSENN, Keith (eds.). *A Panorama of Brazilian Law*. Miami: University of Miami; Rio de Janeiro: Editora Esplanada, 1992. p. 287-308.
- REMIRO BROTONS, Antonio. *La acción exterior del estado*. Madrid: Tecnos, 1984.
- REZEK, José Francisco. As relações internacionais na constituição da primeira república. *Arquivos do Ministério da Justiça*, n. 126, 1973. p. 107-112.
- REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- RODAS, João Grandino. *Tratados internacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- SILVA, Virgílio Afonso. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.
- SOARES, Guido F. S. The Treaty-Making Process under the 1988 Federal Constitution of Brazil – Latin America. *Chicago-Kent Law Review*, v. 67, n. 2, 1991. p. 495-513.
- VALLADÃO, Haroldo. Conceito moderno de ratificação dos tratados e convenções, democrático, originário do Direito Internacional americano – possibilidade, para o órgão do Poder Legislativo que resolve sobre o tratado assinado pelo Executivo, de apresentar emendas, constitutivas de reservas que poderão ser apresentadas ao outro estado contratante quando da ratificação, e se por este aceitas integram definitivamente

o ato internacional, sem necessidade de volta do mesmo ao Legislativo – Cooperação construtiva entre o Legislativo e o Executivo na apreciação dos atos internacionais. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. 6. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 80-94.

# QUEM TEM MEDO DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL? UMA REFLEXÃO SOBRE AS TENTATIVAS SUL-AMERICANAS DE CONCERTAÇÃO REGIONAL

Embaixadora Eugênia Barthelmess

## Introdução

Desde a assinatura do Tratado de Chaguaramas, em julho de 1973, catorze países caribenhos<sup>240</sup> coordenam-se no âmbito da Comunidade do Caribe (CARICOM). Os Estados fundadores dessa iniciativa de concertação político-econômica, aos quais veio somar-se em 2002 o Haiti, promovem, desde os anos 1970, bem-sucedido exercício de integração regional. A CARICOM conta com uma Conferência de Chefes de Governo e um Conselho de Ministros. Essas estruturas superiores são, por sua vez, assessoradas por diferentes órgãos permanentes, na forma, entre outros, dos seus conselhos de finanças e planejamento; comércio e desenvolvimento econômico; relações exteriores e comunitárias; e de desenvolvimento humano e social.

Os oito países da América Central organizam-se, por sua vez, na esfera do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA). Conformados originalmente, a partir de 1991, por Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá, aos quais vieram juntar-se mais tarde Belize (em 2000) e República Dominicana (em 2013), os Estados-partes do SICA valem-se de instituições supranacionais consolidadas. Contam-se entre estas o Parlamento Centro-Americano, o Banco Centro-Americano de Integração Econômica e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

Os esforços centro-americanos de integração política, econômica e cultural são, na realidade,

consideravelmente anteriores à firma, em dezembro de 1991, do Protocolo de Tegucigalpa, que constituiu o SICA. De fato, o Mercado Comum Centro-Americano precede o próprio SICA, tendo sido estabelecido, ainda em 1960, nos termos do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana. Antes ainda, em 1951, o Tratado de San Salvador estabelecera a Organização dos Estados Centro-Americanos, a ODECA, que o SICA veio substituir. Pode-se mesmo argumentar que a criação, em 1907, da Corte Centro-Americana de Justiça constituiu, por si só, um primeiro passo em direção ao objetivo de coordenação supranacional almejado pelos países da região.

No caso caribenho como no caso centro-americano, estamos, conforme se observa, diante de empreendimentos de concertação regional perseguidos de forma consistente ao longo de dilatados períodos da história dos países envolvidos.

Trata-se, em ambas as instâncias, de pequenas economias em desenvolvimento, que enfrentam os desafios inerentes à vulnerabilidade dessa condição. No momento da publicação deste ensaio, em setembro de 2022, o produto interno bruto do conjunto dos países da CARICOM não ultrapassa USD 145,3 bilhões. O PIB total dos países do SICA, que é da ordem de USD 366,2 bilhões, não chega a ser três vezes superior ao da CARICOM. Tomadas em conjunto, as duas regiões representam meros 8% e 20%, respectivamente, da economia do Brasil, que remonta hoje a cerca de USD 1,8 trilhão<sup>241</sup>.

240 Antígua e Barbuda; Bahamas; Barbados; Belize; Dominica; Granada; Guiana; Jamaica; Haiti; São Cristóvão e Neves; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Suriname; e Trinidad e Tobago. Belize integra também o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA).

241 Todos os dados sobre produto interno bruto (PIB) de países e regiões mencionados neste texto terão sido retirados da edição de abril de 2022 do *World Economic Outlook Database* do Fundo Monetário Interna-

Embora limitados pelas reduzidas dimensões das economias envolvidas, e atravessando, com variados graus de êxito, períodos mais e menos promissores de aprofundamento da integração, os dois exercícios de coordenação supranacional vêm sendo conduzidos com considerável persistência e notável coerência.

É certo, para mencionar apenas um entre os benefícios decorrentes do empenho de concertação que perseguem tanto o Caribe quanto a América Central, que este proporciona uma dimensão de escala que faltaria a cada um dos países participantes caso estes devessem atuar em caráter rigorosamente individual. Nas Nações Unidas como na Organização dos Estados Americanos (OEA), tanto a CARICOM como o SICA esgrimem, por exemplo, o peso coletivo de seus votos, adotados normalmente em bloco. Dotadas de admirável capacidade de concertação no âmbito multilateral, as duas regiões são cortejadas por países de maior peso relativo nos momentos de decisão em torno de candidaturas à chefia de órgãos internacionais ou de tomada substantiva de posições na esfera multilateral.

São inegáveis, malgrado as limitações que as duas iniciativas ainda buscam superar, os benefícios de que usufrui cada um dos países da CARICOM e do SICA em decorrência da capacidade de maior integração econômica, colaboração em matéria de segurança, cooperação interinstitucional e coordenação diplomática proporcionadas pelas estruturas de integração regional às quais se integram.

Do ponto de vista do raciocínio que se buscará desenvolver no decorrer deste texto, importa frisar que, ao longo do desafiador trajeto de busca da concertação político-econômica que vêm desenvolvendo, o processo caribenho e o processo centro-americano de integração não foram objeto de oposição significativa, seja de ordem interna, seja de origem externa.

Em momento algum parece ter sido a construção da CARICOM considerada como algo que não um objetivo político legítimo. Da mesma forma, a busca pela integração da América Central não parece ter sido associada, em qualquer ponto de sua trajetória, a uma suposta fragilização do



À maior escala física e ao maior peso econômico que se registram no contexto sul-americano pareceria, no entanto, corresponder uma disposição de integração regional – ou uma liberdade de ação nesse sentido – que lhes é inversamente proporcional.



conceito de América Latina ou de enfraquecimento do potencial de integração latino-americana.

Bastante diverso é, contudo, o caso da América do Sul.

### O caso Sul-Americano

A qualquer observador que se depare com um mapa-múndi, a América do Sul se impõe como uma unidade geográfica vasta, compacta e imediatamente reconhecível.

Com seu formato de gigantesco triângulo – que as fronteiras do Brasil como que replicam e acompanham internamente – o continente sul-americano se destaca do restante das Américas de forma nítida e patente. Delimitada ao norte pelo Mar do Caribe e pelo Oceano Antártico ao sul, a massa continental sul-americana é abraçada, em sua face oriental, pelo Oceano Atlântico; e, a ocidente, pela vastidão do Pacífico.

A área do continente sul-americano (17.840.000 km<sup>2</sup>), da qual o Brasil ocupa quase cinquenta por cento (8.516.000 km<sup>2</sup>), supera em mais de quatro vezes a da União Europeia (4.233.000 km<sup>2</sup>). Sua população (437 milhões) – na qual, novamente, cerca da metade corresponde ao Brasil (212 milhões) – é maior do que a dos Estados Unidos (329 milhões) e da mesma escala daquela da União Europeia (447 milhões). Somadas as economias dos doze países sul-americanos<sup>242</sup>, o total alcança USD 3,6 trilhões, dos quais USD 1,8 trilhão – a metade, portanto – corresponde à economia brasileira.

cional, disponível em <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>>. Acesso em 4 nov. 2022.

242 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Com territórios no continente sul-americano, Guiana e Suriname integram também a CARICOM.

Estamos aqui muito além, conforme se observa, do caráter relativamente modesto das dimensões territoriais, populacionais e econômicas dos países caribenhos e dos países da América Central.

À maior escala física e ao maior peso econômico que se registram no contexto sul-americano pareceria, no entanto, corresponder uma disposição de integração regional – ou uma liberdade de ação nesse sentido – que lhes é inversamente proporcional.

As diferentes tentativas de concertação entre o conjunto dos países da América do Sul, que caminham de maneira fragmentada e entrecortada por percalços e interrupções, e se encontram neste momento em grande medida paralisadas, tiveram início notavelmente tardio. Em contraste com a integração centro-americana, cujos primórdios remontam, conforme se viu acima, ao início do século XX, ou caribenha, que tomou ímpeto a partir da década de 1970, é surpreendente registrar que jamais antes do ano 2000 os presidentes dos países sul-americanos se haviam reunido entre si.

Por iniciativa brasileira, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso, reuniram-se em Brasília em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, pela primeira vez na história, os doze presidentes sul-americanos. Ao contrário do que ocorre nos segmentos de cúpula das Assembleias Gerais da OEA, nos quais estão presentes os chefes de Governo de Canadá, Estados Unidos, Caribe e América Central, era aquela a primeira vez que os países da região se encontravam no mais alto nível sem a presença de atores extrarregionais.

Os cinco temas selecionados para integrar a agenda de trabalho daquela primeira reunião presidencial foram comércio; infraestrutura; democracia; combate ao narcotráfico e outros crimes; e ciência e tecnologia. Hoje como então,

essas pautas continuam a traduzir os desafios sobre os quais poderiam debruçar-se eventuais estruturas de integração regional sul-americana – caso a implementação de tais estruturas viesse a se revelar politicamente viável.

A Reunião de Presidentes da América do Sul contou com uma segunda edição, realizada em 2002 no Equador; e uma terceira, que teve lugar em 2004 no Peru. A partir de então, o exercício de concertação entre as capitais sul-americanas pareceu tomar forma mais estruturada sob a denominação de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A sigla CASA e o conceito de *comunidade*, que o governo brasileiro favorecia, vieram em seguida a ser substituídos, em grande parte por inspiração venezuelana<sup>243</sup>, pelo de União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Uma vez assinado, em 2008, o seu Tratado Constitutivo, a UNASUL abrigava os quatro países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai); os quatro integrantes da Comunidade Andina de Nações (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru); e Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. O Tratado invocava o objetivo, que dificilmente poderia ser associado a esta ou aquela orientação política, de desenvolvimento, na América do Sul, de “um espaço regional integrado”.

Pareceria que uma dimensão propriamente sul-americana de concertação regional teria vindo se sobrepor aos sucessivos esforços sub-regionais do passado, entre os quais o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (1969)<sup>244</sup>, a Comunidade Andina de Nações (1969)<sup>245</sup>, o MERCOSUL (1991)<sup>246</sup> e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1998)<sup>247</sup>.

Como expressão exclusivamente sul-americana de busca de uma maior concertação regional, a UNASUL se contrapunha, ao mesmo tempo, a iniciativas de alcance territorial mais amplo e difuso, como o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA, 1975)<sup>248</sup>,

243 Isabel MEUNIER e Marcelo de Almeida MEDEIROS. “Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul”. *Revista Dados* - 2013 - Vol. 56. No. 3. p. 674.

244 Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

245 Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela se retirou da CAN em 2006. O Chile, que se retirara em 1976, é membro-associado desde 2006.

246 Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Suspensão em 2012, o Paraguai foi readmitido em 2013. Admitida em 2012, a Venezuela foi suspensa em 2016.

247 Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

248 Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980)<sup>249</sup>, a Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (2004)<sup>250</sup> e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2010)<sup>251</sup>, todas as quais incluem as duas maiores economias da América Latina – o Brasil e o México.

\*\*\*

É Rubens Ricupero quem recorda, em *A diplomacia na construção do Brasil* (2017), que a decisão do governo mexicano de associar-se, em 1992, às economias dos Estados Unidos e do Canadá no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte “provocou ondas de choque pelo continente”. Aquele “campeão”, no dizer algo irônico do embaixador brasileiro, “das teses do Terceiro Mundo”<sup>252</sup> se interligava, ao amparo do NAFTA<sup>253</sup>, às duas economias desenvolvidas e competitivas por excelência da América do Norte. A iniciativa dos EUA de convocar uma assim chamada Cúpula das Américas, reunião de chefes de Governo que se realizaria em Miami em 1994, e durante a qual se formalizaria proposta de negociação de um “Acordo de Livre Comércio das Américas” (ALCA)<sup>254</sup> almejado pelos Estados Unidos, veio somar-se, em seguida, ao eloquente gesto mexicano.

Lembra Ricupero que, para o Brasil, a ALCA se apresentava naquele contexto mais “como ameaça de desestruturação” de projetos próprios de política externa, entre os quais sobretudo o

do MERCOSUL, “do que oportunidade de alargamento do mercado”. “Para Fernando Henrique,” escreve, “a prioridade número 1 seria, conforme declarou em numerosos discursos, consolidar e aprofundar o Mercosul como etapa inicial de sua eventual ampliação na perspectiva da integração sul-americana”<sup>255</sup>.

Na visão de Ricupero, foi contra o pano de fundo da adesão mexicana ao acordo de livre comércio norte-americano, e em contraponto à convocação por Washington das Cúpulas das Américas, que o presidente brasileiro veio a convidar os demais presidentes da América do Sul para a cimeira de 2000 em Brasília. O que denomina “‘sul-americanização’ da política externa levada a efeito por FHC” envolvia, em suas palavras, os desígnios complementares de “explorar o conceito de América do Sul como espaço geográfico para a integração física e como espaço de concertação para resolver conflitos” e de “ampliar o Mercosul até abranger toda a América do Sul”<sup>256</sup>.

Em artigo publicado dias antes da realização em Brasília da primeira reunião de presidentes da América do Sul, a Folha de S. Paulo especulava que, na preparação para o encontro inédito, o Brasil teria buscado “o equilíbrio delicado entre sua liderança natural e a desconfiança dos chefes de Estado sul-americanos, temerosos da hegemonia do país no subcontinente”. Na visão do jornal, o argumento básico utilizado pela administração Fernando Henrique Cardoso teria sido “demonstrar que o país não quer impor projetos pessoais e

249 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

250 Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

251 Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

252 Rubens RICUPERO. *A Diplomacia na formação do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017. p. 632.

253 Em vigência desde 1994 entre Canadá, Estados Unidos e México, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) foi renegociado por iniciativa da administração Donald Trump, passando, a partir de 2018, a ser denominado *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA).

254 A perspectiva de conformação de uma ALCA, que não previa mecanismos de correção de assimetrias entre as economias eventualmente participantes, viria a ser arquivada em 2005, por ocasião da IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, Argentina.

255 RICUPERO, loc. cit.

256 Ibid..

não pretende contrariar interesses dos EUA, o líder de fato"<sup>257</sup>.

Independentemente da superficialidade da linguagem adotada, o artigo chama a atenção por identificar, de uma parte, percebida competição entre Brasil e México por uma "liderança latino-americana", e, de outra, a possibilidade de contestação do projeto sul-americano caso este viesse a ser interpretado como contrário a interesses norte-americanos.

Não tardaram efetivamente a ser recebidas, de diferentes quadrantes, críticas à tentativa de estruturação de um projeto de integração de escopo unicamente sul-americano. A criação da UNASUL, desdobramento natural do projeto de política externa lançado no governo Fernando Henrique Cardoso de "sul-americanização" do relacionamento entre os países da região, passou a ser objeto, ao longo dos anos subsequentes, de um corpus sistemático de avaliações negativas.

Escrevendo em 2008, o ex-diplomata norte-americano e analista político sênior da *Heritage Foundation* Ray Walser afirmava que, naquele ano, "a particularly divisive year for Hemispheric security", testemunhara-se o surgimento da UNASUL, que descrevia como um organismo "de segurança" de caráter "excludente": "it has also witnessed the emergence of an exclusionary, South American security body (UNASUR)"<sup>258</sup>. Sem jamais procurar justificar sua surpreendente afirmação de que a UNASUL seria um órgão dedicado à segurança regional, Walser acrescentava que "it is also worth noting that this regional security architecture is meant to be a Latin American-only club, thereby excluding the U.S., despite its undeniable role as an essential contributor to hemispheric security and stability." Por essa razão, afirmava, "UNASUR is bound to fail"<sup>259</sup>.

Em agosto de 2009, sempre antes, portanto, da própria entrada em vigência do Tratado Constitutivo da UNASUL, que se daria apenas em 2011, artigo da equipe do *Latin American Data Base* da Universidade do Novo México

postulava que o futuro da organização "seems to be that of an entity without much weight in Latin American geopolitics, since there are no common guidelines motivating the countries to work for its immediate consolidation". O artigo invocava as assimetrias existentes entre as economias da região como "principal stumbling block for total integration", uma vez que o MERCOSUL, "led by Brazil and Argentina", desejaria "impose its commercial interests on the other countries". A UNASUL constituiria "more a response to demagogic discourse than a real interest in creating an organization that unifies Latin American nations"<sup>260</sup>. O texto concluía que a consolidação da UNASUL não seria tarefa fácil, uma vez tratar-se de projeto inviável ("not a viable process"<sup>261</sup>).

Grifou-se, acima, a sugestão de que a UNASUL constituiria alguma forma espúria de integração latino-americana, não parecendo ser concebível, na visão dos autores, um projeto especificamente sul-americano de integração. Embora de argumentação simplória, o artigo é representativo da expressão do mal-estar gerado pela iniciativa de aprofundamento da integração sul-americana, proposta originalmente pelo Brasil e acolhida, independentemente de orientação política, pelos demais onze países da região – da Colômbia de Álvaro Uribe e o Paraguai de Nicanor Duarte ao Chile de Michelle Bachelet e o Equador de Rafael Correa.

Em artigo de junho de 2010, o presidente emérito do prestigiado *think tank* *Inter-American Dialogue*, Peter Hakim, previa que seria difícil ("it is hard to imagine") que a UNASUL viesse a avançar com agilidade "toward its broader goals". Em tom embora mais ponderado do que o de outros artigos análogos, afirmava que os antecedentes da iniciativa apontavam para seu insucesso. Enumerava, entre estes,

(1) the unhappy experience of Mercosur, the Andean Community, and other South Amer-

257 "Grande Vizinho. País quer dividir liderança latino-americana com México; iniciativa é vista como natural, mas difícil. Brasil reúne líderes para marcar posição". *Folha de S. Paulo*, 27 de Agosto de 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200013.htm>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

258 Ray WALSER. "The Eighth Defense Ministerial of the Americas: End of the Line?" *The Heritage Foundation*. Sep 4th, 2008.

259 Loc. cit.

260 "UNASUR Reveals More Weaknesses Than Strengths". The University of New Mexico. Latin American and Iberian Institute. *Latin American Digital Beat (LADB)*. LADB Staff. (2009). p. 1.

261 *Ibid.*, p. 3.

ican integration initiatives, (2) the economic policy differences among its member countries, and (3) the continent's political and ideological divisions and the level of mistrust that exists among members.<sup>262</sup>

Para ilustrar as “divisões” e a “desconfiança” que prevaleceriam entre os países sul-americanos, as quais não constituiriam, segundo apontava, sinais promissores para a construção de uma comunidade entre eles, Hakim afirmava que “Colombia and Venezuela view each other as imminent security risks”, “the Hague international court is adjudicating disputes between Argentina and Uruguay, and Chile and Peru”, e “Chile and Bolivia are getting along better than expected, but their diplomatic ties remain severed”. “Like its predecessors”, concluía Hakim, “UNASUR now appears more of an aspiration than a practical goal”.<sup>263</sup>

As múltiplas profecias de insucesso, formuladas desde antes da concretização do projeto na forma de pletora de matérias de imprensa e de artigos de cunho acadêmico, tiveram não apenas nos EUA, mas em particular na produção intelectual mexicana suas fontes principais. Na aparente ausência de outro argumento mais sólido que esgrimir, sustentavam as análises mexicanas, em sua maioria, a tese de que a busca por uma identidade sul-americana de concertação política constituiria uma forma de *capitis diminutio* do próprio conceito de América Latina e da noção de latino-americanidade.

Característico do tom adotado nesses textos, de que não faltaram exemplos à época, é ensaio do economista mexicano Cassio Luiselli Fernández, publicado em 2010 e intitulado “La integración latinoamericana desde Sudamérica: dos mitos”. O autor procura ali refutar noções que ele próprio concebe, a saber, “el mito de la fuga de México hacia el Norte” e “el mito sudamericanista”. Com relação ao primeiro, afirma:

Muy a menudo escuchamos en el Cono Sur, ya como reproche amistoso o condolencia, ya como la afirmación de un hecho ineludible, lo lamentable que resulta que México ahora forme parte del área estrecha de interés geoestratégico de los Estados Unidos, y como corolario, muchos también sostienen que por esa razón ahora Sudamérica intentará por fin su propia ruta a la integración, pero ya sin México; y claro está, bajo el liderazgo brasileño<sup>264</sup>.

O argumento que constrói para contestar supostas acusações “do Cone Sul” de um abandono mexicano dos interesses latino-americanos é o de que seu país, “mestizo por excelencia”<sup>265</sup>, não teria por que optar, em um “falso dilema”, entre as realidades culturais da América Latina e da América do Norte, cabendo-lhe usufruir plenamente de “ambas pertenencias”. “México es América del Norte y, simultáneamente, es Latinoamérica”, sustenta, para concluir em seguida: “somos, desde luego, parte fundante, imprescindible de Latinoamérica”<sup>266</sup>.

Quanto ao que denomina o “mito sudamericanista”, define-o, sem maior fundamentação concreta, nos seguintes termos: “Este segundo mito, vinculado al anterior, reza así: Estando México en el ‘Norte’, toca a Sudamérica sola, avanzar por si misma en la noble causa de la integración latinoamericana”. Embora admita que, “desde luego reconocemos a Sudamérica como una realidad geográfica y con muchos rasgos comunes y circunstancias afines”, destaca que seria

erróneo y obtuso pretender que Sudamérica ‘es’ Latinoamérica y con ello ignorar no solo a México, sino a otras 10 naciones y a 170 millones de personas que hablan la misma lengua, practican la misma religión, comparten costumbres, un imaginario y una cultura común<sup>267</sup>.

262 Peter HAKIM. “Rising Brazil: The Choices Of A New Global Power”. *The Dialogue – Leadership for the Americas*. June, 2010.

263 Ibid..

264 Cassio LUISELLI FERNÁNDEZ. “La integración latinoamericana desde Sudamérica: dos mitos”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2010, p. 225.

265 Ibid., p. 227

266 Ibid., p. 229

267 Ibid., p. 229

Curioso é constatar que em nenhum momento logra esse gênero de argumentação admitir a legitimidade política de um projeto sul-americano de concertação, mas atribui a este a pretensão de usurpar, para si próprio, a bandeira da “integração latino-americana”.

Nessa perspectiva, a tentativa de organizar canais institucionais de coordenação político-econômica de alcance sul-americano equivaleria a excluir os demais países latino-americanos. Destaque-se que aqueles países que, na ótica do articulista mexicano, seriam marginalizados pelo projeto sul-americano integram, por sua vez, seus próprios mecanismos institucionais de concertação regional: os oito países centro-americanos conformam o SICA, e o México está no NAFTA. Cuba, que é parte do SELA, da ALADI, da Cúpula Ibero-Americana e da CELAC, poderia ser considerada a única, entre as “dez nações” que a UNASUL “ignoraria”, a de fato não pertencer a arranjo regional em seu próprio entorno geográfico imediato.

Na perspectiva de Luiselli, que foi embaixador de seu país na Coreia do Sul e na África do Sul, a estruturação da UNASUL, definida sem meias palavras como “*un diseño excluyente que coarta iniciativas políticas de México*”<sup>268</sup>, seria a demonstração de que “*Brasil logró, ahora sí, imponer su visión geoestratégica y pudo excluir a los países latinoamericanos de lo que considera su área de influencia natural. Por primera vez, la parte hispanoamericana de América Latina se escinde, se divide en dos*”<sup>269</sup>.

A afirmação extraordinária de que a busca de mecanismos estruturados de concertação entre os países da América do Sul dividiria “em duas” a América Latina não encontra paralelo em relação ao processo de integração da América Central, jamais acusado de subverter uma suposta unidade existencial latino-americana.

O ensaio do comentarista mexicano não é o único, nem o menos bem fundamentado, nem o mais eloquente dos textos do gênero, mas talvez o que reúna o maior número de idiosincrasias. “*No es excluyendo, ni dividiendo como se logrará una América Latina más fuerte y próspera, sino sumando a Hispanoamérica, a Iberoamérica toda sin excepción alguna*”, afirma. Para tanto, destaca, será necessário “*empezar a construir desde ya nuestra comunidad latinoamericana, nuestra verdadera y siempre postergada 'nación de repúblicas' soberanas*”<sup>270</sup>.

O México, único país latino-americano a integrar bloco comercial com parceiros não-latino-americanos, apressava-se, assim, a vir em defesa do conceito – nunca no entanto brandido em detrimento dos esforços de integração da América Central – de uma suposta unidade inviolável da “América Latina” e da noção de uma “Iberoamérica” indivisível, de vagos contornos quase-místicos.

Os conceitos de América Latina e de identidade latino-americana têm sido, desde há muito, objeto de interpretações divergentes. Alguns estudos sustentam que o termo América Latina teria tido origem na França, tendo sido utilizado em meados do século XIX para justificar o imperialismo francês no México sob a dominação de Napoleão III<sup>271</sup>. Outras leituras entendem que, antes de vir a ser divulgada no ambiente acadêmico francês, a expressão seria originalmente norte-americana e constituiria “contraconceito assimétrico”<sup>272</sup> da noção de América do Norte. À autêntica América “americana”, a dos Estados Unidos, opor-se-ia, nessa perspectiva, a necessidade de designação de uma América “não-anglófona”, “não-afluente”, em outras palavras “latina”.

Falando, em novembro de 2007, ao Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais<sup>273</sup>, o então

268 Ibid., p. 237.

269 Ibid., p. 230-31.

270 Ibid., p. 245. A expressão “*nación de repúblicas*” foi utilizada por Simón Bolívar (1783-1830) no Congresso Anfictiônico do Panamá (1826): “*El gran día de América no ha llegado. Nos falta poner el fundamento del pacto social, que debe formar de este mundo una nación de repúblicas*”.

271 Leslie BETHELL. “O Brasil e a ideia de ‘América Latina’ em perspectiva histórica”. *Estudios Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 22, n.44, julho-dezembro de 2009, p. 289.

272 João FERES. “*Latin America como conceito: a constituição de um outro americano*”. *Teoria e Sociedade*, No. 11, julho-dezembro de 2003, p. 19.

273 Celso AMORIM. Discurso pronunciado no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais (COMEXI), na Cidade do México, em 28 de novembro de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n. 101, 2º semestre de 2007, p. 163-170.

chanceler do Brasil Celso Amorim lembrava que “no século XIX, ideólogos franceses difundiram o conceito de “Amérique Latine” para referir-se ao pan-latinismo no Novo Mundo. Napoleão III se valeu disso na década de 1860 para tentar legitimar suas intervenções em nosso continente”<sup>274</sup>. Reagindo a argumentação postulada pela própria chancelaria mexicana de que o projeto brasileiro de valorização da dimensão sul-americana da integração equivaleria a uma diminuição da concepção de América Latina, Amorim ponderava que

*A nossa latino-americanidade deve ser compatibilizada com estratégias objetivas de integração física entre países territorialmente vizinhos, a despeito de terem ou não substrato cultural semelhante. (...) A recuperação da ideia de unidade sul-americana é produto não apenas de um fato geográfico ou de uma circunstância abstrata. É uma questão prática. A América do Sul é uma vizinhança territorial, política e econômica que fundamenta um projeto de regionalismo aberto e não excludente. Inclui todos os países da porção meridional das Américas e reforça a interlocução destes com parceiros extrarregionais. Quero deixar claro, no entanto, que a América do Sul, a América Latina e o Caribe são realidades complementares.*<sup>275</sup>

Talvez não haja paralelo histórico para situação na qual a principal economia da América do Sul (e da América Latina) tenha devido politicamente justificar, perante atores não-sul-americanos, a legitimidade da ideia de unidade sul-americana, destacando, ao fazê-lo, o caráter aberto e não-excludente da iniciativa, bem como sua disposição de permanente diálogo com interlocutores extrarregionais.

Os países sul-americanos compartilham, incontestavelmente, um mesmo espaço geo-

gráfico vasto, uno e contíguo; a mesma situação geoestratégica no ocidente meridional do globo; as mesmas (precárias) condições de interligação de infraestrutura física e de desenvolvimento tecnológico e industrial; a mesma condição de exportadores de *commodities*; e as mesmas raízes históricas de ex-colônias ibéricas, que alcançaram aproximadamente na mesma época suas independências das metrópoles respectivas. Independentemente do significado, despectivo ou não, que se queira atribuir ao rótulo de “América Latina”, pareceria difícil sustentar objetivamente que a busca, no interior da identidade latino-americana, de uma identidade especificamente centro-americana seria politicamente legítima – mas que o mesmo critério não poderia aplicar-se aos países da América do Sul.

\*\*\*

De forma a tranquilizar seus leitores, o embaixador Cassio Luiselli lembrava, em seu artigo de 2010, que a UNASUL não era, afinal, mais do que “*proyecto en construcción*”<sup>276</sup>, estando abertas ainda diferentes avenidas de atuação para a bem-sucedida diluição da iniciativa sul-americana, percebida como antagonista aos interesses de seu país. Se, por um lado, “*ciertamente, la UNASUR está diseñada con exclusión de México y para consolidar el liderazgo brasileño sobre todos y cada uno de los países que la componen*”, nenhum dos “*notables desafíos*” que apresentava para o México “*la actual coyuntura sudamericana*” seria insuperável<sup>277</sup>. Uma das linhas de ação que recomendava, nesse contexto, era a de “*trabajar pacientemente con el UNASUR a partir de la atalaya de país ‘observador’*”. “*Es de suponerse*”, acrescentava, “*que las cosas puedan ir cambiando y acabarán por prevalecer, en toda nuestra región, los ensambles mayores de Iberoamérica y de América Latina*”<sup>278</sup>. O México veio a ser, efetivamente, admitido como observador da UNASUL, em decorrência de tratativas iniciadas em 2011.

274 A invasão do México, em 1862, por tropas francesas apoiadas, inicialmente, pelo Reino Unido e pela Espanha, deu-se em represália à suspensão, pelo governo mexicano, do pagamento de juros da sua dívida externa. O arquiduque austríaco Maximiliano de Habsburgo, o primo-irmão de D. Pedro II que assumira em 1864 o título de Imperador do México, viria a ser executado em 1867, após a retirada das tropas francesas e vitória das forças republicanas mexicanas apoiadas pelo governo dos Estados Unidos.

275 AMORIM, 2007, loc. cit.

276 LUISELLI, 2010, p. 231.

277 Ibid., p. 239.

278 Ibid., p. 238.

Estratégia adicional proposta pelo autor era a de que sua capital devesse “*privilegiar otro eje geográfico, el del Pacífico Latinoamericano o Arco del Pacífico*”, uma vez que “*los países latinoamericanos que conforman el llamado Arco del Pacífico son en general, países con los que México tiene buenas relaciones bilaterales, numerosas coincidencias y afinidades*”. Recomendava, nesse sentido, que o México preparasse e respaldasse a participação da Colômbia e de outros países sul-americanos e centro-americanos<sup>279</sup> no mecanismo de Cooperação Econômica Ásia Pacífico (APEC)<sup>280</sup>, o foro com sede em Singapura que congrega economias da Bacia do Pacífico. Embora até o momento não concretizada, a inclusão da Colômbia chegou a ser objeto de gestões mexicanas, tão logo encerrado em 2010 o período de moratória para admissão de novos membros da APEC<sup>281</sup>.

De forma mais significativa, anunciava-se porém, em abril de 2011, que o México passaria a

integrar, juntamente com Chile, Colômbia e Peru, iniciativa de integração denominada “Aliança do Pacífico”. O acordo-quadro constitutivo do novo arranjo regional, assinado em Lima em junho de 2012, listava entre seus objetivos o de “converter-se em uma plataforma de articulação política, de integração econômica e comercial, e de projeção ao mundo, com especial ênfase na Ásia Pacífico”<sup>282</sup>. Em admirável contraste com o que se verificara nos casos do MERCOSUL e da UNASUL, a Aliança do Pacífico passou a receber, desde o primeiro momento, intensa cobertura positiva por parte dos meios acadêmicos e de comunicação<sup>283</sup>, inclusive e sobretudo em matérias da imprensa brasileira<sup>284</sup>.

Apesar do baixo grau de complementariedade entre suas economias, refletido no inexpressivo volume de comércio intrabloco, a recém-anunciada Aliança do Pacífico foi contrastada, de forma consistentemente laudatória, com o desempenho do MERCOSUL, apresentado como medíocre.

279 Ibid., p. 241.

280 Foro intergovernamental que reúne 21 economias da Bacia do Pacífico, a APEC, lançada em 1989, é integrada por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Peru, Rússia, Singapura, Taiwan, Tailândia e Vietnã.

281 “México considera que inclusión de Colombia al APEC fortalecerá la Alianza del Pacífico”. *Agencia Peruana de Noticias*. 26 de dezembro de 2011.

282 “Abecé alianza del Pacífico”. Disponível em: <<https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/alianza.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2022. O acordo-quadro entrou em vigor em 20 de julho de 2015.

283 “Chile, Colombia, Mexico and Peru can be considered nowadays as the best evaluated emerging economies within Latin America, and are globally recognized”. “An Alliance that Benefits Citizens”, *UNO Magazine*, December 2013. Disponível em: <<https://www.uno-magazine.com/number-15/an-alliance-that-benefits-citizens>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

“In contrast to the underlying purpose of other groupings – including economic blocs such as Mercosur – Pacific Alliance members have achieved consensus on a model of economic and political integration aimed at attracting investment and creating export platforms for the global market”. RAMÍREZ, Socorro. “Regionalism: The Pacific Alliance”. *Americas Quarterly*, April 2013. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/regionalism-the-pacific-alliance/>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

“The Alliance’s approach to trade integration is often looked upon as a pragmatic way of deepening economic ties. It is more outward focused than other regional initiatives such as the Common Market of the South (Mercosur). Another unique characteristic is that the four member countries share similar economic and political ideals and are moving forward quickly to accomplish their goals”. “The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America”. *CRSR Report*, October 2014. Disponível em: <<https://www.everycrsreport.com/reports/R43748.html>>. Acesso em: 4 nov. 2022. O *CRSR Report* é publicação do *Congressional Research Service*, o *think tank* do Congresso dos EUA.

284 Em 27 de maio de 2013, a Folha de S. Paulo informava que “com um PIB de 35% do total latino-americano e crescimento que supera os vizinhos do Mercosul, a jovem Aliança do Pacífico – que completa um ano em junho – dividiu a região e já desperta o interesse como ‘a alternativa pró-mercado’ do continente. Diante de um Mercosul com imagem fragilizada por decisões políticas recentes, como a suspensão do Paraguai, e pela lentidão em fechar um acordo de livre comércio com a União Europeia, o grupo formado por Colômbia, Chile, Peru e México tomou para si o papel de ‘novo motor econômico e de desenvolvimento da América Latina’”. FLECK, Isabel. “Viés pró-mercado da Aliança do Pacífico desafia o Mercosul”. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mundo/2013/05/1285415-vies-pro-mercado-da-alianca-do-pacifico-desafia-o-mercosul.shtml>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

A Organização Mundial do Comércio foi palco, em novembro de 2016, do lançamento de obra intitulada *The Pacific Alliance: Perspectives & Opportunities for Latin America*, editada pelo *European Institute of International Studies*<sup>285</sup>. A cerimônia de lançamento contou com a participação do então diretor-geral da OMC, o brasileiro Roberto Azevedo, que considerou particularmente bem-vinda aquela "ambiciosa iniciativa"<sup>286</sup>. O próprio discurso elogioso que leu na ocasião não pôde deixar de reconhecer, contudo, que o comércio entre seus integrantes correspondia a cerca de 3 (três) por cento das exportações do novo bloco<sup>287</sup>.

O México mantinha posições protecionistas não apenas em relação a Brasil e Argentina, mas a seus próprios sócios da Aliança do Pacífico. O MERCOSUL proporcionava já então aos três países sul-americanos da Aliança abertura tarifária substancialmente mais ampla do que aquela existente no interior do arranjo recém-lançado. Os compromissos comerciais intra-Aliança, que viriam a estar vigentes apenas a partir de 2016<sup>288</sup>, previam cronogramas de desgravação que se estenderão até 2030. No acordo de comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (ACE-56), por outro lado, os cronogramas de desgravação que viriam a ser concluídos já em 2019 estabeleceram, do ponto de vista tarifário, uma efetiva área de livre comércio entre os dois blocos<sup>289</sup>. Nada disso podia já ser lembrado, no afã com que textos acadêmicos e matérias de imprensa procuravam apresentar a Aliança como "liberal" em contraste com um suposto

protecionismo do MERCOSUL, e como "neutra" por oposição a uma UNASUL "ideológica". A Aliança do Pacífico apresentava-se, àquela altura, antes como bem-sucedido exercício de *marketing* do que como processo autêntico de integração econômico-comercial.

Tampouco se fizeram ouvir, em momento algum, sugestões no sentido de que a criação de um grupo latino-americano "do Pacífico" pudesse de alguma forma ferir a unidade dos "ensambles mayores" da América Latina ou da Ibero-América. A Aliança do Pacífico conta hoje com nada menos do que 61 Estados observadores, entre os quais Canadá e Estados Unidos, e um Estado associado, Singapura, com o qual mantém acordo de livre comércio assinado em janeiro de 2022. Apesar de anunciar em seu sítio oficial a existência de rede de acordos "*with the most developed and dynamic world economies*"<sup>290</sup>, estes são mantidos individualmente pelos Estados-partes, não pelo arranjo como um todo, não havendo acordos de livre comércio da Aliança do Pacífico com terceiros atores além daquele concluído com Singapura, que ainda não se encontra em vigor<sup>291</sup>.

\*\*\*

Alcançada, em março de 2011<sup>292</sup>, a vigência de seu Tratado Constitutivo, a UNASUL chegou a contar com um conselho de Chefes de Estado e de Governo, uma presidência *pro tempore*, uma secretaria-geral e um conselho de delegados. Seu conselho de Ministros das Relações Exteriores era complementado por diferentes conselhos

285 Mario Torres JARRIN e Jonathan VIOLANTE, eds. *The Pacific Alliance: Perspectives & Opportunities for Latin America*. Salamanca e Estocolmo: European Institute of International Studies, 2016.

286 Discurso do diretor-geral da OMC em 23 de novembro de 2016. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra145\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra145_e.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2022.

287 Loc. cit. "So, clearly", admitia o texto, "there is scope for more to be done on this front".

288 O arcabouço jurídico da Aliança, que reúne seus compromissos propriamente comerciais, seria concluído em fevereiro de 2014, com a assinatura, em Cartagena, do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro. O Protocolo Adicional entraria em vigor em maio de 2016.

289 Somado aos acordos de livre comércio concluídos pelo MERCOSUL com a Bolívia (ACE- 36) e o Peru (ACE-58), o ACE-59 com Colômbia, Equador e Venezuela complementou a materialização do vínculo de livre comércio entre os dois blocos, dando cumprimento aos termos do acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (ACE-56).

290 "What is the Pacific Alliance?" Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

291 Encontram-se em curso, desde 2017, negociações de acordos de livre comércio entre a Aliança do Pacífico e Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

292 Com a ratificação parlamentar do nono país, o Uruguai.

setoriais de nível ministerial<sup>293</sup>, que se reuniam periodicamente. Entre 2008 e 2014, realizaram-se dez reuniões ordinárias de cúpula e numerosas reuniões presidenciais extraordinárias da UNASUL. Sob presidência chilena, a organização contribuiu para evitar uma crise institucional na Bolívia, em 2008, e para mediar perspectiva de conflito diplomático entre Colômbia e Equador<sup>294</sup>.

Não era econômico-comercial o foco principal da organização, uma vez que seus integrantes contavam com estruturas de coordenação pré-existentes nos âmbitos do MERCOSUL, da Comunidade Andina, e do acordo de livre comércio MERCOSUL-CAN mencionado acima. Na qualidade de Alto Representante Geral, lembrava o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães em seu Relatório de 2012 ao Conselho de Ministros do MERCOSUL que, “apesar de sua importância política”, a UNASUL “não pode ser a pedra fundamental para a construção do bloco econômico da América do Sul, que terá de ser formado a partir da expansão gradual do Mercosul”<sup>295</sup>.

A UNASUL procurou privilegiar a coordenação regional em setores de perfil técnico onde se percebia escassez de planejamento conjunto. Seu conselho setorial de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) elaborara um plano de ação que, em moldes análogos aos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional (IIRSA) da época de Fernando Henrique Cardoso, buscava coordenar as ações dos doze Estados-partes na construção de eixos físicos de escoamento de produção e circulação de mercadorias. Pode-se argumentar que a secular precariedade da integração física e energética entre os países do continente e a inexistência de corredores logísticos bioceânicos eficientes constituem reflexo da própria dificuldade crônica de concertação política na esfera sul-americana. A busca coordenada de soluções para a integração física, correspondente a antigas demandas do setor privado, procurava, nunca sem grandes dificuldades, sanar essas deficiências.

Em contraste com as avaliações acadêmicas norte-americanas, geralmente negativas, a *Chatham House* publicara em 2015 ensaio que destacava ser a UNASUL “a regional governance project based not on economic integration but on social policies, political cooperation and a defence of democracy”. Referindo-se aos conselhos ministeriais setoriais, afirmava haver “realistic plans in place for delivery”, com uma preferência por atribuí-los a equipes técnicas “rather than having politicians making grand (and unrealistic) statements of policy intent”. O texto concluía constituir a iniciativa uma forma híbrida de governança regional, na qual “technical capacity is mixed with institutional commitment to limited intervention in ways that respect sovereignty but promote democracy”<sup>296</sup>.

Em sua atuação “híbrida”, que procurava combinar a experiência das áreas técnicas com uma supervisão política concertada entre os doze atores, a UNASUL correspondia a antigos e conhecidos objetivos brasileiros na região: a neutralização de fontes de instabilidade e manutenção de ambiente de paz propício ao desenvolvimento econômico; e a utilização de seu próprio protagonismo regional como plataforma para a realização de ambições de caráter mais global.

E no entanto, em 2018, decorridos dez anos de seu lançamento, essa abrangente experiência de concertação sul-americana, que contava com estruturas organizadas e que se baseava em estratégias correspondentes a interesses duradouros do Brasil na região, desmantelou-se, conforme se sabe, de maneira espetacular.

Em abril daquele ano, o Brasil e outros cinco países – Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru – a metade, portanto, dos Estados-partes, anunciavam, em comunicação dirigida à então presidência *pro tempore* boliviana que, em decorrência “das atuais circunstâncias”, suspendiam sua participação na UNASUL por período indefinido, até que pudessem contar “com resultados

293 Conselhos de Saúde; Desenvolvimento Social; Infraestrutura e Planejamento; Educação; Cultura; Ciência, Tecnologia e Inovação; Problema Mundial das Drogas; Defesa; Economia e Finanças; Energia; Eleições; Segurança, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional.

294 Elaine Melo XAVIER. “A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos”. *Século XXI*, Porto Alegre, V. 2, Nº2, Jul-Dez 2011.

295 Samuel Pinheiro GUIMARÃES. *Relatório ao Conselho de Ministros do MERCOSUL*. Câmara dos Deputados, Publicações e Eventos, junho de 2012, p.4.

296 Pia RIGGIROZZI e Jean GRUGEL. “Regional Governance and Legitimacy in South America: The Meaning of UNASUR”. The Royal Institute of International Affairs (Chatham House). *International Affairs* 91: 4, 2015, p. 796.

concretos" que garantissem "o funcionamento adequado da organização".

Em 28 de agosto de 2018, a Colômbia anunciaria sua denúncia do Tratado Constitutivo e retirada definitiva da UNASUL. O Brasil faria o mesmo em 7 de março de 2019; o Equador, em 13 de março; o Paraguai, em 11 de abril; a Argentina, em 12 de abril. O Uruguai, em 11 de março do ano seguinte. O Peru mantém suspensa sua participação.

Por iniciativa da Colômbia e do Chile, que o Brasil seguiu mecanicamente, instituiu-se no início de 2019 o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUR). Estabelecido no ânimo de substituir a UNASUL, o PROSUR descreve a si próprio como "*mecanismo y espacio de diálogo y cooperación de todos los países de América del Sur, para avanzar hacia una integración más efectiva*"<sup>297</sup>. Integram-no oito países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. O Suriname deverá solicitar ingresso. A Bolívia mantém posição de país observador do organismo e o Uruguai, a de "país convidado". A Venezuela não foi convidada a participar.

\*\*\*

São numerosas as tentativas acadêmicas de diagnosticar as razões do radical colapso da UNASUL. Independentemente da abordagem que adotem, a maioria inclui referência ao papel que teria desempenhado clivagem ideológica entre os diferentes Estados-partes no interior da organização.

Lembram Detlef Nolte e Víctor Mijares que, embora fossem, a rigor, politicamente neutros os objetivos da UNASUL de coordenação política e de superação dos problemas econômicos internos de cada um dos seus integrantes e das assimetrias entre estes, e malgrado agrupasse a organização tanto governos de centro-direita quanto de centro-esquerda, disseminou-se a percepção de que a UNASUL seria um projeto ideológico de esquerda. "*One has to ask*", ponderam, "*how a project to which 12 South American governments had agreed by joining the organization could become an ideological*

*project in the perception of a growing number of its member governments*"<sup>298</sup>.

Por entender que as diferentes explicações da decadência e desintegração da UNASUL, contraditórias entre si, não refletiriam a complexidade do fenômeno político examinado, os dois autores procuram formular análise que combinaria perspectivas a que se referem como realista neoclássica, liberal institucional e social construtivista. Apesar da excessiva sofisticação analítica que atribuem a seu próprio estudo e de seu caráter ainda assim incompleto, talvez seja esta a leitura que mais se aproximaria de uma chave interpretativa para a natureza do desfecho do projeto que sentara raízes em agosto de 2000.

"*UNASUR shipwrecked in a perfect storm*"<sup>299</sup>, afirmam os autores.

Para buscar compreender por quê, indicam que a criação da organização não teria resultado de alguma transformação real do jogo de poder no cenário internacional, mas de uma combinação, que viria a se revelar passageira, entre o que denominam um ambiente de segurança internacional relativamente "permissivo" e o *boom* de *commodities* que beneficiou as economias da América do Sul. Sobre esses fundamentos, argumentam, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva teria podido promover a estruturação de uma agenda de concertação especificamente sul-americana.

Não deixam de referir-se, nesse contexto, aos "reflexos de defesa" ativados junto a "poderes secundários e terciários" pelo que foi percebido como excessiva visibilidade do Brasil. Mencionam, nesse sentido, a conformação da Aliança do Pacífico; a crescente associação entre Bolívia e Venezuela para além da região, Caribe afora; e os gestos da Colômbia de ainda maior aproximação com os Estados Unidos. Na medida em que começam a apresentar-se uma deterioração das relações de comércio global e uma crescente necessidade, como no caso do Brasil, de focalização em temas de política doméstica, verifica-se, segundo sustentam, um reengajamento do governo norte-americano em relação à América do Sul. Este último seria consequência, conforme argumentam, da deterioração

297 "Sobre PROSUR". Disponível em: <<https://foropro-sur.org/sobre-prosur>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

298 Detlef NOLTE e Víctor M. MIJARES. "UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration". *Colombia Internacional*, 111, 2022. p.1.

299 *Ibid.*, p.3.

da situação na Venezuela após o falecimento do presidente Hugo Chávez em março de 2013.

Diante da imposição de sanções contra a Venezuela pelo governo Barack Obama, em dezembro de 2014, e da ordem executiva, assinada por Obama em março de 2015, que declarava a Venezuela ameaça contra a segurança nacional dos EUA, os países da UNASUL se viram forçados a tomar posição sobre o assunto, parecendo à maioria destes que a relação custo-benefício de integrar a organização já não se equilibrava. "UNASUR was no longer seen as an instrument to strengthen the member states' autonomy within the international system", afirmam, "but as a burden that negatively affected South America's international perception"<sup>300</sup>

Quando, diante desse cenário, e frente à retirada do ex-presidente colombiano Ernesto Samper do cargo de secretário-geral da organização<sup>301</sup>, a Venezuela e a Bolívia vetaram o candidato argentino<sup>302</sup>, respaldado por sete outros países, a UNASUL implodiu.

Deixando de lado a análise dos dois autores, poder-se-ia argumentar que não fora apenas o crescente isolamento da Venezuela que retirara, aos olhos dos demais governos sul-americanos, a atratividade do exercício de concertação regional, já agora associado ao risco de contaminação por proximidade com um Estado que, ao optar por discurso de confrontação aberta em relação aos EUA, passara a ser objeto de execração generalizada. Na realidade, cada um dos países da América do Sul experimentara na própria pele, a essa altura, as consequências de voltar a ser objeto do olhar de Washington. Esse olhar que estivera, durante algum tempo, dirigido ao Afeganistão e ao Iraque, tornara a focalizar-se, durante os dois mandatos de Barack Obama (2009 a 2012 e 2013 a 2016), e como não é incomum durante as administrações democratas, também sobre a América do Sul.

Por mais que tivessem preconizado o fracasso, desde antes de sua implementação, da primeira tentativa de integração do conjunto dos doze países da América do Sul a jamais ser experimentada, aquelas numerosas vozes referidas mais acima não imaginavam, talvez, que este viria a ser tão completo.

Em artigo publicado em abril de 2018 pelo *think tank Global Americans*<sup>303</sup>, Bruno Binetti e Ben Raderstorff afirmavam que o desaparecimento da UNASUL não seria lamentado: "UNASUR's demise will not bring many tears from those who care about Latin American diplomacy and integration"<sup>304</sup>.

Abstração feita da ilação onipresente, aparentemente incontornável, de que a busca de integração sul-americana seria nefasta aos interesses de uma suposta "integração latino-americana", o artigo passava, curiosamente, a enumerar as consideráveis perdas que, reconheciam os próprios autores, seriam acarretadas pelo desaparecimento da UNASUL, a que se referiam como "the ongoing fracturing of Latin American cooperation":

*the ongoing fracturing of Latin American cooperation means less coherence on extra-regional trade strategies; less trade and integration of value chains within the region; and fewer multilateral accountability mechanisms on democracy, human rights, anti-corruption measures, and economic openness. In other words, the death of UNASUR is only to be celebrated if it is replaced by something better.*

"And that", concluíam com indisfarçável *Schadenfreude*, "is unlikely to happen anytime soon"<sup>305</sup>.

\*\*\*

300 Ibid., p. 9.

301 Em janeiro de 2017.

302 O político José Octavio Bordón, que foi embaixador de seu país em Washington (2003-2007) e Santiago (2016-2019).

303 *Global Americans* é uma organização que tem contado, segundo informa sua própria página eletrônica, com financiamento do *National Endowment for Democracy*.

304 Bruno BINETTI e Ben RADERSTORFF. "A Requiem for UNASUR". *Smart News and Research for Latin America's Changemakers*, April 25, 2018. Disponível em: <<https://theglobalamericans.org/2018/04/a-requiem-for-unasur/>>. Acesso em: 4 nov. 2022. Os autores são vinculados ao *think tank Inter-American Dialogue*.

305 Ibid.

Por que razão não prosperam as sucessivas iniciativas de integração entre os países da América do Sul? Sem ser necessariamente aniquilados, como o foi a UNASUL, os diferentes ensaios de concertação regional – tardios, fragmentados, incompletos – tendem a um estado anódino e como que vegetativo. A ALALC, a ALADI, o Pacto Andino, a CAN contam-se entre tantas outras experiências esvaziadas, ou estagnadas, de coordenação. Em um ambiente de relativa homogeneidade linguística e cultural, o que explicaria a crônica dificuldade de articulação estruturada, e sobretudo efetiva, entre as capitais sul-americanas?

São várias as explicações oferecidas. As oscilações nas orientações ideológicas internas dos países seriam responsáveis por um déficit de continuidade da política regional, argumenta-se. Mas as alternâncias de regimes políticos são inerentes à democracia, e não têm impedido significativamente a continuidade da concertação no SICA, na CARICOM ou no NAFTA, para mencionar apenas mecanismos americanos de integração.

As grandes assimetrias entre as dimensões das economias envolvidas têm sido arroladas como fator responsável pela deficiência de integração efetiva entre os países da América do Sul. Sem ir muito longe, bastaria ter presente a diferença de escala, no interior do NAFTA, entre as economias mexicana, canadense e norte-americana. Em 1992, quando foi lançado o mecanismo, o PIB do México era da ordem de USD 400 bilhões, o do Canadá da ordem de USD 594 bilhões, e o dos Estados Unidos, superior a USD 6,520 trilhões. A economia norte-americana era portanto 16 vezes maior do que a economia mexicana. Hoje, a economia dos Estados Unidos supera em mais de 19 vezes a economia do México<sup>306</sup>, sem que essa discrepância pareça entorpecer o funcionamento do NAFTA.

Apontam-se os movimentos de preservação da discricionariedade nacional adotados pelo Brasil e outros países como prejudiciais à consolidação e fortalecimento de instituições regionais sul-americanas. Esses mesmos instintos continuam a estar presentes em exercícios de concertação regional maduros, como é o caso

da União Europeia, e não impedem, por si sós, o aprofundamento da cooperação regional.

Mais sólido pareceria ser o argumento que aponta para as insuficientes concessões brasileiras em termos de criação de estruturas regionais permanentes genuinamente efetivas, conforme se verificaria, em particular, no âmbito do MERCOSUL. Não se pode negar que correntes de opinião no Brasil de fato percebem como desnecessário o fortalecimento de tribunais ou parlamentos regionais, cuja criação é tolerada, mas não seu aprofundamento. Entendem essas correntes que cada país deva seguir sozinho o seu caminho, e que para uma economia da escala da do Brasil não haveria benefício em arrastar consigo o “peso morto” que configurariam os países vizinhos e suas diferentes limitações socioeconômicas. Em contraponto a essa visão, a observação concreta dos exercícios de integração bem-sucedidos – das treze colônias originais da costa leste da América do Norte aos vinte e sete Estados da União Europeia, passando pelos dez integrantes da ASEAN<sup>307</sup> e os vinte e um da APEC – demonstra não haver exemplo de integração político-econômica que não tenha beneficiado materialmente e de forma significativa a cada um de seus integrantes, fossem estes pequenas ou grandes economias.

São muitas, como é natural, as resistências endógenas – históricas, estruturais, ideológicas – a uma efetiva concertação entre os países da América do Sul. Trata-se em sua maioria, contudo, de elementos circunstanciais que poderiam, a rigor, vir a ser superados, como o foram em outros âmbitos regionais.

O obstáculo real pareceria ser, em última análise, outro. Esse real impedimento, que distingue a América do Sul dos contextos centro-americano e caribenho, está ligado à importância da área territorial que ocupa, do tamanho de sua população, e, sobretudo, do peso de sua economia.

Juntos, os países do SICA e da CARICOM não representam, conforme se viu acima, mais do que uma parcela ínfima da economia do Brasil, que dirá da América do Sul como um todo. Mesmo reunidas em seus mecanismos regionais, as pequenas economias do Caribe e da América Central não alcançam escala que lhes permita maior autonomia de atuação no cenário hemisférico.

306 PIBs dos integrantes do NAFTA em 1992: México USD 403,733 bilhões, Canadá USD 594,376 bilhões e EUA USD 6,520,325 trilhões. PIB dos integrantes do NAFTA em 2022: México USD 1,322,740 trilhão, Canadá 2,221,218 trilhões e EUA 25,346,805 trilhões.

307 Brunei Darussalam, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã.

Já a América do Sul, com seu PIB conjunto de USD 3,6 trilhões, equivale hoje à quinta economia global, depois da Alemanha (USD 4,2 trilhões) e antes da Índia (USD 3,5 trilhões). Potencializadas pelos benefícios de uma concertação regional organizada, quem sabe que grau de crescimento adicional não alcançariam as economias sul-americanas, e que nível de desenvolvimento política frente a Washington, à OEA e ao cenário internacional como um todo. O paradoxo do fracasso da integração sul-americana é o seu real potencial de êxito, ancorado não apenas no enorme volume da economia brasileira, mas também na importância das economias dos demais países da região.

Essa perspectiva de sucesso, ainda que apenas vislumbrada, é o que pareceria determinar a impossibilidade de sua concretização. Não há interesse no surgimento, ao sul da linha do Equador, de um novo ator autônomo, afluente, comercial e politicamente integrado, que venha a fazer valer na esfera global as teses mais convenientes aos seus objetivos de desenvolvimento. O ciclo de fragmentação, paralisia e desmantelamento das estruturas que almejam a concertação regional da América do Sul não tem como ser rompido sem uma transformação das percepções dos formuladores de política em cada capital da região – percepções estas que, passados dois séculos das respectivas emancipações políticas, ainda pareceriam estar, por características da formação colonial das sociedades envolvidas, afinadas com ângulos de visão antagônicos aos interesses locais.

\*\*\*

Voltando ainda por um momento à etiologia do desmantelamento da UNASUL, não parece haver dúvida sobre o papel desempenhado pela Venezuela como elemento central da inviabilização da experiência. Não apenas, naturalmente, por haver a Venezuela selado o destino da organização com seu veto fatal à candidatura argentina à secretaria-geral, mas porque sua deliberada estridência e seu isolamento internacional crescente puderam ser instrumentalizados como fator de coerção sobre os demais participantes e de desmoralização do exercício como um todo. Pouco se tem comentado, em contraste, sobre a atuação do Brasil no encadeamento de eventos que levou à dissolução da organização.

A relativa homogeneidade cultural e linguística que prevalece entre os países de expressão espanhola da América do Sul é rompida pela presença, em seu meio, de um ator discrepante e incontornável. O Brasil é o gigantesco *outlier* que – nunca é demais repetir – ocupa a metade do território sul-americano, contém a metade de sua população e responde pela metade do produto interno bruto da região. Herdeiro do processo colonial rival daquele que lançou as bases dos países vizinhos, nascido sob a forma de império que não se repartiu em repúblicas, o Brasil lusófono como que monopoliza não apenas a vasta costa atlântica, mas ainda todo o coração do continente.

É por ter presente, ainda que de forma por vezes apenas intuitiva, o volume desproporcional que ocupa entre seus pares no cenário sul-americano, antigo campo de hostilidades intra-ibéricas, que a diplomacia brasileira procura avançar com prudência nessa esfera, evitando gestos que possam ser mal interpretados como sinalização de arrogância ou pretensão de hegemonia.

Isso explicaria, por exemplo, o gesto brasileiro de acolher, conforme lembrado acima, a rejeição pela Venezuela do nome CASA, que o Brasil cunhara, e a imposição venezuelana do rótulo “UNASUL”. O ativismo regional de Caracas no âmbito da ALBA, exercido a partir de 2004 sobre o Caribe, mas também, gradualmente, sobre a América do Sul, com a adesão da Bolívia (2006) e do Equador (2009), foi sendo tolerado por um Brasil que relutava em adotar medidas de neutralização do protagonismo venezuelano.

O que pode ter sido consequência, ao início, de necessidade de contenção e comedimento foi dando lugar, a partir de 2011, a algo mais parecido com indiferença. Isso prejudicou em não pequena medida a capacidade brasileira de moderação de gestos de terceiros atores que exacerbavam a hostilidade geral ao projeto de integração sul-americana. A partir de 2016, adotou-se, por fim, ativa oposição interna ao legado dos governos anteriores, com ruptura da tradicional linha de continuidade de política externa brasileira favorável à promoção da imagem do Brasil como formulador e executor de iniciativas de alcance sul-americano.

O Brasil fora o último dos doze Estados-partes a ratificar<sup>308</sup> o Tratado Constitutivo da UNASUL. Diante do desinteresse geral da opinião pública, e na voragem da propaganda negativa disseminada

interna e externamente desde a primeira hora sem que se esboçasse qualquer contra-ataque, setores brasileiros influentes vieram a acolher, e, em seguida, a ativamente promover a visão de que seria "ideológico", e portanto condenável, um projeto de integração regional que em tudo correspondia a interesses brasileiros de longo prazo. Em nome de rancores cultivados na esfera da política doméstica, sacrificaram-se princípios tradicionais de política exterior do País.

Retomando, por última vez, o artigo do embaixador mexicano Cassio Luiselli, observe-se que em 2010 ele fazia ver, com notável sagacidade, e a título de fator tranquilizador, que não apenas a UNASUL não era mais do que mero projeto, mas que "*muchos en Brasil también piensan que no se trata de algo final y acabado*"<sup>309</sup>. Ele não estava equivocado. Até 4 de agosto de 2016, existiu no Itamaraty a Subsecretaria-geral da América do Sul, Central e do Caribe (SGAS), criada no início de 2003 e integrada por importante número de Departamentos, Coordenações e Divisões. A partir de 5 de agosto daquele ano, a mesma Subsecretaria-geral passou a denominar-se, como reflexo de novas sensibilidades, "da América Latina e do Caribe" (SGALC). Apagava-se, na própria área encarregada do tema, a menção ao conceito de América do Sul. O México podia voltar a respirar tranquilo.

Ao primeiro aceno de desagrado daquele que a Folha de S. Paulo denominava, nos idos de agosto de 2000, o "líder de fato", desmoronara o edifício da UNASUL. Faltaram aos países sul-americanos – em última análise e como em tantas ocasiões anteriores – autoconfiança, confiança mútua e liberdade de ação.

## Conclusões

*A dependência, como sempre digo, está na cabeça das pessoas, não está nos fatos.*  
Antonio Azeredo da Silveira

Em sua admirável biografia do Marquês de Pombal, lembrava o embaixador Álvaro Teixeira

Soares (1903-1988) como, ante a ausência de sucessão dinástica em Portugal, a corte castelhana permitira o dismantelamento do amplo império português na Ásia, abandonado sem defesa aos ataques holandeses. A chamada união dos dois reinos proporcionaria, por outro lado, o grande avanço português na América do Sul em direção ao norte e ao ocidente. Essa conquista *de facto* veio a ser, após a Restauração, legitimada entre Portugal e Espanha nos termos de um pacto diplomático admirável.

Teixeira Soares assinalava o conhecimento técnico e sabedoria política com que trabalharam o secretário brasileiro de D João V, Alexandre de Gusmão, e o negociador espanhol, D. José de Carbajal, na construção de uma obra-prima de engenharia diplomática que, satisfazendo igualmente às duas metrópoles, definiu os limites entre seus domínios americanos "dentro de um critério liberal, espantosamente superior ao clima político da época, com uma visão clara e precisa da necessidade de se estabelecerem relações entre as populações espanholas e portuguesas da América assentes num entendimento humano e franco"<sup>310</sup>. O Tratado de Madri, resultado dessa gigantesca obra de concertação diplomática, foi concluído em 13 de janeiro de 1750.

Sequer trinta anos mais tarde, com a aclamação de D. Maria I, sobreveio, no entanto, a Viradeira, como ficou conhecida a reação às reformas modernizantes de Pombal. No afã interno de desfazer sua obra<sup>311</sup>, restabelecendo às pressas antigos privilégios da aristocracia e da Igreja, a debilitada nova corte não dispunha de energias excedentes para fazer face às agressões militares que Madri lhe movia à época no continente sul-americano. "Tal é a pressa de chegar às boas com a Espanha"<sup>312</sup>, notava Teixeira Soares, que, mal decorridos sete meses da assunção de D. Maria I, assina-se em outubro de 1777 o Tratado de Sto. Ildefonso, por meio do qual o Brasil perdeu a Colônia do Sacramento, a Ilha de São Gabriel e a região dos Sete Povos das Missões. Portugal nunca mais voltaria a ser o que fora – embora mesmo então seu império

309 LUISELLI, 2010, p. 231.

310 Álvaro Teixeira SOARES. *O Marquês de Pombal*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 119.

311 Teixeira Soares descreve em *O Marquês de Pombal* o embate entre o ânimo de valorização do perfil de Portugal no cenário europeu, tal como executado por grandes diplomatas como Alexandre de Gusmão, D. Luís da Cunha e depois Pombal, e as poderosas forças conservadoras de reação a esse ímpeto modernizador e de obstinada defesa de privilégios ameaçados e interesses paroquiais contrariados.

312 *Ibid.*, p. 224.

asiático já estivesse em decadência – na época de D. João V e de D. José I. O caminho traçado por Pombal perdera-se, para sempre, na opção dos novos ministros portugueses pelo retrocesso e o retraimento.

O Brasil, um país continental, é o herdeiro e continuador das tradições da diplomacia de um diminuto país europeu. Escreveu o embaixador Teixeira Soares que, “como pequena potência”, Portugal “viveu unicamente da inteligência no convívio internacional”, valendo-se “do sentido político que norteou o povo português através das mais duras crises da sua história”<sup>313</sup>. Nos duzentos anos da independência do Brasil, que se celebram neste ano de 2022, momento propício à reflexão sobre os resultados alcançados no passado e à prospecção sobre as perspectivas futuras, tenhamos a coragem de procurar aprender com as experiências remotas e as recentes, tendo por meta o engrandecimento do País e de seu povo e evitando a tentação de reflexos autocongratulatórios.

Decorridos já agora vinte e dois anos daquela primeira reunião de presidentes sul-americanos convocada pelo Brasil, qual seria o saldo, para a diplomacia brasileira, da experiência das duas últimas décadas na esfera da integração regional? Do ponto de vista da continuidade das linhas de pensamento e de atuação da política externa brasileira, o fracasso da experiência da UNASUL, concebida como a mais ambiciosa das tentativas de integração sul-americana, representou uma indubitável ruptura.

É desde o início mais remoto da construção da nacionalidade que o Brasil se compreende como país inserido na realidade geográfica, política e estratégica do continente sul-americano, e não de uma “América Latina” postulada *a posteriori* e por terceiros. Foi a partir de sua inserção sul-americana que o País construiu suas fronteiras e seu relacionamento político com as nações vizinhas. É essa inserção geográfica imediata que determina suas relações econômico-comerciais com o mundo, e é a partir desta que o Brasil tem buscado avançar em direção à implementação do preceito constitucional mais amplo de integração latino-americana<sup>314</sup>.

O reconhecimento da dimensão sul-americana da identidade do País é indissociável de sua própria gênese. A partir do processo

de redemocratização dos anos 1980 e da consolidação da reaproximação Brasil-Argentina conduzida pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, a valorização dessa dimensão veio a ser crescentemente apresentada como objeto privilegiado do discurso diplomático brasileiro. É como objetivo coerente e reconhecível da teoria e da prática da política externa brasileira que tanto os demais países da região quanto os atores extrarregionais têm interpretado a busca pelo País de maior concertação e integração dentro da América do Sul. E é por essa razão que o fracasso da experiência da UNASUL terá sido lido não como uma vitória de Washington e da Cidade do México ou um fracasso de Buenos Aires e de Caracas, mas como o que lamentavelmente é – uma abdicação de liderança brasileira e uma derrota de Brasília.

O fato de o resultado negativo ter sido em parte auto-infligido apenas agrava o problema. Permitiu-se que uma iniciativa integralmente coerente com linhas de ação consolidadas da política externa brasileira, à qual vieram, ademais, juntar-se de boa-fé outros onze Estados soberanos, fosse desbaratada não apenas em decorrência de conhecidas oposições exógenas, mas também como resultado de vicissitudes de política interna brasileira. Pelo tamanho de sua economia, por ter sido o motor original da ideia, por ser o único, talvez, que tivesse podido articular uma frente de reação aos contínuos ataques à imagem do projeto de integração sul-americana, o Brasil tinha a obrigação de ter tomado a frente para procurar evitar o desfecho que sobreveio. Houve, primeiro, relutância em liderar; em seguida, contribuição ativa para a dissolução do projeto. Faltou *inteligência*, faltou *sentido político* à atuação externa do País.

A responsabilidade brasileira, por ação e por omissão, no desmantelamento de um exercício de interesse da diplomacia brasileira – palavras duras de ouvir, difíceis de escrever – não terá passado despercebida nem aos observadores extrarregionais, nem aos vizinhos da região.

Não é agradável reconhecer erros. Mas é com os erros que se aprendem as lições. Não é tarefa fácil corrigir o dano causado à imagem de coerência da política externa brasileira. Mas é essa imagem que é preciso reconstruir.

313 Ibid., p. 121. A expressão é do historiador da diplomacia portuguesa Eduardo Brazão, citado por Teixeira Soares.

314 Artigo 4º, parágrafo único, Constituição Federal do Brasil.

Para o Brasil, como para qualquer outro país, os esforços de concertação regional e, a partir desta, de consolidação de maior autonomia internacional não são fins em si mesmos, mas ferramentas de promoção do desenvolvimento interno.

É a legitimidade desse objetivo fundamental que deve inspirar os esforços de restauração da confiabilidade da atuação externa do Brasil. Para isso, é necessário, a partir de uma situação inegavelmente desfavorável, voltar a articular, a estabelecer laços de entendimento – a recorrer, na política exterior, ao *sentido político* e à *inteligência* de que se valeram Portugal e o Brasil em momentos de crise do passado.

Em conjuntura de grandes transformações internacionais, quando o centro de poder econômico-comercial se desloca para o oriente e os Estados se beneficiam, com crescente sucesso, de estruturas regionais de concertação amadurecidas, o Brasil e seus vizinhos não contam com uma estrutura institucional de articulação política ou econômico-comercial no interior de sua própria região.

Os países europeus constroem, desde 1957, aquilo que é hoje União Europeia, ator que fala com uma só voz na arena do comércio internacional, e, cada vez mais, na esfera política e de segurança e defesa. No sudeste da Ásia, a região que cresce mais rapidamente no mundo, as nações da ASEAN, criada em 1967, beneficiam-se de es-

treita concertação político-econômica intrabloco e são hoje o principal parceiro comercial global da China. A União Africana, fundada em 2001, congrega 55 Estados-partes que buscam maior concertação nas áreas política, socioeconômica e de defesa. A partir do arranjo regional do NAFTA, os Estados Unidos buscam manter vivas mundo afora suas alianças políticas e de defesa, no ânimo de postergar ao máximo o momento em que a outra grande potência possa vir a suplantá-los.

Contra esse pano de fundo, não pareceria haver dúvida em relação aos benefícios, para os países da América do Sul, do estabelecimento de articulação estruturada que lhes proporcione unir forças para fazer face à realidade cambiante do cenário internacional. Resta saber que papel caberá ao Brasil desempenhar nesse contexto.

As lições contidas na história da construção e da destruição da UNASUL pareceriam indicar que, ao encarar as próximas oportunidades, e, em particular, os próximos desafios que o cenário internacional apresenta ao Brasil, o País e sua diplomacia terão diante de si uma antiga escolha – ou trabalhar à sombra timorata dos confessores de Dona Maria I e do Tratado de Santo Ildefonso, ou, ao contrário, inspirar-se da clara égide de coerência de princípios, sabedoria técnica e visão política do Tratado de Madri e do grande brasileiro que foi Alexandre de Gusmão.

\*\*\*

## Referências bibliográficas

“ABECÉ alianza del Pacífico”. Disponível em: <<https://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/alianza.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

ALIANZA del Pacífico. “What is the Pacific Alliance?” Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

AMORIM, Celso. Discurso pronunciado no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais (COMEXI), na Cidade do México, em 28 de novembro de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n. 101, 2º semestre de 2007.

BELÉM LOPES, Dawisson. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. São Paulo: UNESP, 2013.

BETHELL, Leslie. “O Brasil e a ideia de ‘América Latina’ em perspectiva histórica”. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 22, n.44, Julho-Dez de 2009.

BINETTI, Bruno e RADERSTORF, Ben. “A Requiem for UNASUR”. *Global Americans*. April 25, 2018. Disponível em: <<https://theglobalamericans.org/2018/04/a-requiem-for-unasur/>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BINETTI, Bruno. “South America’s PROSUR - The Answer to a Question Nobody Asked”. *America’s Quarterly*. Feb 25, 2019.

BOGADO BORDAZAR, Laura Lucía. “Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”. In: Norberto CONSANI et al. *Manual: nuevos desarrollos del*

- derecho internacional*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Artigo 4º, Parágrafo Único. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- CASARÕES, Guilherme. "A política externa interina e os riscos à integração regional". *Conjuntura Austral*. Vol. 7, No. 37, 2016.
- CORDERO, Omar. "UNASUR and its Future Impact on the Americas". U.S. Army War College (USAWC), Carlisle Barracks, PA. Class of 2009.
- DISCURSO do diretor-geral da OMC em 23 de novembro de 2016. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra145\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra145_e.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2022.
- FERES, João. "Latin America como conceito: a constituição de um outro americano". *Teoria e Sociedade*. No. 11, Jul-Dez de 2003.
- FLECK, Isabel. "Viés pró-mercado da Aliança do Pacífico desafia o Mercosul". *Folha de S. Paulo*, 27 de maio de 2013. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mundo/2013/05/1285415-vies-pro-mercado-da-alianca-do-pacifico-desafia-o-mercosul.shtml>>. Acesso em: 4 nov. 2022.
- HAKIM, Peter. "Rising Brazil: The Choices Of A New Global Power". *The Dialogue – Leadership for the Americas*. Jun, 2010.
- JARRIN, Mario Torres e VIOLANTE, Jonathan, eds. *The Pacific Alliance: Perspectives & Opportunities for Latin America*. Salamanca e Estocolmo: European Institute of International Studies, 2016.
- LADB Staff. "UNASUR Reveals More Weaknesses Than Strengths". The University of New Mexico. Latin American and Iberian Institute. *Latin American Digital Beat (LADB)*. LADB Staff, 2009.
- LUISELLI FERNÁNDEZ, Cassio. "La Integración Latinoamericana desde Sudamérica: Dos Mitos", *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2010.
- MELO XAVIER, Elaine. "A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos". *Século XXI*. Porto Alegre, V. 2, Nº2, Jul-Dez 2011.
- MEUNIER, Isabel e MEDEIROS, Marcelo de Almeida. "Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul". *Revista Dados*. Vol. 56, No. 3, 2013.
- NEVES, Bárbara Carvalho e PASQUARIELLO Mariano, Karina Lília. "El Regionalismo Sudamericano y el Giro Hacia la Desintegración: Algunas Reflexiones". *Foro Internacional (FI)*. LXII, No. 1, cuad. 247, 2022.
- NOLTE, Detlef e MIJARES, Víctor M. "UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration". *Colombia Internacional*. 111, 2022.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. "A perspectiva brasileira da integração sul-americana". *A América do Sul e a integração regional*. Brasília, FUNAG, 2012.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Relatório ao Conselho de Ministros do MERCOSUL*. Câmara dos Deputados, Publicações e Eventos, jun.2012.
- PROSUR. "Sobre PROSUR". Disponível em: <<https://foroprosur.org/sobre-prosur>>. Acesso em: 4 nov. 2022.
- RAMÍREZ, Socorro. "Regionalism: The Pacific Alliance". *Americas Quarterly*, April 2013 Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/regionalism-the-pacific-alliance/>>. Acesso em: 4 nov. 2022.
- RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- RIGGIROZZI Pia e GRUGEL, Jean. "Regional Governance and Legitimacy in South America: The Meaning of UNASUR". *International Affairs. The Royal Institute of International Affairs (Chatham House)*. 91: Apr 2015.
- SABATINI, Christopher. "Meaningless Multilateralism: In International Diplomacy, South America Chooses Quantity Over Quality". *Foreign Affairs Magazine*. Aug 8, 2014.
- SÁNCHEZ, Alex e MORETTI, Andrea. "UNASUR – Death before life? Disagreements over Leadership as National Agendas Divide South America, Dashing Argentina's UNASUR Prospects". *Council on Hemispheric Affairs*. 16 Dec 2008.

SILVA BARROS, Pedro e BORBA GONÇALVES, Julia de Souza. "Crisis in South American Regionalism and Brazilian Protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 64, No. 2, 2021.

SOARES, Álvaro Teixeira. *O Marquês de Pombal*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983

SOLIANI, André; NOGUEIRA, Rui. "Grande Vizinho. País quer dividir liderança latino-americana com México; iniciativa é vista como natural, mas difícil. Brasil reúne líderes para marcar posição". *Folha de S. Paulo*, 27 de Agosto de 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200013.htm>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

"THE PACIFIC Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America". *CRSR Report*, Oct. 2014. Disponível em: <<https://www.everycrsreport.com/reports/R43748.html>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

UGARTECHE, Oscar e NEGRETE, Armando. "Que le Pasó al UNASUR?" *Observatorio Económico Latino-americano (OBELA)*. 05/22/2018.

WALSER, Ray. "The Eighth Defense Ministerial of the Americas: End of the Line?" *The Heritage Foundation*. Sep 4th, 2008.

WORLD Economic Outlook Database: April 2022 Edition. *International Monetary Fund*. Apr 2022. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>>. Acesso em 4 nov. 2022.

# UMA NOVA TRADIÇÃO PARA O FUTURO: A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão

## Breve introdução

É quase um axioma, na qualificação de nossa diplomacia, dizer que ela tem a tradição de renovar-se, que a renovação é uma das tradições do Ministério das Relações Exteriores. Essa capacidade de renovar-se dentro da tradição é o cerne do tema desenvolvido nesta edição especial dos Cadernos de Política Exterior do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI).

Assim sendo, este breve ensaio se propõe a expor a recente criação e o desenvolvimento de uma nova e transcendental tradição em nossa política exterior: a criação e consolidação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), como legado indeclinável para o futuro da diplomacia brasileira.



Qualquer ampla reflexão sobre a inserção internacional do Brasil nos próximos anos que se queira abrangente, à luz das tradições brasileiras de nossa política externa e de nossa diplomacia, não poderá deixar de contemplar a integração do país na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP.



A criação da CPLP, promovida pela diplomacia brasileira no princípio dos anos 1990, foi uma ação diplomática inovadora que criou um espaço também novo e incontornável para a projeção internacional do Brasil dali em diante, ao mesmo tempo em que criava um espaço único na consciência que temos de nossa per-

sonalidade internacional. Passamos a ser não apenas um país em desenvolvimento, um país latino-americano ou um país continental em si mesmo, mas nos tornamos, irreversivelmente, parte de um outro espaço que, paradoxalmente, já era antigo em nossa consciência nacional e que, como tal, se encontrava adormecido: o espaço da língua portuguesa como realidade nacional e internacional. Passamos a ser parte de uma comunidade dos países de língua portuguesa.

Qualquer ampla reflexão sobre a inserção internacional do Brasil nos próximos anos que se queira abrangente, à luz das tradições brasileiras de nossa política externa e de nossa diplomacia, não poderá deixar de contemplar a integração do país na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP.

## Análise de um ou mais aspectos centrais da tradição diplomática brasileira no tema

Nestes dias em que celebramos o bicentário de nossa independência, podemos mesmo argumentar que a consciência de uma lusofonia, como a entendemos hoje, enquanto expressão de realidades culturais diversas e díspares, nasceu, ela também, há 200 anos.

Nasceu, literariamente, na primavera de 1822, quando o jovem poeta mulato e republicano de Jaboatão dos Guararapes, José da Natividade Saldanha, publicou em Coimbra, em cuja universidade estudava, um livrinho de poesias, intitulado *Poemas oferecidos aos amantes do Brasil*, em que, pela primeira vez, se cantava em português a certeza de pertencer a outra pátria que não mais Portugal.

E nasceu, politicamente, quando o Brasil, que se constituía Império, ao assinar com Portugal o Tratado de Reconhecimento da Independência, em 1825, se comprometeu, na famosa e ignóbil cláusula 3ª daquele tratado, a “não aceitar proposição de quaisquer Colônias Portuguesas

para se reunirem ao Império do Brasil": existia, ali, incipiente, a consciência de que outros espaços internacionais poderiam expressar sua nacionalidade na língua portuguesa.

No começo do século XIX, a lusofonia não era ainda um tema de nossa política externa; de resto, tampouco era tema de nossa política interna. A lusofonia simplesmente não era um tema. Em meados daquele século, porém, passou a ser um assunto candente e incontornável da construção e afirmação de nossa consciência nacional. O principal marco disso seria a militância pública e internacional de José de Alencar, em prol de uma língua portuguesa de expressão brasileira, de uma literatura que fosse nacional, não apenas em seus temas mas também em seu meio de expressão.

A forte polêmica sustentada por José de Alencar na imprensa de sua época, contra portugueses e alguns brasileiros, assinalou o momento de não retorno da consolidação, no Brasil, da consciência de que a nossa língua portuguesa tinha, como língua nacional, uma personalidade linguística diferente da língua portuguesa de Portugal.

Firmava-se, ali, a gênese da consciência atual da lusofonia como espaço de expressão da diversidade cultural de dois povos distintos – o povo brasileiro e o povo português –, em uma língua portuguesa variada e, rica em sua variedade, apanágio das duas nações.

A partir daqueles dias, passou a ser construído um espaço da relação bilateral com Portugal que extrapolava o nível político, econômico, social e mesmo cultural; um espaço do qual nem o Brasil nem Portugal se poderiam jamais retirar, por piores que viessem a ser nossas relações bilaterais. Vivíamos, irremediavelmente juntos, no vasto espaço da rica diversidade de uma mesma língua.

Nascia, em nossas relações com Portugal, um aspecto central de nossas relações internacionais; mas nascia, a princípio, subjacente e restrito ao âmbito bilateral de nossas relações internacionais, existindo apenas como uma nascente tradição diplomática entre nós e Portugal.

Mais tarde, porém, já bem entrado o século XX, com a independência das seis antigas colônias portuguesas na África e na Ásia e o consequente surgimento de seis novos países de língua oficial portuguesa, aquela tradição diplomática subjacente aflorou no jardim de nossas relações internacionais e floresceu, em 17 de julho de 1996, com a criação da CPLP. Manifestava-se, assim, e se firmava, internacionalmente, aquela tradição que apenas existira, até então incipiente, com Portugal.

Com o mote da mesma língua partilhada em sua diversidade e como expressão de pluralidade, construiu-se a CPLP. Mas construiu-se também baseada em outras sólidas tradições diplomáticas brasileiras, como veremos adiante, em especial, os princípios da convivência pacífica entre as nações, da não intervenção, da busca pela paz e da cooperação solidária entre os povos para o desenvolvimento de todos.

Aquelas sólidas tradições, porém, não teriam sido suficientes para singularizar a nova tradição institucionalizada em nosso fazer diplomático, que representou a criação da CPLP. Porque se o mote do compartilhamento da língua incorporou uma nova realidade a nossa diplomacia, incorporou definitivamente uma nova realidade também a nossa consciência nacional, ao rol daqueles fatores que constroem em nossa consciência o sentimento de sermos brasileiros.

Essa, entre outras, a relevância da CPLP como nova tradição diplomática: através de uma ação diplomática relevante, começa a firmar-se uma realidade internacional que se incorpora ao sentimento nacional. Começa a firmar-se, nacionalmente, a consciência de pertencermos a um espaço internacional compartilhado, que criamos por vontade própria e do qual não poderemos mais sair: estaremos sempre falando a mesma língua que os outros países que conformam a comunidade.

A criação da CPLP foi a criação, sem volta, de uma nova tradição em nossa diplomacia. Uma nova tradição e uma nova realidade irreversível. E constituiu-se na criação de um espaço novo de pertencimento, para o Brasil e os demais membros da Comunidade, no âmbito do cenário internacional.

### Reflexão sobre as possibilidades que essa tradição oferece para a política externa dos próximos anos

A CPLP foi criada, como se sabe, em 1996, após diversas cúpulas ministeriais, pelos Presidentes dos seis países lusófonos independentes na época, aos que depois se somariam Timor-Leste e, por adesão, a Guiné Equatorial. Hoje ela é uma realidade palpável, enorme construção que nos abriga, calorosamente, e vai ampliando seus espaços ou que abriga, calorosamente, a todos e vai ampliando seus espaços.

É relevante assinalar que foram dois, por parte do Brasil, os mais importantes arquitetos dessa construção.

O primeiro deles, o então Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira, que,

incansável, empregou a maior parte de seu tempo à frente daquela Embaixada na faina de modelar essa edificação. Visitou praticamente todos os países de língua oficial portuguesa, como um peregrino da ideia da criação da Comunidade. Encontrou-se com os mandatários e as principais cabeças pensantes de nossos países, algumas das quais o acompanharam em Lisboa. Contou, para isso, com o apoio decidido do Presidente Itamar Franco e encontrou, em Portugal e na África, o mesmo entusiasmo. Soube, pacientemente, desenhar o esboço maior do que seria isso que é hoje a institucionalização da lusofonia: a CPLP.

Mas, além dele, também contribuíram para a criação da Comunidade a equipe de diplomatas que o assessoraram em Lisboa e o decidido apoio do Ministério das Relações Exteriores em Brasília.

Aquela dupla participação, de diplomatas e de expoentes da vida política e acadêmica do Brasil, é a demonstração cabal de que a construção da CPLP representou uma expressão acabada de uma ideia que pairava madura no pensamento de muitos dos que se ocupavam com o fortalecimento de nossas relações exteriores, de nossa diplomacia e da projeção internacional do Brasil. Não foi uma ação apenas de âmbito diplomático, mas nacional.

A criação da CPLP, para a qual tanto contribuiu a diplomacia brasileira, deve ser considerada uma das mais relevantes iniciativas políticas recentes de nossa Chancelaria, pois foi um dos mais importantes e singulares passos dados pelo Brasil na afirmação pujante e singular de um aspecto único de nossa presença internacional. A CPLP é relevante não simplesmente enquanto organização internacional voltada para a cooperação entre seus membros – cooperação em todos os campos – mas, sobretudo, enquanto institucionalização de uma transcendência nacional que se firma, se completa e se apoia em outras transcendências nacionais, com base naquilo que o ser humano tem de mais seu. Mais seu porque seu e da coletividade em que ele habita e que, assim, também o habita: seu idioma, essa misteriosa estrutura através da qual conhecemos e inventamos o mundo, através da qual imergimos em nós próprios e emergimos para os outros. Em nosso caso, a doce língua portuguesa.

A CPLP representa a afirmação da relevância da língua portuguesa, nossa língua e de outros, como instrumento de política externa. E esse fator, que surgiu e se consolidou em finais do século XX, é hoje a mais recente de nossas tradições diplomáticas.

Para o Brasil, a importância diplomática da criação e consolidação da CPLP extrapola todos os níveis de cooperação setorial que a própria CPLP possa contemplar.

Fundada com base em três principais “pilares”, a organização promove o fortalecimento e difusão internacional da língua e cultura de seus membros, a concertação política entre seus governos e a cooperação para o desenvolvimento de suas sociedades. Mas a CPLP é, para o Brasil e para cada um de seus membros, muito mais do que a simples implementação de ações com aquelas finalidades.

Não há dúvidas de que a consecução de projetos voltados para aqueles objetivos é fundamental para a existência e permanência da CPLP enquanto organismo institucional. Aqueles projetos justificam, mesmo, a existência da Comunidade enquanto instituição.

Assim, os esforços de promoção da língua e da cultura têm levado a um crescimento significativo do ensino do português no mundo, com o conseqüente crescimento, também, da divulgação da cultura dos países da CPLP. São milhares os alunos estrangeiros inscritos nos Centros Culturais e Leitorados brasileiros no exterior, aprendendo nossa língua e nossa cultura.

Do mesmo modo, a concertação político-diplomática vem assegurando um aumento consistente na adoção de posições comuns, no seio das várias organizações multilaterais, sobre as mais diversas matérias, reforçando a presença global da CPLP e o prestígio de cada um de seus membros no cenário internacional. Nesse sentido, a CPLP tem sido também instrumental para a eleição de personalidades lusófonas a altos cargos internacionais, assim como para a eleição dos países membros em diversos conselhos e comitês dos mais variados organismos internacionais.

E – terceiro pilar – a cooperação para o desenvolvimento promove a implementação de projetos comuns e, conseqüentemente, uma sempre maior aproximação entre os países de língua portuguesa, aprimorando nossa capacidade de estreitar vínculos de cooperação nos variados campos do conhecimento e da tecnologia.

Porém, a importância capital, para a diplomacia brasileira e, portanto, para o Brasil – assim como, de resto, para a diplomacia dos demais países membros e para eles próprios – não é a simples consecução daqueles objetivos. O que singulariza a CPLP é que por meio dela se instaura a criação, consolidação e perenização daquela

transcendência intangível a que me referi acima e a que a língua comum dá o mote. Pois é através daquela perenização que se realiza a utilização da língua como instrumento de consolidação da comunidade.

A CPLP foi fundada como manifestação do desejo dos países de língua portuguesa de reconhecerem e utilizarem a língua comum enquanto meio comum de expressar um parentesco, enquanto identidade comum transcendente a todas as desigualdades e diferenças que nos caracterizam, enquanto linha que costura firmemente aquelas disparidades. A CPLP foi criada como manifestação do desejo de assumir e instrumentalizar a perplexidade que o reconhecimento daquele poder da língua comum nos causa.

Assim, a chave de abóbada, nesta catedral que é a CPLP, é a língua portuguesa. É ela quem mantém solidamente unidas as demais pedras desta construção e é dela que pende o lustre maior a iluminar toda a amplitude que ela sustenta.

Mas o que significa isso de extraordinário para a diplomacia brasileira, o que significa isso de extraordinário para o Brasil? Porque, se olharmos em volta, somos parte de muitas outras organizações internacionais, globais ou regionais, para a cooperação e o desenvolvimento, voltadas para a busca de concertações políticas em prol de um mundo melhor e mais justo. Por que é singular a CPLP no universo dessa pletera de organizações internacionais e por que é tão relevante para o Brasil?

A singularidade da CPLP provém da concretização da intuição inaugural que lhe deu princípio. A intuição de que um idioma é suficiente e capaz para que povos, sociedades e culturas desiguais se encontrem em sua diversidade e se reconheçam, dentro dessa diversidade, na transcendência de um dom comum, o dom da língua portuguesa, dom intangível a partir do qual constroem um espaço real comum. E a partir daí foi possível construir essa Comunidade que comporta hoje, em sua estrutura, com vistas à cooperação entre seus membros em todos os âmbitos, mais de quinze reuniões ministeriais setoriais regulares, além de outras reuniões regulares dos mais diversos órgãos de nossos governos e de nossas sociedades, como os Bancos Centrais, os Procuradores Gerais, os Tribunais de Contas, os Estados Maiores de nossas forças armadas, um fórum de universidades, o fórum da juventude, além da Assembleia Parlamentar da CPLP, apenas para dar alguns exemplos.

Em todas essas reuniões e em todas as suas decisões, a CPLP pauta-se pelo consenso.

Consenso não é unanimidade nem resignação. É a livre construção conjunta de um entendimento comum. O consenso, no caso da CPLP, é a aplicação prática de um dos princípios basilares de nossa Constituição Federal, que todos conhecemos bem, no que diz respeito às relações exteriores do Brasil: o princípio singelo da igualdade entre as nações. A CPLP foi construída a partir do entendimento da igualdade entre seus membros para a condução de seu destino. E esse entendimento, também ele, fundamentou-se na consciência da partilha fraterna daquele dom comum que é o nosso idioma e no seio do qual nos consideramos iguais.

É comum a regra do consenso em organismos multilaterais. A aplicação da regra, porém, não é a mesma em todos os horizontes. A CPLP, singularmente, prima por aplicar a regra do consenso no sentido de que significa não uma oportunidade para bloquear decisões que sejam do desagrado de alguns – ou de um só – ou no sentido de forçar a aceitação de posições, mas sim uma oportunidade para ir mais além de eventuais dissensões e obter um entendimento construtivo. Não há, na CPLP, obstrução por dissenso, por falta de consenso, porque o espírito que a rege é o do consenso construtivo.

Reconhecemos, através da CPLP, que partilhemos, assim, algo de único que nos pertence a todos e a cada um de nós. Essa propriedade comum é o que nos une na CPLP, com sua capacidade infinita de ter expressado as culturas de nosso passado, de estar expressando as de nosso presente e de poder vir a expressar as culturas de nosso futuro. Somos uma Comunidade porque nos reconhecemos em nossa capacidade comum de expressão linguística mas, sobretudo, porque nos queremos reconhecer como tal a partir da língua comum.

Este queremos é outro aspecto da grande construção da diplomacia de nossos países concretizada na CPLP. A grande construção não é simplesmente a CPLP ela própria, enquanto instituição, mas é a decisão de a termos querido e de continuarmos a querê-la.

Assim, a relevância dessa construção de desejo, para a diplomacia brasileira, é capital, porque se reveste, para o Brasil, de uma importância ontológica que lhe confere projeção internacional. De resto, confere não somente ao Brasil, mas, igualmente, a todos os países que nos juntamos na Comunidade.

Assim, a CPLP cria, para o Brasil, um espaço internacional de projeção diplomática e um espaço internacional onde sua cultura se

apresenta como cultura integrante daquele espaço maior. É um fenômeno semelhante ao que ocorre no seio mesmo de nosso país, onde, por ser qualquer Estado da Federação igualmente relevante, a cultura peculiar a cada um dos Estados é ao mesmo tempo e *ipso facto* cultura brasileira. E esse aspecto duplo, no âmbito da CPLP, é consolidado, igualmente, pelo fato de se fundar num mesmo idioma. Somos parte da cultura ocidental, mas somos a expressão em português dessa cultura. Através do português, somos parte do universo das diversas culturas que se expressam em português e dele faz parte também a nossa cultura.

Nenhuma outra organização internacional ou regional a que nos associamos se funda nesse dom que é também o que constitui o âmago de nosso ser brasileiro: a língua que falamos. Compartilhá-la com outros países que a têm, do mesmo modo que nós, como dom ontológico, é o que conforma essa Comunidade, que nos amplia enquanto construtores de cultura e enquanto promotores de um universo humano comum.

Buscamos, naturalmente, através da CPLP – como através de muitas outras organizações internacionais – desenvolver atividades, projetos e iniciativas comuns com vista à melhoria das condições de vida de nossos povos. Mas através da CPLP buscamos, sobretudo e primordialmente, dar testemunho da possibilidade de uma convivência construtiva e solidária, porque buscada consensualmente, entre países e povos de diferentes percursos, mas que se encontram iguais naquela transcendência da variedade da língua que falamos.

A CPLP, para o Brasil e para seus membros, é a criação de um espaço de demonstração de possibilidades de instauração de relações internacionais solidárias. É uma construção lenta mas determinada e que, já com mais de duas décadas de existência, vem atraindo crescentemente a atenção, o respeito e o desejo de inúmeros outros países de se aproximarem de nossa experiência, numa clara demonstração de sua vocação para uma relevância de alcance global.

Assim é que, integrada por apenas nove membros plenos – os países de língua oficial portuguesa – a CPLP aceita, estatutariamente, o ingresso, na qualidade de observadores associados, de países não lusófonos que queiram participar de suas finalidades. É sinal claro daquele desejo despertado internacionalmente por suas atividades, o fato de que hoje, decorridos

26 anos de sua criação, a CPLP acolha 28 países observadores associados.

A simples evocação de seus nomes dá a ideia da amplitude geográfica e cultural aonde chegou a sua provocação da experiência singular da CPLP: Andorra, Argentina, Canadá, Chile, Costa do Marfim, Espanha, Estados Unidos da América, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Índia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Maurício, Namíbia, Peru, Qatar, Reino Unido, República Eslovaca, República Tcheca, Romênia, Senegal, Sérvia, Turquia e Uruguai – são 28 países espalhados por quatro continentes e, mais do que isso, países falantes de 14 línguas diferentes.

A CPLP hoje, se considerarmos o Produto Interno Bruto de todos os países que a integram, seria talvez a 7ª ou 8ª economia do mundo. E os países membros da CPLP participam, individualmente, de um total de outros cinco blocos ou comunidades econômico-comerciais regionais, o que contribui para a pujança de nossa Comunidade.

O Brasil é, sem dúvida, país singular entre os que integram a CPLP. Essa singularidade, porém, se significa relevância, não significa conforto; antes, significa maior responsabilidade. Mas, por isso mesmo, significa, ademais, revestir-se o sucesso da Comunidade de uma maior importância para o país. Porque o sucesso da Comunidade está intimamente ligado ao desempenho do Brasil: o sucesso da CPLP será um sucesso do Brasil, e um fracasso da CPLP seria também um fracasso brasileiro.

Sem dúvida, serão sucesso e fracasso, igualmente, para os demais países membros. Mas o peso maior, em ambos os casos, recairá sempre sobre o Brasil. Até porque, aquela experiência que temos, em nosso país, a que me referi, de conformação da unidade nacional através da unidade linguística – e que é a experiência que se desenvolve na CPLP com a conformação de uma Comunidade de diversidades baseadas no uso da mesma língua – é o exemplo maior para a construção da CPLP. E nisso trabalha a diplomacia brasileira no âmbito da CPLP. Na construção de uma Comunidade que se reconheça como tal a partir da língua comum, a partir da igual capacidade de expressar, pelo mesmo dom compartilhado, as diferenças que nos caracterizam mas que não nos separam: não nos separam porque expressas e contidas na mesma língua.

Finalmente, essa construção única que é a CPLP apresenta um perfil de significação ontológica para a atuação diplomática do Brasil, se

considerarmos seus estatutos, suas finalidades e sua própria atuação e, como tal, solidamente ancorada em nossas tradições diplomáticas e em nossas práticas de política externa. Porque ocorre que aqueles estatutos preveem, como princípios básicos que regem a Comunidade, praticamente, os mesmos princípios que se encontram vertidos no Artigo 4º de nossa Constituição Federal como norteadores das relações internacionais do Brasil: a igualdade soberana dos Estados Membros, a não ingerência nos assuntos internos de cada Estado, o respeito pelas identidades nacionais, o primado da paz, da democracia, do estado de direito, dos direitos humanos e da justiça social, o respeito pela integridade territorial, a promoção do desenvolvimento e a promoção da cooperação mutuamente vantajosa. A CPLP é, assim, dentre os espaços multilaterais de que fazemos parte, aquele que melhor e mais completamente incorpora e reflete os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil.

Nesses 200 anos de vida independente, temos expressado nossos valores e inquietações nacionais, nossa cultura e nossa visão de mundo através da língua portuguesa que, até pouco, era nossa e de Portugal. Por ela, sempre estivemos próximos. Agora, a língua portuguesa é também o idioma oficial de outros sete países e nos aproximamos todos. Criamos juntos, na CPLP, um espaço peculiar no mundo, com o qual pretendemos construir uma existência comum de partilha de diferenças e de igualdades, a partir do fortalecimento da língua comum, através da qual nos conhecemos, nos damos a conhecer e nos sentimos próximos. Além do inglês, do francês, do espanhol e do árabe, apenas o português é uma língua oficial de mais de cinco países do mundo.

A CPLP é uma construção lenta mas consistente, segura, enquanto quisermos continuar juntos a trabalhar nela. Trabalhar no parentesco fraterno, consolidado pelo dom comum da língua, por cima de toda e qualquer diversidade. Celebramos, quotidianamente, em português, o fortalecimento da certeza de que estivemos, não importa como, juntos no passado, de que estamos juntos agora e de que estaremos juntos nesse espaço comum que vamos construindo, de nossa Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. E isso porque podemos, cada um de nós na CPLP – nós há 200 anos e outros há menos tempo, mas hoje com a mesma intensidade e certeza – dizer, em alto e bom som, do alto da

variedade linguística que nos enriquece: eu sou a pátria da língua portuguesa!

### Breve conclusão

A criação da CPLP estabeleceu, assim, um novo espaço de tradição futura para a diplomacia brasileira. Um espaço onde se exercita e se exercitará, cada vez mais, a união de países rumo ao desenvolvimento solidário, através da utilização da consciência de desfrutar de um bem comum que é a língua de todos em sua diversidade.

Assumimos, irrevogavelmente, um espaço internacional nosso de que não nos poderemos mais desligar, que é o espaço da língua comum como expressão de nacionalidade comunitária e cultural. Criamos, para a língua portuguesa, em sua rica diversidade de expressões, um espaço internacional definitivo.

Institucionalizamos, como parte de nossa política externa e também como parte de nosso sentimento nacional, o pertencimento e o dom desse florescimento variado de nossa língua em diversos ramos de seu tronco comum. Esse imenso buquê, este imenso ramalhete, é a língua portuguesa hoje, que se manifesta colorida não apenas pelas diferentes maneiras como a falamos, ali onde a falamos, mas também variada na expressão de nossa riquíssima literatura, que se mostra, em cada um de nossos países, diversa nas flores mas uma no tronco.

Esse presente de variedades sempre atreladas ao tronco comum é o que eu imagino que será o futuro da língua portuguesa, pelo qual a diplomacia brasileira começou a trabalhar há mais de 25 anos e seguirá trabalhando. Um futuro construído da mesma maneira como foi construído este presente: uma variedade onde todos se reconhecem.

Mas isso só será possível, naturalmente, através de uma determinação comum e constante. Essa determinação que acredito ter sido decidida quando, há mais de 20 anos, nossos países resolveram se juntar na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Assim como a língua viva é uma expressão falada ou escrita, do mesmo modo o desejo de estar junto se manifesta através de uma expressão. A CPLP é a expressão desse desejo de estarmos juntos, antes de tudo e sobretudo, na língua comum.

O futuro da língua portuguesa é, portanto, a continuação de seu presente e reside no desejo.

Estarmos juntos não significa estarmos de acordo. Isso nos ensinam as línguas. É numa mesma língua que expressamos mutuamente amor uns aos outros, mas é também numa mesma língua que nos desentendemos uns dos outros. Sempre na mesma língua, enquanto assim o desejarmos.

Mas precisamos, também, reconhecer em nossa língua as possibilidades de futuro, para podermos desejá-la no futuro. E, por possibilidades de futuro, quero também dizer de desejo de passado. O desejo de querermos continuar, no futuro, a nos reconhecermos em todos aqueles que se expressaram em nossa língua para falar de si, de seu tempo e de seus contemporâneos, para falar de suas perplexidades e de seus desejos. O desejo de que Camões, José de Alencar, Viriato da Cruz, Luis Gonzaga Lambo, Craveirinha e tantos e tantos outros sejam parte de nosso futuro e não uma relíquia inconsequente que se faria aos poucos estrangeira.

Claro, as possibilidades de futuro da língua também estão em seu próprio futuro. Não apenas em seu passado e em seu presente, mas no futuro que queiramos para ela. E o futuro que acredito querermos para a nossa língua é um futuro de pujança, um futuro que não só consolide nosso vigor enquanto povos, mas que também atraia outros para ele. Essa pujança, essa força de atração, nenhum de nossos países tem sozinho. Nenhum de nós é capaz de, sozinho, construir tal grandeza, construir uma rica variedade capaz de significar mais, muito mais do que uma experiência nacional; mas significar uma experiência rica em experiências, por assim dizer, significar uma expressão vasta e peculiar da própria experiência humana.

Tal futuro se constrói através da convivência e a CPLP é, para nós e para os demais que a integram, um dos instrumentos fundamentais para o fortalecimento dessa convivência.

A convivência já existe, naturalmente, a nível do relacionamento bilateral entre cada um de nossos países, mas esse relacionamento bilateral não proporciona nem desenvolve a consciência de pertencer a um mesmo universo humano. O relacionamento bilateral se esgota na bilateralidade, ao passo que o relacionamento comunitário pode comportar a interrupção da bilateralidade sem, com isso, se interromper a "comunitariedade". Se amanhã me desentendo com meu primo, não deixo, por isso, de ser seu parente, nem me obrigo a me desentender com meus outros primos.

A CPLP é o espaço onde nos encontramos sempre e onde nos queremos encontrar. Em Portugal, em sua sede em Lisboa, a CPLP é uma instituição formal. Mas em cada um de nossos países ela existe imanente, enquanto existir a consciência de Comunidade.

Como instituição, cabe à CPLP promover o fortalecimento daquela consciência, e esse fortalecimento é o fortalecimento das coisas que entre nós temos de permanentes. Dentre essas coisas, sem dúvida, a língua é a principal delas. Porque, com governo democrático ou sem governo democrático, com crescimento econômico ou sem crescimento econômico, com comércio ou sem comércio, com epidemia de sarampo ou sem epidemia de sarampo, não deixaremos, nenhum de nós, de ser parte inevitável dessa comunidade. Porque não é a democracia, o comércio ou a boa saúde que nos fazem parte dessa comunidade. Enquanto pensarmos na mesma língua, nos leremos mutuamente, escutaremos nossas músicas, a manteremos viva.

Creio que podemos dizer, pleonasticamente, que a língua é a comunidade e a comunidade é a língua. Enquanto uma existir entre nós, existirá a outra e vice-versa. E porque existe a língua entre nós, a Comunidade é uma realidade incontornável.

Nossos países e nossos povos podem se unir de formas variadas entre nós e com outros países e povos de qualquer parte do mundo, com vistas, por exemplo, à manutenção da paz, ao fortalecimento da democracia, ao incremento do comércio, ao desenvolvimento social, ao intercâmbio tecnológico e muitos outros objetivos mais, que integram a vida em um mundo globalizado. Mas o desenvolvimento, o fortalecimento, o enriquecimento, o futuro da língua que é a nossa, que é nosso maior patrimônio porque não se desvaloriza como as moedas nem se debilita como as relações bilaterais e é o meio de expressão de nossa cultura, só nós mesmos podemos empreender. E nós somos a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, dom da diplomacia como tradição de passado, de presente e de futuro em nossas relações exteriores.

Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Ex-Embaixador do Brasil junto à Comunidade  
dos Países de Língua Portuguesa

---

## Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. GDP (current US\$). Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

TRATADO de Reconhecimento da Independência. 1825. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/935>>. Acesso em: 4 jul. 2022.



Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



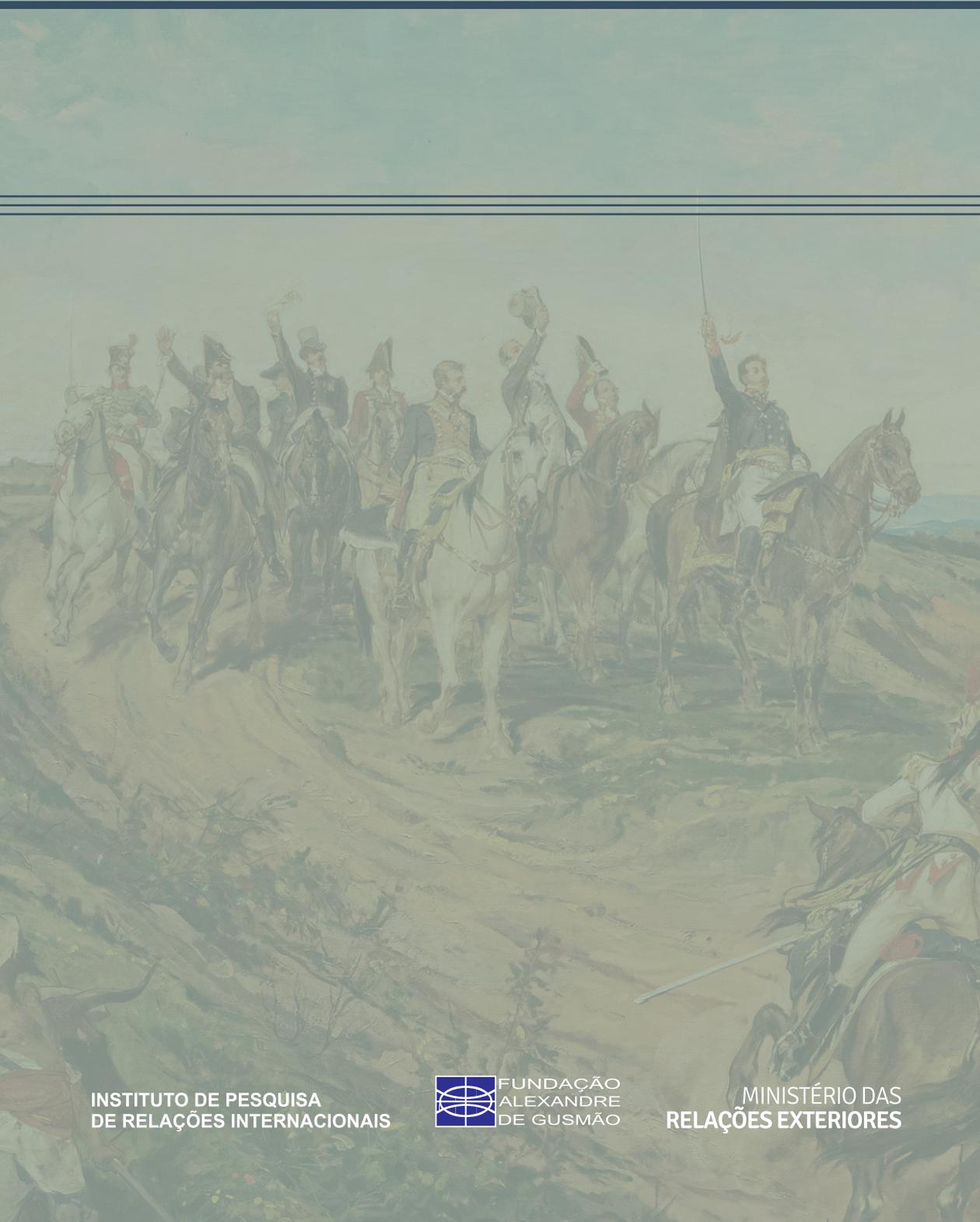
Acompanhe nossas redes sociais  
@funagbrasil



ISSN 2359-5280



9 772359 528009



INSTITUTO DE PESQUISA  
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES