



Celso Lafer (São Paulo, 1941) foi até a sua aposentadoria em 2011 professor-titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP, da qual é professor emérito, tendo exercido por duas vezes (1992 e 2001-2002) o cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores; é PhD em Ciência Política pela Universidade de Cornell, EUA (1970) e obteve a livre-docência em Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da USP em 1977. Foi presidente do Conselho Geral da Organização Mundial do Comércio, em Genebra, assim como do seu órgão de solução de controvérsias. Tem obras publicadas no Brasil e em diversos outros países.

“É com satisfação que a Fundação Alexandre de Gusmão publica *Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*, do professor Celso Lafer, embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores. O livro reúne coletânea de textos ligados ao direito, às relações internacionais e à política externa brasileira, criteriosamente selecionados pelo autor e extraídos de sua vasta produção literária e científica. [...] A experiência como diplomata e chanceler colocou o extraordinário preparo acadêmico a serviço da arte da diplomacia e aos desafios de quem por ofício, em dois governos distintos, ajudou na formulação e respondeu pela condução da política externa brasileira. Seu papel e sua influência na sociedade transcendem essa experiência circunstancial. Seus livros, ensaios, artigos, entrevistas e comentários na mídia nas últimas décadas dão a medida de sua importância como formador de opinião. Na verdade, Celso inspirou várias gerações de brasileiros e despertou vocações pelo seu exemplo e pelo conhecimento profundo dos temas”.

Sérgio Eduardo Moreira Lima,  
*presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag).*

“Há quase quarenta anos tenho o privilégio de conviver e conversar com Celso Lafer sobre alguns dos temas sobre os quais escreve. Conhecia praticamente todos os textos aqui publicados. Sobre alguns, trocamos ideias antes de sua versão final. Ainda assim, a leitura dos artigos me surpreendeu. Em primeiro lugar, pelo volume. Mais de uma centena de textos, de formatos diversos, que foram apresentados em periódicos, conferências, depoimentos no Congresso e em jornais. Há ensaios acadêmicos mais longos, com vocação analítica e, de outro lado, textos curtos, jornalísticos, em cima de questões candentes e polêmicas. Estavam dispersos, publicados em veículos diversos, alguns de difícil acesso. Daí ser tão oportuna e bem-vinda a sua republicação”.

Gelson Fonseca Jr.,  
*diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD-Funag).*



www.funag.gov.br



CELSO LAFER

RELACIONES INTERNACIONAIS,  
POLÍTICA EXTERNA E  
DIPLOMACIA BRASILEIRA

PENSAMENTO E AÇÃO

VOLUME 2

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Um dos mais importantes intelectuais brasileiros, Celso Lafer foi por duas vezes ministro das Relações Exteriores (1992 e 2001-2002), ao lado de outros relevantes cargos exercidos tanto na academia – em especial como professor na Faculdade de Direito do Largo de S. Francisco –, quanto no setor público, no Brasil e no exterior – embaixador do Brasil em Genebra (1995-98), ministro do Desenvolvimento e da Indústria e Comércio (1999) –, bem como no setor privado, ademais de uma intensa presença na cultura brasileira, notadamente como um dos pioneiros do estudo das relações internacionais no Brasil. Sua produção intelectual se estende ao longo de várias décadas, sob a forma de livros, artigos, conferências e outras manifestações de seu vasto conhecimento sobre o Brasil e o mundo. Foi também editor da revista *Política Externa*.

A presente coletânea recolhe uma significativa parte de seus muitos escritos, entrevistas e pronunciamentos, e pretende oferecer aos leitores interessados, assim como a todos os estudiosos da vida diplomática no Brasil e no mundo, uma amostra daquilo de mais significativo que sua inteligência, cultura e experiência profissional acumularam ao longo de mais de meio século de atividades intelectuais e no campo da política externa e diplomacia. Os textos foram distribuídos em função de sua vinculação temática em cinco partes sucessivas: a reflexão da experiência, o Itamaraty, as relações internacionais, a política externa brasileira e personalidades da política internacional e da cultura mundial.

coleção | RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

CELSO LAFER

---

RELAÇÕES INTERNACIONAIS,  
POLÍTICA EXTERNA E  
DIPLOMACIA BRASILEIRA

---

PENSAMENTO E AÇÃO

VOLUME 2

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



coleção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS,  
POLÍTICA EXTERNA E  
DIPLOMACIA BRASILEIRA**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

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

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente* Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor* Embaixador Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor* Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente* Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

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

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

CELSO LAFER

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS,  
POLÍTICA EXTERNA E  
DIPLOMACIA BRASILEIRA  
PENSAMENTO E AÇÃO**

VOLUME 2



Brasília - 2018

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

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
André Luiz Ventura Ferreira  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão  
Rafael Pavão  
Barbara Graça Schuina da Silva  
Barbara Terezinha Nascimento Cunha  
Raquel do Amaral Bispo

**Projeto Gráfico e Capa:**

Daniela Barbosa

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

L162 Lafer, Celso.  
Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação /  
Celso Lafer. – Brasília : FUNAG, 2018.

2 v. – (Coleção relações internacionais)  
ISBN 978-85-7631-788-3 (v. 2)

1. Política externa - Brasil. 2. História diplomática - Brasil. 3. Relações internacionais - Brasil.  
4. Brasil. Ministério das Relações Exteriores (MRE) - história. I. Título. II. Série.

---

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.  
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

## ÍNDICE GERAL DA OBRA

### **VOLUME 1**

Prefácio

Introdução

Parte I: A reflexão da experiência

Parte II: Itamaraty

Parte III: Relações internacionais

### **VOLUME 2**

Parte IV: A inserção internacional do Brasil: a política externa brasileira

Parte V: Personalidades

Posfácio

Biobibliografia do autor

Índice onomástico



## SUMÁRIO VOLUME 2

### Parte IV

#### A inserção internacional do Brasil: a política externa brasileira

##### O Brasil no mundo

56. Segurança e desenvolvimento: uma perspectiva brasileira (1972).....	771
57. Panorama geral da situação internacional (1981) .....	793
58. Representação, controle e gestão em política externa (1984) .....	803
59. Dilemas da América Latina num mundo em transformação (1988) .....	821
60. A inserção internacional do Brasil (1992).....	841
61. Diplomacia e parlamento (1992) .....	849
62. Relações internacionais do Brasil (1992) .....	865
63. O mundo mudou (2001).....	901
64. Repúdio ao terrorismo (2001) .....	907
65. O Brasil, sua gente e o Oriente Médio (2012) .....	927

66. O Brasil num mundo conturbado (2016).....931

### **Lições do passado**

67. 1ª e 2ª Conferências da Paz da Haia, 1899 e 1907 (2010).....937

68. O Brasil e a Liga das Nações (2000) .....955

69. Conferência do Rio de 1992 (1998).....975

70. Gerson Moura: política externa de Vargas e Dutra (1992).....993

71. Diplomacia de JK: dualidade a serviço do Brasil (2001) .....997

72. Política exterior brasileira: um balanço da década de 1970 (1979-1982)..... 1003

73. Brasil-EUA: história e perspectivas das relações diplomáticas (1982) ..... 1029

74. Possibilidades diplomáticas do governo Tancredo Neves (1985)..... 1043

75. A viagem presidencial de Tancredo Neves: seu significado (1985) ..... 1061

76. A política externa do governo Collor (2017)..... 1075

77. Reflexões sobre o 11 de Setembro (2003) ..... 1079

78. Um olhar sobre o mundo atual (2015)..... 1083

79. A herança diplomática de FHC (2004)..... 1087

80. Ação, experiência e narração em FHC (2006) ..... 1091

### **Parceiros vitais do Brasil**

81. Brasil-Argentina – uma relação estratégica (2001)..... 1097

82. Relações Brasil-Portugal: passado, presente, futuro (2000) ..... 1117

83. A política externa do Brasil para a América Latina (2014) ..... 1129

84. O Brasil na América Latina (2013)..... 1157

85. Reflexões sobre a CPLP: lusofonia, sonhos e realidade (2013) .....	1161
86. Reflexões sobre o tratado de 1895 com o Japão (2015) .....	1175

### **Questões polêmicas**

87. A ONU, Israel e o sionismo (1975).....	1185
88. Entusiasmo no Itamaraty? (2003).....	1191
89. Partidarização da política externa (2009) .....	1195
90. A política externa: necessidades internas, possibilidades externas (2006) .....	1199
91. A política externa e a crise política (2005) .....	1217
92. Variações sobre a política externa (2006) .....	1221
93. Novas variações sobre a política externa (2007) .....	1225
94. Diplomacia brasileira: novas variações críticas (2010) .....	1229
95. Ahmadinejad no Brasil: um equívoco (2009).....	1233
96. O Brasil e a nuclearização do Irã (2010) .....	1235
97. O Mercosul, a Venezuela e a cláusula democrática (2009).....	1239
98. Asilo diplomático: o caso do senador Roger Pinto (2013).....	1243

## **Parte V**

### **Personalidades**

#### **Personagens**

99. Gerson Moura (1939-1992): <i>In Memoriam</i> (1992) .....	1249
100. José Guilherme Merquior: diplomacia da inteligência (2001).....	1253
101. Kofi Annan e as Nações Unidas (2001).....	1259

102. Sérgio Vieira de Mello: uma vida na construção da paz (2003) .....	1263
103. Em louvor de Aristides de Sousa Mendes (1885-1954) (2004).....	1267
104. Homenagem a Celso Furtado (1920-2004) (2005).....	1273
105. Gilberto Dupas: uma homenagem (2009) .....	1279
106. Com coragem, Mandela fez o impossível (2013) .....	1285
107. De Klerk: um herói da retirada (2014) .....	1291
108. Octavio Paz: a democracia no mundo ibero- -americano (2014).....	1295
109. Sergio Paulo Rouanet e a questão da democracia (2014).....	1309
110. Shimon Peres (1923-2016): um estadista diplomata (2016) .....	1319
111. Rubens Ricupero: saudação ao professor emérito (2016).....	1323
112. Antonio Guterres na ONU (2017) .....	1331
Posfácio: A educação de Celso Lafer: um reconhecimento ao mestre.....	1335
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
<b>Biobibliografia do autor .....</b>	<b>1349</b>
<b>Índice onomástico .....</b>	<b>1407</b>

**PARTE IV**  
**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL:**  
**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**



## **O BRASIL NO MUNDO**



## 56. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA (1972)<sup>1</sup>

*Ou dai na paz as leis iguais, constantes  
Que aos grandes não deem o dos pequenos,  
Ou vos vesti nas armas rutilantes  
(Camões. Os Lusíadas, IX, 94).*

Na análise das relações internacionais, convém caracterizar, para fins de clarificação e organização de uma realidade empírica extremamente complexa, os diversos sistemas nelas incidentes, procurando simultaneamente apontar o que têm em comum e aquilo que lhes é específico. Nesta tentativa de construção teórica, cabe lembrar que um dos pontos importantes é o estudo das modalidades pelos quais estes diversos sistemas se interpenetram, pois é a partir deste estudo que podemos distinguir os graus de autonomia desses diversos sistemas. Numa primeira colocação, poderíamos inicialmente distinguir um sistema internacional, instituído pela interação de certos sistemas nacionais. O sistema internacional estabelece o parâmetro dentro do qual funcionam, com maior ou menor autonomia, diversos sistemas regionais

---

1 Publicado na *Revista de Administração de Empresas*, FGV, v. 12, n. 2, 1972.

constituídos, por sua vez, pela interação específica, a este nível, de diversos sistemas nacionais. Conforme se verifica, os sistemas nacionais – os Estados – estão sendo utilizados, para os fins desta exposição, como a menor unidade de análise, se bem que isto, evidentemente, não exclua do âmbito de clarificação nem o impacto das influências externas no funcionamento interno dos sistemas nacionais, nem o impacto externo nos sistemas regionais ou no sistema internacional do funcionamento interno dos diversos sistemas nacionais<sup>2</sup>.

O sistema internacional na atualidade, segundo Liska, apresenta três notas fundamentais: 1) *Trata-se de um sistema bipolar na ordem estratégica militar* por causa da concentração de poder militar, notadamente nuclear, nas mãos da União Soviética e dos Estados Unidos; 2) *Trata-se de um sistema unifocal, na ordem de estratificação dos sistemas nacionais*, pois apenas os Estados Unidos adquiriram o *status* de primeira potência em escala internacional. Isto, vale a pena salientar, não quer dizer que os EUA tenham poder hegemônico a nível internacional, mas apenas que a definição da relação dos demais sistemas nacionais com os EUA é operacionalmente a mais importante para o funcionamento do sistema internacional, ainda que existam tanto importantes sistemas regionais onde outros Estados tenham primazia (como, por exemplo, a União Soviética na Europa Oriental), quanto sistemas regionais onde a primazia dos EUA esteja sendo posta em

---

2 Sobre a noção de sistemas, Cf. EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965. Sobre alguns dos problemas mencionados neste parágrafo, Cf. ROSENAU, James N. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free Press, 1961; ROSENAU, James N. (ed.). *Linkage politics*. New York: Free Press, 1969; FARRELL, R. Barry (ed.). *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966. Minha primeira tentativa de usar este esquema de análise para o estudo das relações internacionais encontra-se, em português, em LAFER, Celso. Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 10, n. 39-40, set./dez. 1967, p. 81-100; e em espanhol, em LAFER, Celso. Una interpretación del sistema de relaciones internacionales del Brasil. *Foro Internacional*, v. 11, n. 35, jan./mar. 1969, p. 298-318.

cheque (como por exemplo, no Sudoeste da Ásia); 3) Finalmente, trata-se de um *sistema bissegmentado na ordem da distribuição dos recursos econômicos* por causa das brechas entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, responsável pela fissura do sistema internacional entre Norte e Sul<sup>3</sup>. A incidência destas três notas, nos diversos sistemas regionais, é bastante variada porque o sistema internacional é muito fluido, e isto, somado à dinâmica interna dos sistemas nacionais que os compõem, explica a diversidade dos sistemas regionais.

O sistema regional do Oriente Médio, por exemplo, albergou antes mesmo da criação do Estado de Israel, como resultado inclusive da hegemonia inglesa, um conflito interno entre árabes e judeus. Este conflito, no entanto, foi contido dentro de certos limites enquanto a Inglaterra manteve sua primazia na região. No momento em que tanto Inglaterra quanto França foram efetivamente substituídas pelos Estados Unidos, e a União Soviética obteve acesso a esta região, o conflito regional e sua dinâmica passaram a servir também como pretexto para contestação da hegemonia americana. Daí a política de polarização do conflito levada a efeito pela União Soviética, com vistas a alargar e afirmar a esfera de sua influência, e os esforços dos Estados Unidos para despolarizar o conflito e manter sua hegemonia. Conforme se verifica, este é um caso em que o sistema regional tende, no momento, a coincidir com uma das notas do sistema internacional, a saber, a bipolaridade estratégico-militar, e, como ademais – no âmbito do sistema internacional o problema é um, de primazia na região, envolvendo também controle sobre recursos econômicos –, o conflito adquire uma intensidade toda especial<sup>4</sup>. No sistema

---

3 LISKÁ, George. *Imperial America*. Baltimore: John Hopkins Press, 1967, p. 27, 36 e passim; LISKÁ, George. *Alliances and the Third World*. Baltimore: John Hopkins Press, 1968, p. 3-22.

4 Sobre o problema teórico da coincidência entre sistema internacional e sistemas regionais, Cf. LISKÁ, George. *Nations in Alliance*. Baltimore: John Hopkins Press, 1962, p. 261. Sobre o problema específico

regional da Europa Ocidental, por outro lado, a França, a partir de De Gaulle, procurou maximizar sua autonomia, tendo como objetivo tanto minimizar o impacto da presença hegemônica dos Estados Unidos quanto diluir a importância da bipolaridade estratégico-militar na região. Isto tem levado, por sua vez, a tentativas de reintegração da Europa Oriental num sistema regional mais amplo – dos Pireneus aos Urais – que poderá ou não vir a ser bem-sucedida, dependendo da atitude da União Soviética em face do impacto da Europa Ocidental na Europa Oriental e da posição hierárquica que vier a assumir neste contexto. De qualquer maneira, o que se pode no momento observar é que as notas de bipolaridade e do caráter unifocal do sistema internacional se justapõem muito menos sobre este sistema regional do que sobre o sistema do Oriente Médio, e a nota de bissegmentação é praticamente inexistente, pois não há, no caso, uma brecha comparável à existente entre desenvolvidos e subdesenvolvidos<sup>5</sup>. Não é preciso caracterizar outros sistemas regionais para demonstrar sua variedade, mas convém apontar, antes de entrar na análise da América Latina, a importância da bissegmentação tanto para a persistência do sistema internacional, tal como ele hoje se constitui, quanto para o estudo das modalidades de sua interpenetração com os diversos sistemas regionais.

Organski, examinando o problema das relações internacionais, distingue um período anterior a 1750, no qual nenhum Estado era industrializado, e o período em que hoje vivemos, onde existem Estados industrializados, Estados em fase de industrialização e

---

da região, Cf. MONROE, Elizabeth. *Britain's Moment in the Middle East – 1914-1956*. Baltimore: John Hopkins Press, 1963; WILLIAMS, Ann. *Britain and France in the Middle East and North Africa*. London: Macmillan, 1968; HUREWITZ, J. C. *Middle-East Politics: the military dimension*. New York, 1969; HUREWITZ, J. C. (ed.) *Soviet-American Rivalry in the Middle-East*. New York: Proceedings XXIX-3, The Academy of Political Science, Columbia University, 1969; SAFRAN, Nadav. *From War to War – the Arab-Israeli confrontation 1948-1967*. New York: Pegasus, 1969.

5 Cf. CLUB Jean Moulin. *Pour une politique étrangère de l'Europe*. Paris: Seuil 1966; VERNANT, Jacques. El mundo, Europa y Francia. *Estudios Internacionales*, v. 1, n. 2, jul. 1967, p. 123-136; LISKA, George. *Imperial America*, cit., p. 61-80; BEAUFRE, Général. *Lenjeu du désordre*. Paris: Grasset, 1969.

Estados pré-industriais. Prevê ele, também, a possibilidade de um período onde todos os países serão industrializados. De acordo com este autor, os determinantes do poder de um sistema nacional no período atual são o tamanho de sua população, sua eficiência política e seu desenvolvimento econômico, variáveis que têm entre si alguma espécie de correlação. O desnível entre o grau de industrialização, entendido como a somatória destas três variáveis dos diversos sistemas, é responsável pelo fato de existirem sistemas nacionais na etapa de poder potencial, na etapa de transição onde ocorre acréscimo de poder e na etapa de maturidade de poder. Os países industrializados estão na etapa de maturidade de poder, mas os países subdesenvolvidos se encontram ou na etapa de poder potencial, ou na de transição onde ocorre acréscimo de poder. De acordo com a viabilidade nacional, para recorrer a uma categoria de Jaguaribe<sup>6</sup>, dos sistemas dos países subdesenvolvidos, estes podem vir a experimentar um acréscimo substancial de poder à medida que se industrializem, da mesma maneira que no século XIX a experimentaram os Estados Unidos e a Alemanha, ou no século XX o Japão e a União Soviética. Este fenômeno de acréscimo de poder, que resulta do funcionamento interno de um sistema nacional, pode implicar um impacto externo nos sistemas regionais e no internacional. De fato, o fenômeno de acréscimo de poder num país subdesenvolvido, quando ocorre, processa-se num ritmo diferente daquele que pode conhecer um país na etapa de maturidade de poder, pois desenvolve potencialidades latentes eventualmente maiores do que aquelas que um país industrializado já otimizou. O fenômeno, conseqüentemente, acarreta uma mudança na distribuição internacional do poder e eventualmente uma alteração do sistema internacional ou

---

6 JAGUARIBE, Helio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969, p. 47-56; Cf. também ARAGÃO, José Maria. Algunos aspectos estratégicos del proceso de integración económica de América Latina. *Revista de la Integración*, n. 8, maio 1971, p. 6-35.

dos sistemas regionais, conforme se verificou historicamente, por exemplo, pela diminuição da importância da Inglaterra ou pela ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética<sup>7</sup>. Estas observações permitem algumas conclusões. A persistência da bissegmentação é interessante para a manutenção do *statu quo*, pois a brecha entre desenvolvidos e subdesenvolvidos impede que o acréscimo de poder dos países subdesenvolvidos ameace a atual distribuição internacional do poder e, conseqüentemente, produza um remanejamento do sistema internacional. Destarte, a indagação fundamental, na perspectiva do Brasil e da América Latina, encaminha-se logicamente para o exame da condição de possibilidade de se romper esta tendência inerente ao sistema internacional dos nossos dias.

O estudo desta condição – convém ressaltar antes de começar a examiná-la – comporta várias perspectivas, mesmo porque o campo do possível, num dado momento, é sempre maior do que aquilo que afinal historicamente se efetiva como realidade.

Lasswell e McDougal definem *segurança* como demandas para a manutenção de uma ordem pública que ofereça plena oportunidade para preservar e acrescentar valores de todos os tipos, por meio de procedimentos pacíficos onde se tolera apenas um nível mínimo de coerção. Segundo estes autores, em termos de uma análise de poder, as indagações agrupadas sob a rubrica de segurança enfatizam o modo, isto é, as regras mais do que a substância, pelo qual funciona o processo social<sup>8</sup>. Se for aceita esta definição de segurança como hipótese de trabalho, e se a partir dela se tentar examinar o problema do desenvolvimento, é evidente que a perspectiva resultante será a do reformismo, pois por definição

---

7 ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. 2. ed. New York: Knopf, 1968, p. 338-376.

8 MCDUGAL, Myres S.; LASSWELL, Harold. The identification and appraisal of diverse systems of public order (1959). In: FOLK, Richard A.; MENDLOWITZ, Saul H. (ed.) *The strategy of world order – vol. 2 – International Law*. New York: World Law Fund, 1966, p. 67.

ficam excluídos tanto o conflito total que explodiria a ordem pública, quanto a manutenção do *statu quo*, cuja intransitividade exclui do processo social valores relevantes. Evidentemente, a opção metodológica por esta perspectiva, que será a nota distintiva deste trabalho, não implica desconhecimento do peso específico dos demais. Apenas exprime o desejo de explorar sua viabilidade.

O sistema regional mais amplo, no qual se insere a América Latina, é o interamericano. Este sistema coincide com duas notas do sistema internacional. É um sistema dividido em dois segmentos: um desenvolvido e outro subdesenvolvido. É também um sistema que tem como foco principal os Estados Unidos, cujo predomínio na região é indiscutível. O predomínio americano tem conseguido excluir a nota de bipolaridade, pois o acesso da União Soviética à região é extremamente limitado, uma vez que sua presença em Cuba foi balizada pelo acordo tácito resultante da crise dos mísseis nucleares de 1962<sup>9</sup>. Por outro lado, e também como consequência do fato de os Estados Unidos serem a potência preponderante na região, os outros países do sistema necessariamente com ela têm mantido um volume intenso de transações e dela dependem em alto grau. Nas palavras do relatório Rockefeller:

*Assim como as outras repúblicas americanas dependem dos Estados Unidos para suas necessidades de bens de capital, também os Estados Unidos delas dependem para prover um vasto mercado para seus produtos manufaturados. E assim como estes países veem nos Estados Unidos um mercado para seus produtos primários, cuja venda lhes permite comprar equipamentos para seu próprio desenvolvimento, também os Estados Unidos neles buscam as matérias-primas para suas*

---

9 LISKÁ, George. *Imperial America*, cit., p. 38.

*próprias indústrias, das quais dependem os empregos de muitos de seus cidadãos*<sup>10</sup>.

Este sistema não tem contribuído para a superação da bissegmentação. A brecha entre o Norte e o Sul vem aumentando, conforme atesta a parte analítica dos diversos relatórios que recentemente examinaram o problema, tais como o já citado relatório Rockefeller e os relatórios Pearson e Prebisch<sup>11</sup>, e as discussões em torno do assunto podem ser qualificadas de debates que têm aprimorado a nossa informação e aguçado a nossa percepção do problema, mas que não se traduziram em medidas de efetividade prática. Não é difícil perceber as potencialidades de conflito inerentes à intransitividade destas interações, na ordem da distribuição dos recursos econômicos, que se assemelham a um jogo de soma zero onde um parceiro sempre ganha e os demais sempre perdem<sup>12</sup>. Diante desta situação, cabe perguntar quais as variáveis cuja modificação garantiria a segurança, tal como foi anteriormente definida, de uma ordem pública para este sistema regional. Neste trabalho, a análise concentrar-se-á nas possíveis alterações do comportamento dos Estados Unidos e no campo de manobra dos países latino-americanos em geral e do Brasil em particular.

Os Estados Unidos atravessam no momento um período de crise, no que de resto estão em companhia, como aponta

---

10 *The Rockefeller Report on the Americas*. Chicago: Quadrangle Books, 1969, p. 38, tradução nossa.

11 *The Rockefeller Report on the Americas*. cit. passim; Comissão on International Development, PEARSON, Lester B. Chairman. *Partners in development*. New York: Praeger 1969. passim. Sobre o relatório Prebisch, redigido para o BID e que é de 1970, e para uma análise dos três relatórios e também do Informe Petterson (1970), das declarações do presidente Nixon (31/11/1969) e da posição latino-americana no consenso de Viña del Mar (1969), Cf. JAGUARIBE, Helio. *Enfoques sobre a América Latina: análise crítica de recentes relatórios – aspecto político dos relatórios – analisados*. Comissão Pontifícia Justiça e Paz, Seção Brasileira. (mimeografado).

12 Sobre a formulação teórica destes problemas, Cf. DEUTSCH, Karl W. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1968, p. 112-132 e 150-157.

com lucidez o general Beaufre, tanto da Europa Ocidental, cujos sistemas tiveram suas inadequações reveladas pela crise de 1968, quanto da União Soviética, onde o marxismo-leninismo pós-stalinista não encontrou uma nova forma e continua a comprimir as aspirações de liberdade de sua população, conforme nos testemunham seus intelectuais dissidentes<sup>13</sup>. A crise interna dos Estados Unidos atinge seu sistema político e o sobrecarrega, em parte porque também é responsável pela situação. De fato, solução política americana, o pluralismo, procurou conciliar uma sociologia conservadora (dificuldade da relação direta do cidadão com o Estado) com princípios liberais (importância da representação) numa sociedade de massas. De acordo com a óptica pluralista, os membros de uma sociedade buscam e conseguem salvaguardar seus diversos interesses por intermédio de associações privadas que, por sua vez, são coordenadas e reguladas, contidas e estimuladas pelo aparato federal do sistema americano que assim desvenda o interesse geral. A canalização das reivindicações faz-se por meio destes grupos de interesse que suprem as deficiências da representação formal. O pluralismo americano, tal como descrito, atingiu sua maturidade com o *New Deal*, quando o Partido Democrático conseguiu formar uma coligação majoritária de grupos minoritários.

O pluralismo americano, no entanto, não deixa de apresentar dificuldades e imperfeições. Uma delas, como observa Robert Paul Wolff, reside no fato de que nem todos os membros da sociedade conseguem organizar-se em grupos de interesse e, conseqüentemente, atingir o planalto político onde as demandas se tornam objeto de consideração e execução. Outra está na semelhança entre o feudalismo e o pluralismo, pois os grupos de interesse que ingressaram no planalto político são como os

---

13 BEAUFRE, Général. *Le jeu du désordre*, cit.

“Estados” medievais, onde o peso específico de cada grupo não é proporcional ao seu número; por exemplo, *labor* e *business* são tidos como equivalentes. Ambos são responsáveis, na prática, pela exclusão do sistema político de setores importantes da população cujas reivindicações não o atingem, fazendo com que o pluralismo ignore injustiças, tolere privilégios e nem sempre capte o interesse geral<sup>14</sup>. A mobilização política destes setores ignorados, que está sendo feita à margem do pluralismo e que por ele não foi absorvida, salientou estas discriminações e revelou um dramático impasse de participação em relação aos negros, aos “chicanos”, aos bolsões de pobreza, etc. Simultaneamente a este impasse e como decorrência, surgiu uma crise de legitimidade. Esta crise exprime-se pela agudização dos surtos de violência que denunciam uma desconfiança profunda em relação ao sistema pluralista cuja hipocrisia de clube de frequência discriminada – na percepção de muitos setores marginalizados – vem transformando, como aponta Hannah Arendt, os *engajés* em *enragés*<sup>15</sup>. Esta crise de legitimidade também se expressa pelos *dropouts* da sociedade de consumo, entre os quais se incluem os *hippies* e os drogados, e pela crítica incisiva que ao sistema americano tem feito parcela considerável da universidade e da *intelligentsia* americana, inclusive, recentemente, setores da grande imprensa liberal. Não seria exagero dizer que tanto desencontro entre a cultura dos Estados Unidos e seu sistema político vem trazendo dúvidas quanto ao *Manifest Destiny* americano. Estas dúvidas andam minando as raízes da crença hegemônica dos Estados Unidos e, conseqüentemente dificultando, pela dissensão interna, sua presença preponderante

---

14 Cf. WOLFF, Robert Paul. *The Poverty of Liberalism*. Boston: Beacon Press, 1968, p. 122-161. Defesas inteligentes do pluralismo encontram-se, *inter alia*, em DAHL, Robert A.; LINDBLOM, Charles E. *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Row, 1953; BRAYBROOKE, David; LINDBLOM, Charles E. *A Strategy of Decision*. New York: Free Press, 1963; e LINDBLOM, Charles E. *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press, 1965.

15 ARENDT, Hannah. *On violence*. New York: Harcourt, Brace and World, 1970, p. 65-66.

no sistema internacional cuja atuação tem evidenciado, como aponta Andrew Hacker, registrando, aliás, uma opinião corrente entre os americanos, um poder sem lições morais<sup>16</sup>.

Este rápido e incompleto apanhado do momento americano, se por um lado impressiona pela dignidade com que um sistema aberto é capaz de reavaliar-se criticamente, por outro lado, evidentemente, não se compatibiliza de maneira adequada com a postura de um país que, pela sua primazia no sistema internacional, vem exercendo, de fato, um poder imperial. Ora, o império americano, como apontam muitos dos seus analistas, até muito recentemente vinha sendo um império funcional no qual cultura e política, economia e participação estavam satisfatoriamente sincronizados. Trata-se de um império sem fronteiras<sup>17</sup> que resultou naturalmente do desenvolvimento interno da economia americana conjugado com sua expansão externa em busca de matérias-primas e mercados. O poder do império é exercido em boa parte de maneira indireta, mediante incentivos e desincentivos descentralizadamente oferecidos no exterior pelos grandes interesses econômicos dos Estados Unidos, cujo acesso interno ao governo americano é garantido pela solução pluralista. Aqui cabe um parêntesis para observar que o exercício do poder pelo império soviético – a satelização – se faz de maneira diferente, pois o sistema de planificação comunista requer controles econômicos centralizados aos quais se adicionaram também controles políticos centralizados sob forma de uso do partido político – os vários PC – como instrumento de manutenção de domínio. Mas, retornando aos Estados Unidos, o que importa salientar é que o exercício externo do poder indireto sustentado internamente pelo pluralismo – que, como se viu, perdeu sua capacidade de

---

16 HACKER, Andrew. *The End of the American Era*. New York: Atheneum, 1970, p. 220-221.

17 Cf. JULIEN, Claude. *L'empire américain*. Paris: Grasset, 1968.

abrangência – pode não ser, de um ponto de vista global, o mais funcional, e, talvez, o momento crítico americano coloque esta hipótese como passível de consideração pelo sistema político. De fato, teoricamente, o interesse global dos Estados Unidos seria compatível com o desenvolvimento econômico e a maximização da autonomia dos países latino-americanos mesmo porque, entre outras razões, além de atender às exigências de segurança de uma ordem pública, o volume do comércio entre países desenvolvidos é maior do que o comércio entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, este interesse geral certamente não deixaria de prejudicar os interesses particulares de certos grandes setores econômicos dos Estados Unidos, cujas vantagens e privilégios seriam cerceados. Como na solução pluralista, o interesse geral não resulta, necessariamente, do entrechoque dos interesses particulares, aquele fica prejudicado pela força destes e, no caso, compromete a funcionalidade do sistema político americano e das suas relações exteriores<sup>18</sup>. Tudo indica, como lembra Jaguaribe, que uma redistribuição da renda e do poder decisório na sociedade americana – conforme aventam os críticos do pluralismo – acarretaria, concomitantemente com um incremento de democracia real, uma capacidade de desenvolvimento interno da economia mais vantajoso e equilibrado que a resultante de um controle oligopolista dos mercados internacionais<sup>19</sup>. Esta reorientação dos Estados Unidos, cabe lembrar, não seria um caso único na história, que registra mudanças de feição semelhante. A Inglaterra, por exemplo, que do século XIII ao século XV insistiu em ter primazia territorial na Europa por um remanejamento interno, que os Tudor cristalizaram, passou a buscar, a partir

---

18 Cf. sobre os pontos tratados neste parágrafo, ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. 2ª ed., cit., p. 245-271.

19 JAGUARIBE, Helio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio et alii. *La dependencia político-económica de América Latina*. México, siglo XXI, 1969. p. 52; Cf. também ARAGÃO, José María. *Algunos aspectos estratégicos del proceso de integración económica de América Latina*. Doc., cit., p. 58-59.

do século XVI, uma preponderância naval, desistindo de uma hegemonia territorial na Europa. Esta reorientação foi extremamente benéfica para a Inglaterra e lhe propiciou séculos de poder, desenvolvimento e prosperidade<sup>20</sup>. Mas, retornando à variável americana e encerrando-a com uma sucinta formalização de sua problemática, o que se poderia dizer é o seguinte: as exigências de funcionalidade do próprio sistema americano estão a recomendar uma nova forma de compatibilização de sua cultura, política, economia e participação, que aumente sua capacidade interna e externa de tolerar e adjudicar conflitos e lhe permita simultaneamente buscar objetivos mais compensadores e menos perigosos. Se esta forma viesse a constituir-se como alternativa, ela implicaria, no campo das relações Internacionais com a América Latina, uma opção comunitária em detrimento da opção imperial, onde a presença americana se externaria no contexto de uma ordem pública cuja segurança seria consolidada por um regime de participação mais equitativo, graças ao qual se reduziriam os conflitos inerentes à bissegmentação.

Diante desta análise da situação americana, qual seria o campo de manobra do Brasil tendo em vista seus próprios objetivos políticos? Antes de explorar a possibilidade, cabe uma definição do que se entende por objetivos políticos. Poder-se-ia dizer, acompanhando Karl W. Deutsch, que política é o setor que guia a sociedade e diz respeito ao seu esforço organizado de modificar a probabilidade dos resultados. Neste sentido, a política é sempre o estudo do poder, mas é, especificamente, o estudo do poder de uma sociedade sobre seu próprio destino<sup>21</sup>. Os objetivos políticos do Brasil, portanto, a partir desta definição, são os de maximizar sua autonomia para controlar seu futuro. Isto posto, vejamos quais são

---

20 DEUTSCH, Karl W. *The Analysis of International Relations*, cit., p. 153.

21 DEUTSCH, Karl W. On political theory and political action. *American Political Science Review*, v. 65, n. 1, mar. 1971, p. 18.

as opções do país, no campo internacional, para a materialização de seus objetivos.

Na caracterização do sistema regional interamericano mencionou-se a primazia americana e apontou-se que ela tem acarretado tanto a exclusão da bipolaridade quanto a persistência da bissegmentação. A primazia americana opera por meio de uma aliança formal e informal com a maior parte dos países latino-americanos. Esta aliança com países mais fracos, que constitui um *bloco*, tem dois objetivos: a) evita desvios de poder na ordem estratégica, isto é, impede o acesso militar da União Soviética à região, excluindo, portanto, a bipolaridade; e b) serve como instrumento institucional para manter o controle dos Estados Unidos sobre a região no contexto operacional de uma diplomacia de administração, típica da política exterior de um país preponderante<sup>22</sup>. Ora, o primeiro objetivo, na atual distribuição internacional de poder, é compatível com os interesses latino-americanos e praticamente inevitável, dada a preponderância americana na região, mas o segundo, evidentemente, tolhe e compromete a autonomia da América Latina e não contribui para a superação da bissegmentação. Esta observação dita uma conclusão: *a cooperação entre aliados no sistema internacional, no que diz respeito a aspectos estratégico-militares, não pode obscurecer o dever de autoafirmação dentro da aliança, no que diz respeito à remoção da bissegmentação*. Este dever de autoafirmação implica uma diplomacia nacionalista, dogmaticamente insistente no desafio e na contestação à atual distribuição internacional de recursos. Friso a importância do aspecto dogmático porque só os países dominantes podem se permitir uma diplomacia do razoável, uma vez que são eles que estabelecem as regras do jogo a partir das quais se define o que é razoável. Ora, estas regras confundem-se com um sistema internacional que os satisfizeram porque lhes

---

22 Cf. LISKA, George. *Imperial America*, cit., p. 20-21; *Alliances and the Third World*, cit., p. 23, 31-32.

asseguraram preponderância, e como são estas as regras a serem modificadas, a postura dogmática dos países mais participados do que participantes do jogo é a única atitude possível para se tentar evitar a manutenção do *statu quo*<sup>23</sup>. Evidentemente, toda diplomacia funciona dentro de um contexto que lhe estipula os limites, isto é, o que foi denominado seu campo de manobra, cujo levantamento topográfico, em relação ao Brasil, a seguir vai esboçado.

Um dos instrumentos da diplomacia é a negociação por meio da persuasão. Para que as discussões entre os interlocutores não permaneçam apenas no nível dos debates, é preciso que haja valores e perspectivas comuns. Na medida em que os Estados Unidos se modifiquem interna e externamente, nos termos da análise e da hipótese anteriormente mencionadas, não é impossível que sejam sensíveis ao ponto de vista dos objetivos políticos do Brasil, uma vez que este ponto de vista não seria incompatível com a opção comunitária americana. Naturalmente, uma diplomacia baseada apenas na lucidez da racionalidade teria dificuldades em resistir às inevitáveis pressões que os interesses contrariados nos Estados Unidos serão capazes de organizar, de maneira que o bom senso reclama um exame da capacidade do Brasil para resistir a estas pressões que impedem uma redistribuição mais equitativa dos recursos internacionais.

A resistência à pressão implica a aferição do poder relativo do Brasil, no sistema internacional e regional. Se recorrermos às categorias de Organski, é evidente que o Brasil tem experimentado, desde a década de 50, um acréscimo de poder que resulta de uma crescente utilização dos seus recursos humanos e naturais que redundaram num desenvolvimento econômico mais intenso e rápido, eficientemente regulado, apesar de intermitências, pelo seu sistema político. Aqui cabe parêntesis para registrar uma observação sobre

---

23 ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. 2ª ed., cit., p. 387; LISKA, George. *Nations in Alliance*., cit., p. 64, 68-69.

a variável de eficiência política. O regime brasileiro, pós-1964, inegavelmente aumentou a capacidade político-administrativa do país de converter aspirações em programas efetivos de ação, isto é, de modernizar-se. Entretanto, não encontrou uma solução adequada para encaminhar as aspirações ao sistema político, isto é, não institucionalizou a participação política que é o outro lado da moeda do desenvolvimento político. Esta não institucionalização da participação política traduz-se em falta de abertura para a captação de valores e reivindicações por meio de uma pluralidade de canais. Esta situação implica uma rigidez, cujas consequências podem afetar a criatividade do sistema político brasileiro e, conseqüentemente, a sua eficiência, pelas suas falhas no processamento de informação do ambiente e pelas suas eventuais dificuldades numa autônoma reorganização total e parcial dos problemas<sup>24</sup>. Feita esta ressalva sobre a eficiência política médio prazo do Brasil, retornamos ao *hic et nunc*. O acréscimo de poder do Brasil permite-lhe resistir, hoje em dia, mais satisfatoriamente às pressões internacionais do que há 10 ou 15 anos. Assim, por exemplo, o grau de industrialização recentemente atingido tem permitido uma bem-sucedida política de exportação de manufaturados. Esta, por sua vez, acarreta uma diversificação da pauta de exportações que dá margem para uma posição mais sólida na discussão de assuntos como café solúvel, quotas de açúcar, duzentas milhas de mar territorial e direitos de pesca – para citar alguns temas que têm sido ultimamente objeto de controvérsias entre o Brasil e os Estados Unidos e que tratam, especificamente, da distribuição internacional de recursos. Naturalmente, esta

---

24 Cf. DEUTSCH, Karl W. *The Nerves of Government*. New York: Free Press, 1966, p. 223 e seg.; SCHWARTZMAN, Simon. Desenvolvimento e abertura política. *Dados*, v. 6, 1969, p. 24-56; LAFER, Celso. *The Planning Process and the Political System in Brazil – a study of Kubitschek's Target Plan – 1956-1961*. Ithaca, New York: Cornell University Latin American Studies Program, 1970, p. 45-46, 294-295 e passim. Dissertation Series n. 16; Cf. igualmente HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970, passim; HIRSCHMAN, Albert O. *A Bias for Hope*. New Haven: Yale University Press, 1971, p. 22-6.

capacidade de resistência, que é uma consequência externa do funcionamento interno do sistema brasileiro, é relativa, pois se insere no contexto de uma preponderância americana. Daí a lógica de se indagar em que medida pode o Brasil maximizar sua capacidade de resistência ao nível de arranjos internacionais.

Uma primeira colocação indica a conveniência de se prosseguir na diversificação dos contatos com outros países do segmento desenvolvido do sistema internacional<sup>25</sup>. Vale dizer, tanto os da órbita ocidental, a exemplo das recentes margens de preferência para a exportação de manufaturados, concedidas pelo Mercado Comum Europeu, quanto os da órbita oriental. Esta orientação, minimizando a dependência exclusiva em relação aos Estados Unidos, naturalmente ampliou o campo de manobra do Brasil e exigirá, muito provavelmente, neste momento, uma atenção toda especial em função dos eventuais novos contornos que vier a adquirir o sistema monetário internacional quando for regularizada a posição do dólar. Este impulso, no entanto, não é suficiente, pois ele apenas implica um *poder de negação*, isto é, uma maior capacidade de evitar que outros países atuem de uma maneira que o Brasil considere indesejável. Uma diplomacia nacionalista, dogmaticamente insistente no desafio à atual distribuição internacional de recursos, exige mais, pois também requer um mínimo de *poder positivo*, isto é, habilidade de conseguir de outros países um comportamento que se deseja<sup>26</sup>. Uma das formas de se obter poder positivo a nível internacional é a aliança, em cuja raiz sempre se coloca o fenômeno de agregação de poder<sup>27</sup>.

25 Esta diversificação, com este objetivo na orbital oriental iniciou-se no fim da década de 50, no governo Kubitschek, ao tempo da gestão de Horácio Lafer na pasta das Relações Exteriores. Cf. Ministério das Relações Exteriores. *Gestão do ministro [Horacio] Lafer na pasta das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

26 ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. 2. ed., cit., p. 101-123.

27 LISKA, George. *Alliances and the Third World*, cit., p. 50.

A aliança com a América Latina é, obviamente, o caminho do Brasil num esforço de agregação de poder, para alterar as regras do sistema internacional quanto à bissegmentação. Nos termos do consenso latino-americano de Viña del Mar, de maio de 1969, existe a necessidade de uma “ação coordenada e eficaz dos países latino-americanos nos distintos foros, instituições e organismos internacionais de cooperação de que fazem parte. Desta maneira, a ação solidária da América Latina terá maior gravitação mundial e conduzirá ao sucesso dos objetivos colimados”<sup>28</sup>. De fato, esta aliança, cuja formalização no contexto da CECLA é um dos aspectos, preenche alguns requisitos que lhe podem conferir estabilidade e, conseqüentemente, vigência à sua atuação no sistema internacional e nos subsistemas interamericano e latino-americano. Existe, em primeiro lugar, possibilidade de *vantagens conjuntas* pelo interesse comum na alteração das regras do sistema internacional e interamericano, responsáveis pela persistência da bissegmentação. Existe, em segundo lugar, *receptividade mútua* na percepção deste interesse comum, sustentada por uma formação histórico-cultural semelhante. Finalmente, começa a existir uma *relevância mútua* entre os países da América Latina, sobretudo a partir dos esforços de integração econômica que visaram deliberadamente a criar um subsistema da economia internacional para modificar a estrutura de vantagens comparativas dentro da qual se desenvolve atualmente o comércio exterior da América Latina<sup>29</sup>. Evidentemente, esta relevância mútua não exclui a existência de conflito dentro da aliança latino-americana. De fato, todo subsistema, uma vez criado, abrange conflito e cooperação;

---

28 Apud SUÁREZ, Eduardo L. Nueva actitud de América Latina hacia Estados Unidos: el consenso de Viña del Mar. *Foro Internacional*, v. 10, n. 39, jan./mar. 1970, p. 256, tradução nossa, em artigo que examina alguns dos problemas aqui mencionados.

29 Cf. FERRER, Aldo. Industrias básicas, integración y corporaciones internacionales. In: JAGUARIBE, Helio et alii. *La dependencia político-económica de América Latina*, cit., p. 97; DEUTSCH, Karl W. *The Analysis of International Relations*, cit., p. 192-193.

e todo processo de integração, apesar de ter uma racionalidade implícita, como o demonstraram os funcionalistas, quando atinge certa etapa, enfrenta necessariamente obstáculos que só podem ser superados por uma nova vontade política<sup>30</sup>. Esta parece ser a situação que enfrenta no momento, por exemplo, a ALALC, de maneira que convém fazer alguma referência às modalidades pelas quais se deveria articular uma nova vontade política no contexto da aliança latino-americana. Dada à disparidade da industrialização dos diversos países latino-americanos, a articulação desta nova vontade política deve resultar de um acordo consensualmente atingido, em cuja formulação e encaminhamento o Brasil desempenharia, essencialmente, um papel de organizador do consenso. Saliento a nota da organização do consenso porque ela dimana logicamente da definição dada sobre os objetivos políticos do Brasil, qual seja, a de maximizar sua autonomia para controlar seu destino. De fato, a alternativa de uma orientação menos consensual e mais impositiva só seria factível por meio de uma ligação mais intensa com os EUA, o que implicaria uma penetração maior de interesses americanos no sistema brasileiro, com óbvias consequências de minimização de autonomia e desagregação de soberania real<sup>31</sup>. É por isso que a organização do consenso é a opção lógica do Brasil em função de seus objetivos políticos e, a partir dela, a única alternativa funcional no relacionamento com os demais países latino-americanos, pois toda aliança latino-americana, num contexto de autonomia, tem como alternativa implícita um acordo bilateral com os Estados Unidos, cuja primazia pulverizaria qualquer pretensão impositiva de qualquer país da região. Aliás, a importância desta observação, sobre a aliança latino-americana num contexto de autonomia,

30 Cf. BRENNER, Michel J. *Technocratic politics and the functionalist theory of european integration*. Ithaca, New York: Center for International Studies, Cornell University, 1969.

31 Cf. DEUTSCH, Karl W. External influences on the internal behavior of states. In: FARRELL, R. Barry, ed. *Approaches to Comparative and International Politics*. cit. p. 7; ROSENAU, James N. Pre-theories and theories of foreign policy. In: *Ibid.*, p. 65.

merece ser salientada pela análise de uma experiência histórica que cabe agora invocar para registrar a relevância da nota de consenso e de solidariedade. No século XIX, o Chile propôs, pela cláusula Bello, um esquema de preferências latino-americanas cuja efetivação se traduziria numa aliança latino-americana dentro de um contexto de autonomia. Este esquema, no entanto, não vingou e caiu em desuetude, pois a solidariedade dos países latino-americanos foi rompida, como o demonstrou Francisco Orrego, por contatos bilaterais com a potência hegemônica da época, a Inglaterra<sup>32</sup>.

Feitas estas ponderações sobre a modalidade e as dificuldades da aliança latino-americana, o que se pode dizer, para encerrar este item sobre o campo de manobra do Brasil, é o seguinte.

A persistência da bissegmentação exige a autoafirmação do Brasil dentro do sistema interamericano. Esta autoafirmação explicitar-se-ia por uma diplomacia nacionalista, dogmaticamente insistente no desafio e na contestação à atual distribuição internacional de recursos. Tal diplomacia encontraria ressonância positiva nos Estados Unidos se este país, em função de sua crise interna, se encaminhasse por uma opção comunitária. Esta diplomacia teria a sustentá-la o acréscimo de poder que o Brasil tem experimentado nos últimos anos que, somado à diversificação dos contatos do país com o segmento desenvolvido do sistema internacional, vem conferindo-lhe maior capacidade de evitar comportamentos indesejáveis por parte de outros países. Esta diplomacia precisaria ser complementada por uma aliança com o resto da América Latina, pois a agregação de poder resultante atribuiria à aliança poder positivo para conseguir de outros países atuação mais compatível com a superação da bissegmentação. Na organização desta aliança, que implicou a articulação de uma nova

---

32 VICUÑA, Francisco Orrego. Estudio sobre la cláusula Bello y la crisis de la solidaridad latinoamericana en el siglo XIX. Trabalho apresentado na 2ª Reunião do Grupo de Estudos Interamericanos de Carnegie Endowment for International Peace, realizado em Bariloche, em agosto de 1971.

vontade política latino-americana, o Brasil deve desempenhar a função de catalisador de consenso que é a única função congruente com objetivos políticos que tenham como pressuposto a autonomia do Brasil e da América Latina.

Antes de concluir este trabalho, convém registrar algumas ressalvas de ordem metodológica, cujas implicações práticas são consideráveis. Toda análise política, normalmente, pressupõe, implícita ou explicitamente, um modelo, isto é, uma tentativa teórica, mais ou menos elaborada, de perceber a realidade. O modelo é sempre uma aproximação e nunca a própria realidade na sua inteireza; entre outras razões, porque resulta da escolha de algumas e não de todas as variáveis, em cuja seleção se insere a subjetividade do pesquisador<sup>33</sup>. Neste trabalho, conforme foi apontado, houve uma seleção deliberada de fatos e situações cujo desenvolvimento e encadeamento eventualmente poderão levar a uma reforma do sistema internacional capaz de compatibilizar segurança e desenvolvimento. Em outras palavras, e para recorrer aos versos de Camões que serviram de epígrafe, examinaram-se as condições de paz, ou seja:

*... as leis iguais, constantes*

*Que aos grandes não deem o dos pequenos.*

Naturalmente, esta não é a única opção lógica possível. Outros modelos são necessários, para se tentar um levantamento mais abrangente da realidade, entre os quais, certamente, e para voltar aos versos de Camões, não se pode excluir as diversas modalidades das “armas rutilantes”. Além dessa limitação, quanto ao escopo do trabalho, a análise construída a partir das variáveis

---

33 Uma discussão e um levantamento bibliográfico deste problema se encontra em LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil – a study of Kubitschek's target plan – 1956-1961*, cit., p. 280-297.

selecionadas levou a algumas propostas de programação política. Toda programação política é difícil porque contém uma alta taxa de incerteza. Como já nos advertiu Proudhon, “a fecundidade do inesperado excede a prudência do estadista”, mormente no campo internacional, onde a multiplicidade dos centros de poder implica uma certa anarquia; que agudiza a taxa de incerteza<sup>34</sup>. É por isso que Kissinger lembra (e já agora, com a articulação da viagem de Nixon à China tendo tornado vivência o que teorizara) que em matéria de política exterior, os juízos dependem de análises que não podem ser provadas, na ocasião em que as medidas devem ser tomadas, e a área da decisão é tanto maior quanto menor é a certeza<sup>35</sup>. Evidentemente, estas ressalvas se aplicam à fidedignidade de minhas conclusões, mas isto não exclui a necessidade de programação política. Esta é imperiosa, sobretudo na multiplicidade de seus *cenários*, que nos ajudam a reavaliar situações e, conseqüentemente, minimizar a dissonância cognitiva entre novas informações e atitudes anteriores<sup>36</sup>. Daí o esforço de clarificação deste trabalho que visa, para recordar o que foi anteriormente mencionado sobre objetivos políticos, ao estudo de algumas alternativas do poder do Brasil sobre seu próprio destino.

---

34 Cf. ARON, Raymond. The anarchical order of power. *Daedalus*, v. 95, n. 2, 1966, p. 479-502, (Conditions of World Order); HOFFMANN, Stanley. Report of the Conference on Conditions of World Order, June 12-19, 1965. Villa Serbelloni, Bellagio, Itália. In: *ibid.*, p. 472.

35 KISSINGER, Henry A. Domestic structure and foreign policy. *Daedalus*, cit. p. 503-529.

36 DEUTSCH, Karl W. External influences on the internal behavior of states. In: FARRELL, R. Barry (ed.) *Approaches to Comparative and International Politics*, cit., p. 24.

## 57. PANORAMA GERAL DA SITUAÇÃO INTERNACIONAL (1981)<sup>1</sup>

O tema que me foi dado comporta, *inter alia*, duas modalidades de encaminhamento. A primeira seria a discussão e o exame dos eventos recentes na vida internacional e relevantes para o Brasil, tais como a situação no Oriente Médio e a problemática nuclear e energética. Com efeito, a partir de uma análise destes eventos e de outros, pode-se tentar configurar o panorama geral do mundo dentro do qual se insere o Brasil. A segunda alternativa de encaminhamento, ao contrário da primeira, ao invés de partir dos eventos busca preliminarmente compreendê-los no quadro mais amplo das grandes transformações que assinalam hoje em dia as relações internacionais. Como professor, mais distante dos eventos do que o diplomata profissional ou o jornalista especializado, opto pelo segundo caminho, que pretendo discutir à luz do tema da “nova ordem mundial”.

O tema da “nova ordem mundial”, como ponto de partida para uma análise do panorama mais geral, requer, preliminarmente, para o encaminhamento da discussão, um prévio esclarecimento. Creio que, neste sentido, o primeiro passo a ser dado reside na

---

1 Publicada originalmente em BAHIA, Luiz Alberto et alii. *Questões Críticas da Situação Internacional*. Brasília: IEPES-Universidade de Brasília, 1982, p. 5-10.

observação que não se vislumbra, no horizonte do provável, uma transformação estrutural do sistema interestatal. Com efeito, tal como vem-se configurando no mundo moderno, desde a Paz de Vestfália, o que assinala o sistema internacional é a distribuição individual do poder entre os Estados e as relações de cooperação, competição e conflito que este processo, na sua dinâmica histórica, vem ensejando.

As notas típicas que caracterizam o sistema internacional enquanto um sistema interestatal, de acordo com Martin Wight, são seis:

- (1) A presença de uma multiplicidade de Estados soberanos;
- (2) O mútuo reconhecimento das soberanias;
- (3) A distribuição assimétrica de poder entre os Estados, que leva à existência de grandes potências;
- (4) A prevalência de mecanismos regulares de comunicação entre os Estados, que explica, aliás, as origens da diplomacia moderna;
- (5) Um conjunto de normas jurídicas que regulam o contexto dentro do qual operam os protagonistas da vida internacional – que é uma das funções do Direito das Gentes, conforme se verifica desde a sua primeira grande sistematização, com Grócio, e, finalmente;
- (6) A defesa de interesses comuns quanto à manutenção do sistema interestatal, seja, por exemplo, através do equilíbrio do poder, seja através da segurança coletiva.

### **Questões críticas da situação internacional**

Nada no presente debate diplomático autorizaria a conclusão de que se cogita de formas alternativas a estas que acabam de ser apontadas, como meios de organizar a vida internacional.

Os operadores da vida internacional não estão imaginando um governo mundial, nem estão partindo do pressuposto kantiano de que é possível estruturar uma paz perpétua a partir da óptica da humanidade<sup>2</sup>. Algo novo, no entanto, está ocorrendo. Este algo novo é o tema da mudança das regras de funcionamento do próprio sistema interestatal; e não o tema de sua substituição por outro sistema alternativo. Daí a razão de ser de mais uma pergunta neste esforço de esclarecer o panorama geral: quais são as razões que, no presente momento, tornam politicamente possível o debate sobre a mudança das regras de funcionamento do sistema interestatal – ou seja, o tema da “nova ordem” –, e em que medida se trata de algo relevante para a compreensão dos eventos que afetam e interessam ao Brasil. O assunto, a meu ver, transita por uma análise do papel das grandes potências no sistema interestatal.

### Ordem e poder

A distribuição assimétrica do poder entre os Estados tem levado, historicamente, a uma certa relação entre *ordem* e *poder* no sistema internacional, graças à qual a ação conjunta ou a rivalidade de alguns países – as grandes potências – cria e estrutura, no plano mundial, uma determinada *ordem*, ou seja, um padrão previsível de relações<sup>3</sup>.

Nos primórdios do sistema interestatal, por exemplo, as grandes potências, estruturadoras da ordem internacional, eram três: a Áustria dos Habsburgos, a França e o Império Otomano. É por isso que autores da época, como Botero, classificaram os Estados, de acordo com o seu poder internacional, em grandes,

---

2 WIGHT, Martin. *System of States* (edited by Hedley Bull). Leicester: Leicester University Press, 1977, p. 129-152; BULL, Hedley. *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977, passim; GALLIE, W. B. *Philosophers of Peace and War*. Cambridge: University Press, 1978, p. 8-36.

3 Cf. ONUF, Nicholas Greenwood. International Legal Order as an Idea. *American Journal of International Law*, v. 73, n. 2, April 1979, p. 244-266.

médios e pequenos, e Campanella indicava como critério distintivo de grande potência a ambição de escopo universal<sup>4</sup>.

A igualdade formal dos Estados, no plano internacional, um dos pressupostos da teoria da soberania, cuja elaboração se inicia na Idade Moderna, nunca excluiu, conseqüentemente, não só a desigualdade de fato, como também a ideia de que as grandes potências desempenham um papel especial na dinâmica das relações internacionais. É por isso que, no sistema da Carta das Nações Unidas, as tarefas de manutenção da paz cabem ao Conselho de Segurança no qual têm assento permanente cinco países, que foram tidos, na Conferência de São Francisco, como grandes potências. Nesse sentido, a Carta é depositária do repertório de soluções do Concerto Europeu, que remonta ao Congresso de Viena, e que se traduzia no princípio de que só a ação conjunta de grandes potências é capaz de assegurar a ordem na vida internacional<sup>5</sup>. A tradição do sistema interestatal, desde as suas origens até a Carta das Nações Unidas é, portanto, uma tradição assinalada pelo papel da gestão da ordem mundial, historicamente exercido ou formalmente atribuído às grandes potências.

Uma das importantes modalidades de gestão da ordem mundial, que resulta da desigualdade de poder entre os Estados, provém de um processo político de simplificação da pauta da vida internacional. Com efeito, como observa Hedley Bull, as grandes potências, ao fazerem prevalecer certos temas e assuntos de seu interesse em detrimento de temas de interesse de outros Estados, descongestionam a agenda do sistema internacional. Um dos mecanismos deste descongestionamento é o esforço das grandes

---

4 WIGHT, Martin. *System of States*, cit., p. 138, 186, 188; BOTERO, Giovanni. *Della Ragion di Stato* (ed. a cura di Luigi Firpo). Torino: Unione tipografica – Editrice Torinese, 1948, Libro Primo: II, p. 56.

5 Cf. HOFFMANN, Stanley. *Organisations Internationales et Pouvoir Politique des Etats*. Paris: Colin, 1954; ROSS, Alf. *The United Nations: Peace and Progress*. New Jersey: Bedminster Press, 1966; LAFER, Celso. *Comércio e Relações Internacionais*. São Paulo: Perspectiva, 1977, cap. III, p. 65-88.

potências de fazer da administração de suas relações *inter se*, de conflito, cooperação e competição – por exemplo: no segundo pós-guerra, as relações Leste-Oeste – uma forma de gestão *erga omnes* da sociedade internacional<sup>6</sup>.

Este mecanismo requer, evidentemente, formas de controle sobre os demais Estados, possíveis apenas na medida em que as desigualdades na estratificação internacional são suficientemente marcantes para dar às grandes potências um “poder positivo” para obter, dos demais protagonistas da vida mundial, um comportamento compatível com os seus valores e interesses<sup>7</sup>.

São exemplos destes mecanismos de controle da sociedade internacional, para continuar com Hedley Bull: (i) a *dominação*, que comporta o uso habitual da força em relação a Estados menores, do tipo, por exemplo, que caracterizou a atuação da Inglaterra no Oriente Médio até 1956, ou então a dos Estados Unidos em relação ao Caribe e à América Central do fim do século passado até 1933; (ii) a *primazia*, graças à qual a preponderância de uma grande potência em relação a outros Estados não requer o uso da força, sendo antes o resultado do reconhecimento da importância positiva do papel desempenhado pelas grandes potências em relação a seus parceiros menores num dado contexto. A liderança norte-americana na OTAN ilustra bem esta situação; e, finalmente, (iii) a *hegemonia*, que é um meio-termo entre a dominação e a primazia. A hegemonia não exclui, no limite, a ameaça ou o uso efetivo da força. Entretanto, a grande potência sabe que o uso da força tem um custo político alto e, por isso, prefere usar outros mecanismos de influência. São exemplos de atuação hegemônica,

6 BULL, Hedley, op. cit., p. 205-207.

7 ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. 2ª ed. New York: Knopf, 1968.

no segundo pós-guerra, a da URSS na Europa Oriental e a dos EUA na América Central e no Caribe<sup>8</sup>.

Ocorre, no entanto, que as redistribuições de poder que se vêm verificando no sistema internacional, a partir dos anos 60, seja pela diminuição do poder relativo, tanto militar quanto econômico, dos EUA; seja pelo acréscimo de poder militar da URSS; seja pela presença crescente dos países do Mercado Comum Europeu e do Japão no processo de criação e transferência internacional de bens, tecnologia e capitais; seja ainda pela nova importância, para a diplomacia de recursos, dos países exportadores de petróleo, ou seja, também pelo processo de descolonização, estão tornando cada vez mais difícil o controle da ordem mundial através da atuação hegemônica das grandes potências. A posição da URSS, hoje em dia, em relação à Polônia, e a dos EUA em relação ao Caribe e à América Central, é, neste sentido, esclarecedora dos dilemas para o exercício da hegemonia no atual sistema internacional.

Ora, são precisamente os dilemas do exercício da hegemonia por parte das grandes potências que explicam as razões do tema da mudança das normas de funcionamento do sistema interestatal. É para este ponto que quero chamar a atenção, uma vez que vislumbro nesta nova situação, precisamente, as origens do debate diplomático sobre a nova ordem mundial, esclarecedor do horizonte geral que se entreabre para a política exterior do Brasil. Com efeito, a consequência mais clara das dificuldades no exercício da hegemonia por parte das grandes potências é a disjunção, que hoje se verifica, entre ordem e poder no sistema internacional.

Em poucas palavras, isto significa que a ação norte-americana ou a ação soviética, em conjunto com outras grandes potências industriais, não se traduz mais em poder suficiente para impor e assegurar, em escala internacional, através de um condomínio

---

8 BULL, Hedley, op. cit., p. 213-219.

oligárquico, uma ordem baseada na dominação ou na hegemonia. É evidente que os Estados Unidos e a URSS, a Europa Ocidental e a China Continental têm poder suficiente para impedir a vigência de uma ordem incompatível com os seus valores e interesses. Entretanto, não têm poder suficiente para manter a ordem mundial sem uma participação mais ativa dos demais membros do sistema internacional. É isto que vem tornando extremamente mais complexa a agenda efetiva das relações internacionais. É neste contexto que se colocam, para dar alguns exemplos, as descontinuidades no sistema internacional, que geram apreciável autonomia para alguns subsistemas regionais, como é o caso do Oriente Médio; o diálogo Norte-Sul; a extrema complexidade das negociações da 3ª Conferência sobre o Direito do Mar; o debate sobre temas ecológicos (Conferência de Estocolmo); a discussão sobre a proliferação nuclear; a “balcanização” do GATT; os dilemas de funcionamento de um sistema monetário internacional, etc.

O que significa esta complexidade da pauta da vida internacional? Significa que, dadas as redistribuições de poder que se verificam no sistema internacional, novas demandas e interesses têm que ser efetivamente levados em conta. Isto, por sua vez, traduz-se na necessidade de maior participação de todos os Estados, para que tenha sucesso a estruturação, ora em curso, da ordem mundial.

Assim, por exemplo, um país como o Brasil não está mais apenas na contingência de fazer o melhor ajuste possível ao parâmetro de uma dada ordem mundial, escolhendo o seu momento de ruptura e de reinserção nesta ordem, como foi o caso do conflito, em 1959, no governo Kubitschek, com o FMI e a negociação, posteriormente conduzida por outros governos, na década de 60, com esse organismo, que na época efetivamente tinha condições de exercer uma supervisão quase jurisdicional, de

alcance internacional, da ortodoxia econômica, contemplada na Carta de Bretton Woods. O mesmo se pode dizer dos mecanismos de integração econômica da América Latina que, quando surgiram – é o caso da ALALC em 1959 – tiveram que se amoldar a formas compatíveis com o GATT, que também, na época, exercia uma efetiva função quase jurisdicional de controle das normas de comércio internacional<sup>9</sup>.

*Mutatis mutandis*, num sentido mais geral, também pode-se dizer do elenco das grandes reivindicações dos países subdesenvolvidos na década de 40, 50 e 60. Com efeito, tanto (i) a insistência nos acordos multilaterais de produtos primários, reivindicados na década de 40 na Conferência de Havana, quanto (ii) a proposta defendida pela CEPAL de industrialização, via substituição de importações (década de 50) como também (iii) a tese do acesso privilegiado aos mercados dos países desenvolvidos dos produtos manufaturados dos países subdesenvolvidos, por meio de um regime geral de preferências, sugerido pela UNCTAD na década de 60, nada mais são do que esforços de inserção mais positiva dos países subdesenvolvidos no parâmetro de uma ordem econômica mundial regida pelo poder e pelos interesses das grandes potências, notadamente os EUA<sup>10</sup>. Ora, a cisão entre ordem e poder mudou esta situação ao gerar, para as grandes potências, a necessidade de levar em conta o efetivo interesse dos demais Estados para viabilizar a ordem mundial. É por isso que os países que não são grandes potências têm, hoje em dia, a oportunidade

---

9 Cf. VICUÑA, Francisco Orrego (ed.) *Derecho Internacional Económico vol. 1: América latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974; LAFER, Celso. El GATT, la Cláusula de la Nación más Favorecida y América Latina, p. 109-129, e SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo. GATT, ALALC y el Trato de más Favor, p. 130-149; LAFER, Celso. Ir ou não ir ao FMI? *Jornal do Brasil*, 22/12/80, Caderno Especial, p. 4.

10 Cf. L'HUILLIER, Jacques. *Les Organisations Internationales de Cooperation Economique et le Commerce Exterior des Pays en Voie de Développement*. Geneve: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Études et Travaux, n. 9, 1969; LAFER, Celso. *Comércio e Relações Internacionais*, cit., cap. 1, p. 11-37.

para uma participação não apenas formal ou marginal, mas também real, na elaboração do novo parâmetro da ordem mundial.

Um bom exemplo desta última assertiva, no plano multilateral, é o processo decisório por via de *consenso*, que está se generalizando nas conferências internacionais e que se viu formalizado na 3ª Conferência sobre o Direito do Mar. Com efeito, o *consenso* não protege apenas as grandes potências dos riscos de maiorias numéricas destituídas de poder, ao estabelecer que as decisões só serão consideradas adotadas desde que não haja oposição formal de uma delegação; o *consenso* obriga igualmente as grandes potências a lidarem com a complexidade da pauta da vida internacional provocada pela difusão do poder, ao induzir a busca de um pacote global de soluções que atenda ao interesse de todos os participantes de uma conferência internacional<sup>11</sup>. Neste sentido, a técnica do *consenso*, enquanto procedimento, reforça o processo mais amplo de *negociação* que se verifica em diversos foros e instituições, e que é um dos aspectos fundamentais do diálogo Norte-Sul enquanto mecanismo de reformulação das normas de funcionamento do sistema interestatal.

O conteúdo deste amplo processo de negociação é muito vasto, Ele atesta a complexidade da pauta da vida internacional aflorada pela difusão do poder no sistema internacional. Como lidar com esta complexidade e como pô-la legitimamente a serviço do Brasil é, a meu ver, o grande desafio que se coloca no *panorama geral* que temos pela frente na década de 80. É à luz destas considerações que sugiro que se deva examinar, com proveito, os eventos recentes.

---

11 Cf. BUZAN, Barry. Negotiating by consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea. *American Journal of International Law*, v. 75 n. 2, April 1981, p. 324-348; RANGEL, Vicente Marotta. A Nova Convenção sobre o Direito do Mar. *Problemas Brasileiros*, ano XVIII, n. 199, maio de 1981, p. 20-32.



## 58. REPRESENTAÇÃO, CONTROLE E GESTÃO EM POLÍTICA EXTERNA (1984)<sup>1</sup>

A política externa, como sabemos, tem pelo menos três dimensões: a dimensão da representação, a dimensão da gestão e a dimensão do controle. No presidencialismo em geral e na tradição brasileira, a representação e a gestão cabem ao Executivo. A função de controle é, por outro lado, uma função eminentemente legislativa. Que tipo de controle? Há um controle tipicamente jurídico de participação no processo normativo e que diz respeito ao papel do Congresso na aprovação das convenções internacionais. É a temática dos pressupostos constitucionais do consentimento e da análise do papel do Congresso em matéria de *treaty-making power*. Mas há também um controle político das grandes escolhas e opções da política exterior cuja gestão cabe ao Executivo. Um dos meios para a realização desse tipo de controle na prática parlamentar comparada é o sistema dos *hearings* como método de investigação, reflexão e análise. Daí a relevância dos debates que em boa hora estão sendo promovidos nestes dois dias pela Comissão de Relações Exteriores; nesta antevéspera da sucessão presidencial.

---

1 Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (28 e 29 de novembro de 1984). In: *Encontro de Política Externa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1985, p. 83-95.

Esses debates se dão no quadro mais amplo do processo de transição democrática em nosso país, da transformação do regime. Daí a pergunta: qual é o significado disso para o controle político, pelo Congresso, das grandes escolhas de política externa? Desde Kant, a teoria política vem apontando a correlação positiva entre democracia no plano interno e paz no plano internacional. Daí a associação frequente entre democracia e paz, democracia, paz e internacionalismo – um internacionalismo guiado pelos princípios da coexistência e cooperação com os demais membros da sociedade internacional. Esse internacionalismo baseado na cooperação e na coexistência de base democrática, no caso do Brasil, eu o vejo como realista e praticável, não como utópico ou radical – postura que terei oportunidade de indicar mais especificamente no correr da minha exposição ao examinar o tema das relações com os Estados Unidos, o problema da América Central e a necessidade da cooperação latino-americana.

Este controle político, pelo Congresso, das grandes opções de política exterior, ingrediente indispensável e consequência natural do processo de democratização, pode ser feito seja na forma de buscar estipular limites, seja na forma de tentar criar estímulos para a ação exterior. A ideia de limites-estímulos, diga-se de passagem, está na linha da tradição constitucional brasileira, que proíbe a guerra de conquista, estabelecendo, dessa maneira, um limite à política externa e estimula a solução pacífica de controvérsias. Este é, portanto, o quadro de referência interno a partir do qual pretendo encaminhar a minha exposição, um quadro de referência que parte da importância do papel do Congresso no controle das diretrizes de política externa à luz do processo de democratização que aconselha limites e estímulos, enquanto *standards* para a ação exterior do Executivo, de modo a compatibilizar, da melhor maneira possível para o Brasil, as necessidades internas com as interações que ocorrem no meio internacional. É evidente que saber qual é

essa melhor maneira possível exige, além do conhecimento por via dos processos democráticos da vida nacional, suas aspirações e, problemas, um exame do quadro de referência externo, que passo a analisar.

Dadas as características do sistema internacional – entre os quais cabe mencionar: a distribuição individual, porém desigual do poder entre os Estados; o transnacionalismo de empresas, partidos, ideias e instituições; as relações de cooperação, competição, dominação e conflito entre os diversos protagonistas da vida internacional – pode-se analisar a diplomacia de um país como o Brasil, para os propósitos de debate e do tema que nele me cabe, à luz de três grandes contextos diplomáticos e de três grandes campos de atuação.

Os contextos diplomáticos são, respectivamente, o das grandes potências, o regional e o contíguo. E os campos de atuação são o da paz e da guerra, o econômico e o dos valores. Do jogo entre contextos diplomáticos e campos de atuação é possível examinar alguns cenários que se entreabrem para a política externa do Brasil no próximo governo. Vejamos o que se pode entender por contextos diplomáticos e campos de atuação, já exemplificando, ao examiná-los, a relevância de cada um deles para o nosso tema, que é o das relações EUA, Brasil e América Latina.

O contexto das grandes potências é o daqueles países que, pelo poder que detêm, buscam estabelecer os parâmetros estruturadores da ordem mundial. Este é o papel especial de gestão da ordem mundial, historicamente exercido pelas grandes potências, ao administrarem suas relações recíprocas de conflito, cooperação e competição.

No segundo pós-guerra, o contexto das grandes potências teve como nota básica o conflito Leste-Oeste. É evidente que, sendo os Estados Unidos, juntamente com a União Soviética, um

dos protagonistas decisivos deste contexto, aí está um aspecto estrutural básico da ordem mundial a ser levado em conta, nas relações do Brasil e da América Latina com os Estados Unidos.

O segundo contexto que quero mencionar é o contexto regional. É aquele que provém dos inter-relacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica. No caso e para os propósitos desta exposição vou cingir-me ao da América Latina, que é um contexto regional que combina a Geografia com a História e que, por isso mesmo, tem em comum, além de um espaço e uma localização no mundo, formas compartilhadas de inserção no sistema internacional. Estas formas compartilhadas são uma herança da experiência colonial e do fato de a América Latina ser, historicamente, o resultado não apenas da expansão do universo econômico europeu, mas também, em maior ou menor extensão, do universo democrático, social e cultural da Europa. Esta situação, sobretudo a partir da década de 50, converteu-se numa consciência de que a História e a Geografia indicavam uma agenda comum de temas e problemas.

Temos finalmente o contexto contíguo, que é o que diz respeito à interação entre países que têm fronteiras em comum. No caso do Brasil, este é um contexto relevante e complexo, que exige, para uma competente política de boa vizinhança, norteadas por um internacionalismo democrático, baseada na cooperação e na coexistência, uma permanente atenção, pois somos um dos países do mundo com maior número de vizinhos: nada menos que 10 países, o que se traduz numa significativa interação diplomática, que requer cuidado e acompanhamento, que absorve parcela expressiva da atuação exterior do Brasil no contexto regional, dentro do qual o contexto contíguo brasileiro se insere.

O conjunto destes três contextos estabelece o cenário de possibilidade do que um país pode significar para os outros e, reciprocamente, os outros para ele, em três grandes campos: (1) o

campo das relações estratégicas da paz e da guerra enquanto aliado, protetor ou inimigo. É o ângulo da sobrevivência. Guerra e Paz, no entanto, são temas complexos e heterogêneos. Para as grandes potências – por exemplo, os Estados Unidos – a paz significa inexistência de confrontação nuclear letal e se confunde com a sobrevivência da humanidade. Significa também inexistência de operações militares que venham a exigir um esforço em escala mundial. Para os países médios e pequenos – por exemplo, os da América Latina – paz significa, além disso, uma segurança que se traduz na imunidade a agressões e na preservação da soberania e da integridade territorial. Esta heterogeneidade de perspectivas é um dos dados a serem levados em conta num dos problemas importantes da paz para a América Latina, que é o da América Central. Ela explica a identificação e o apoio dos países da América Latina à ação do Grupo Contadora – México, Colômbia, Venezuela e Panamá – na busca de soluções pacíficas para as tensões existentes na área. Isto, aliás, acaba de ser dito com a maior clareza e toda a ênfase pelo eminente candidato Tancredo Neves na sua exposição sobre política externa, que acabamos de ouvir.

(2) No campo das relações econômicas, um país tem significado para os outros, e vice-versa, enquanto mercado para obtenção ou alocação de financiamentos, investimentos, direitos, tecnologia e produtos.

É o ângulo da produção e distribuição internacional de recursos. No campo econômico, o item número um da agenda da América Latina, hoje, sobretudo em relação aos Estados Unidos, é o da dívida externa. Com efeito, o problema da inadequação do sistema econômico internacional definido no segundo pós-guerra, por instituições como o GATT e o Fundo Monetário Internacional, para lidar com as necessidades dos países em desenvolvimento – uma das razões das tensões Norte-Sul na vida mundial – agravou-se por força dos custos econômicos, sociais e políticos internos,

incorridos pelos países latino-americanos, ao terem de enfrentar a crise do endividamento externo.

Com efeito, em 1982 e 1983, a América Latina viu-se obrigada a uma transferência líquida de recursos, a enfrentar uma queda substancial nos salários reais, a lidar com o desemprego crescente e a absorver uma diminuição do produto *per capita*, num penoso processo e ajustamento a altíssimas taxas de juros e uma retração maciça de entrada líquida de capitais privados. Uma das razões da crise reside no impacto, nos mercados financeiros internacionais, da política econômica norte-americana, que, a partir de 1981, promoveu a alta da taxa de juros, ao combinar aperto monetário com um aumento sem precedentes do *deficit* fiscal. Daí a inversão das relações prevaletentes, nos anos 70, de taxas de juros consistentemente abaixo da taxa de expansão das exportações dos países devedores, situação que vinha mantendo, até o início dos anos 80, independentemente das especificidades nacionais, dentro de limites aceitáveis, o endividamento externo latino-americano.

Esta inversão da relação entre a taxa de juros e a taxa de expansão das exportações é uma das causas da importante movimentação diplomática latino-americana no campo econômico, da qual participaram e participam Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Dela deriva o consenso de Cartagena e o de Mar del Plata, que tiveram como objetivo tentar inserir novos critérios e normas, novos *standards* do aceitável, para se lidar com o tema do endividamento externo – como, aliás, acaba de ser realçado pelo emitente candidato Tancredo Neves na sua exposição perante esta comissão.

(3) O campo dos valores é o terceiro campo a que quero fazer referência. Diz respeito às formas de conceber a vida em sociedade e à identificação entre sociedades que compartilham

---

uma visão comum no plano dos valores. É o ângulo da legitimidade. A conduta externa dos Estados, com efeito, não é comandada apenas pelas relações de forças militares e econômicas. Ideias e sentimentos influenciam as decisões dos protagonistas do sistema internacional. E entre estas ideias e sentimentos estão os que vêm levando à democratização da América Latina e que conduzem ao internacionalismo baseado na coexistência e na cooperação, de cunho mais solidário, com regimes homogêneos. No caso do Brasil, isto tem implicações importantes, sobretudo em relação ao contexto contíguo. Penso, por exemplo, na Argentina de Alfonsín e agora no Uruguai de Sanguinetti.

Contextos diplomáticos e campos de atuação são, portanto, o quadro de referência externo em torno do qual pretendo encaminhar a minha exposição, começando pela análise da posição dos Estados Unidos, que é chave para o impacto do contexto das grandes potências em relação ao contexto regional e contíguo.

Um dos problemas básicos da política exterior do Brasil e da América Latina é o de buscar compatibilizar os interesses nacionais e regionais nos campos estratégicos, econômico e de valores com o poderio norte-americano, pois este, ao contribuir para definir o contexto das grandes potências, afeta o contexto latino-americano de maneira decisiva. Por esta razão, um passo prévio para o entendimento da problemática passa pela análise do poderio norte-americano atual. Sabemos que os Estados Unidos emergiram da Segunda Guerra como uma potência hegemônica no sistema internacional, tanto no campo econômico, quanto no campo militar. No correr dos anos, essa hegemonia viu-se reduzida: pela importância militar crescente da União Soviética, pela emergência de novos centros econômicos – como o Mercado Comum Europeu e o Japão – e pelo processo de descolonização, que trouxe ao sistema internacional um número significativo

de novos atores que contribuíram para fazer aflorar, no plano mundial, a tensão Norte-Sul como uma variável independente do conflito Leste-Oeste, a partir do qual Estados Unidos e União Soviética procuraram definir e estruturar, no segundo pós-guerra, a ordem mundial.

Nos anos 70, essa erosão quase que natural do poderio norte-americano – pois a situação do pós-Segunda Guerra Mundial era excepcional e dela só os Estados Unidos entre as grandes potências pré-Segunda Guerra saíram fortalecidos do conflito – viu-se agravada por quatro causas específicas.

A primeira foi a atitude de autocontenção, produto do insucesso no Vietnã e da crise de legitimidade representada por Watergate. A segunda foi o declínio das despesas militares, quando comparadas com o esforço militar soviético, também um produto da autocontenção acima mencionada. A essas duas causas adicionou-se a vulnerabilidade proveniente da dependência em matéria de suprimentos de petróleo. Em 1971, os Estados Unidos eram o maior produtor mundial de petróleo. A essa vulnerabilidade no campo energético também se somou uma outra, que foi o resultado dos choques de petróleo e da política fiscal frouxa, que vinham dos anos da Guerra de Vietnã, que contribuíram para a inflação norte-americana, que por sua vez debilitou a economia norte-americana. A produtividade e o crescimento declinaram quando comparados com o desempenho da economia norte-americana nas décadas anteriores.

Essas causas específicas do declínio no poderio norte-americano foram contidas no começo dos anos 80, iniciando-se a reversão antes mesmo da primeira eleição do presidente Reagan. Uma política externa mais afirmativa dos Estados Unidos, acréscimos significativos nas despesas militares, a não intervenção governamental na regulamentação da produção e dos preços do

petróleo – o que contribuiu para aumentar a produção interna e reduzir a dependência externa – e uma recessão que controlou a inflação e levou, a seguir, à expansão da economia norte-americana, são dados da nova situação dos Estados Unidos nos anos 80. Além disso, a expansão econômica americana viu-se acompanhada por inovações tecnológicas e pela criação de novos empregos, o que vem reestruturando a economia norte-americana, tornando-a uma economia caracterizada pela tecnologia de ponta, pelos serviços e pela informática. Essa recuperação do poderio norte-americano, no entanto não significa uma volta à situação dos anos 50.

Do ponto de vista estratégico, é altamente improvável que os Estados Unidos recuperem a superioridade militar que possuíam no início da Guerra Fria. O poderio militar soviético, tanto nuclear quanto convencional, é extremamente significativo e não é provável que a União Soviética venha a desistir da paridade militar que obteve com tanto esforço.

Do ponto de vista econômico, a nota importante, quando se comparam os anos 50 com os anos 80, é a difusão da parcela norte-americana no produto mundial não conquistada pela União Soviética. A parcela do mercado mundial que cabe à URSS e ao Leste Europeu é modesta. Ela foi conquistada pela Europa, pelo Japão e pelos NIC's – New Industrialized Countries –, entre os quais o Brasil. Esses novos centros de expansão econômica são interdependentes com a economia norte-americana. Tanto que o comércio exterior, enquanto percentagem do produto, é hoje duas vezes mais importante para os Estados Unidos do que era há duas décadas, o que também significa que os EUA são hoje mais dependentes da economia internacional do que eram nos anos 50. Por outro lado, a expansão dos mercados financeiros privados é um fenômeno novo, inexistentes nos anos 50, que é difícil controlar e que é vulnerável às crises de liquidez e de solvabilidade dos grandes

devedores subdesenvolvidos, em particular os latino-americanos. Daí a interdependência entre os bancos norte-americanos e os grandes devedores da América Latina.

Do ponto de vista político, a diminuição relativa do poderio norte-americano gera novas dificuldade para o controle puro e simples, por parte dos Estados Unidos, do comportamento de outros Estados por via de uma dominação intervencionista. Em 1953, os Estados Unidos conseguiram recolocar no trono o Xá do Irã. Mais recentemente não conseguiria resgatar os reféns da embaixada norte-americana em Teerã.

Em que medida esses dados, que diferenciam a década de 80 da de 50, estão e estarão presentes na postura norte-americana na segunda presidência Reagan? Parece claro que um dos aspectos da vitória de Reagan foi o recuo da importância da grande coligação democrática construída por Roosevelt a partir do New Deal. Já se disse que, nas primárias, a derrota de Jesse Jackson foi a dos tecnologicamente competentes, e que isto culminou na derrota dos tecnologicamente obsoletos, com o insucesso de Mondale nas eleições presidenciais. Em outras palavras, as propostas do New Deal, porque já se efetivaram em grande medida, reduziram o apelo e o encanto político da antiga coligação democrática voltada para a construção de um Welfare State. Por outro lado, o poder econômico, político e democrático nos Estados Unidos está se deslocando para o Sul – por exemplo: para o Texas e para o Oeste, ou seja, para a Califórnia –, o que vem alterando as bases de sustentação social da visão norte-americana. A desregulamentação da economia, um novo federalismo, um populismo econômico e político, um neoconservadorismo, são dimensões da perspectiva e das preferências do Sun Belt e de suas elites. Daí a insistência em certos valores, como os do darwinismo social, que apregoa as

vantagens da sobrevivência dos mais aptos, e a crença nas virtudes ilimitadas do mercado.

Qual é o impacto externo desses valores, hoje prevalentes nos Estados Unidos? Parece claro que, no campo econômico internacional, existe uma enorme resistência a qualquer tentativa de organizar mercados. Ou seja, reforça-se a convicção, exemplificada na rejeição da Convenção sobre o Direito do Mar, de que o livre fluxo de capitais – financiamento e investimentos – e de mercadorias – comércio – através do jogo do mercado, no contexto de um GATT ampliando na sua abrangência para nele incluir serviços, e de um Fundo Monetário que continue a avalizar a atuação do consórcio de bancos privados, é suficiente para encaminhar os problemas que separam os Estados Unidos do mundo; em particular dos países subdesenvolvidos. Até mesmo a coordenação e harmonização não institucionalizada de políticas macroeconômicas, expectativa razoável numa economia mundial interdependente, encontra resistências.

No campo estratégico, a prioridade da primeira presidência Reagan foi o reforço da capacidade militar dos Estados Unidos em relação à União Soviética, no âmbito do bipolarismo visto como a moldura essencial do sistema internacional. Essa rebipolarização EUA-União Soviética talvez abra espaço, numa segunda presidência Reagan, para novas negociações em matéria de controle de armamentos. Ela não abrirá espaço, no entanto, para qualquer postura diante do sistema internacional que desvincule a temática Norte-Sul e do conflito Leste-Oeste. Qual é o impacto dessas posturas para a política exterior do Brasil e para a sua atuação no contexto regional e contíguo? É isto que passo agora a examinar.

Toda grande potência tem, além de interesses específicos, ambições de escopo universal. Essas ambições são os assim chamados interesses gerais, afirmados pelas grandes potências na Conferência

de Paz de Paris de 1919, e que, na prática, se traduzem na função de gestão da ordem mundial, classicamente exercida pelos grandes países na dinâmica do sistema internacional. Os Estados Unidos são uma superpotência e têm, por isso mesmo, um interesse geral na ordem mundial, entendida como um padrão previsível de relações. O jogo de mercado tem várias virtudes e potencialidades. E falo isto com a tranquilidade e a convicção de alguém que vem da iniciativa privada. Ele padece, no entanto de algumas deficiências, entre elas a de não conter embutido um critério de distribuição de renda, a partir do qual o mercado opera a alocação de recursos; o de não criar automaticamente bens públicos, entre os quais a ordem; o de não lidar com externalidades, ou seja, com o efeito de ações unilaterais que afetam decisivamente terceiros que não participaram da decisão – é o tema do impacto das taxas de juros no endividamento externo brasileiro, por exemplo; e o de não resolver o problema das decisões erradas do consumidor, que é o que ocorre quando este escolhe meios impróprios para a realização de seus desejos. Essa rápida referência tem como objetivo mostrar que o modelo de livre-mercado é insuficiente para estruturar a ordem social, inclusive a ordem internacional. Pode, inclusive, em conjunto com um darwinismo social, aumentar as tensões e, dessa maneira, contribuir para aumentar a erosão da previsibilidade na vida diplomática seja no campo estratégico da paz e da guerra, seja no campo econômico. Daí um descompasso no campo dos valores entre os ideais e sentimentos prevalecentes nos Estados Unidos hoje e a visão dos problemas e prioridades da vida internacional tal como encaradas no contexto regional latino-americano.

Dou dois exemplos, reiterando o que já foi dito no exame do quadro de referência externo, um no campo estratégico, outro no campo econômico, do que significa este descompasso à luz do estilo diplomático, que me parece ser compartilhado pela maioria dos países latino-americanos, e do que possivelmente

será uma consequência natural do aprofundamento da atuação da diplomacia brasileira num regime plenamente democrático.

Um internacionalismo de base democrática voltado para a cooperação e para a coexistência realista e praticável, reconhece que, para os Estados Unidos, é inaceitável a inserção da América Central nos imponderáveis de uma tensa confrontação Leste-Oeste. Afirma – afirmará –, por outro lado, que em 1984 é totalmente inaceitável e dificilmente realizável a reconstituição do poderio norte-americano em moldes tradicionais – que em matéria de segurança, no Caribe, habitualmente contemplou o uso da força em relação a Estados menores. Daí o já mencionado apoio da América Latina ao Grupo Contadora, ou seja, ao esforço diplomático de buscar uma solução pacífica latino-americana para os conflitos na América Central, como foi aqui reiterado, em termos indiscutíveis, pelo eminente candidato Tancredo Neves. Ora é precisamente a legitimidade e a eficácia desta ação autônoma que os valores hoje prevaletentes nos EUA têm dificuldade de aceitar uma vez que na agenda norte-americana o problema é visto exclusivamente como parte do contexto diplomático das grandes potências, isto é, como ingrediente do conflito Leste-Oeste, que se reveste de formas antigas, em dessuetude, do antigo monroísmo. É certo, por outro lado, que no campo econômico, este mesmo tipo de internacionalismo de base democrática, realista e praticável, reconhece que, em matéria de dívida externa, num mundo interdependente, testes de força e confrontações poderão arruinar credores e devedores. Afirma, no entanto, que sem a intervenção dos devedores ocorreram mudanças drásticas nas condições em que originalmente foram contraídos os empréstimos, especialmente no que diz respeito à liquidez e à taxa de juros, que, ao se ajustarem a esta nova situação, os países latino-americanos incorreram em custos sociais e econômicos que são hoje – enquanto se mantiverem – politicamente inaceitáveis, e que as renegociações

ora em curso, na medida em que não lidam com a taxa de juros, nem com o principal são negociações amenizadoras da crise, que não dão conta de que o desequilíbrio nas contas externas dos países devedores não são apenas fruto de especificidades nacionais, mas resultam de desequilíbrios provenientes da estrutura da ordem mundial. Esta visão proposta em Cartagena e Mar del Plata, no entanto, não é compartilhada pelo governo norte-americano, pois entende que o problema da dívida é algo que o Fundo, em conjunto em consórcios de bancos provados, pode solucionar.

Como encaminhar diplomaticamente este conflito de concepções, no campo estratégico e no econômico, que tende a aumentar as tensões e os conflitos entre os EUA e a América Latina? Não me parece nada fácil sugerir um encaminhamento para este problema. A minha esperança reside no aprofundamento de um internacionalismo praticável e realista, calcado nas potencialidades de atuação de potências intermédias da região, como a Argentina, o Brasil, o México e a Venezuela, para mencionar algumas. Com efeito, estes países podem ser qualificados como países intermédios na atual estratificação internacional. Têm, como seus congêneres no sistema internacional, não apenas o passivo da vulnerabilidade, mas também o ativo de alguns recursos de poder e de sucesso no campo diplomático. Podem, por isso mesmo, em conjunto com outros protagonistas do Terceiro Mundo – e outros países da América Latina, com os quais têm posições e interesses coincidentes – desempenhar, no contexto das grandes potências, um certo tipo de papel ou função em relação à ordem mundial. Este papel é o de contribuir para revigorar a prudência, entendida como a faculdade de orientar-se na história, através de uma atuação diplomática que mescle a vontade de transformação com a razão da moderação no processo da necessária reelaboração da ordem mundial. Uma atuação neste sentido é necessária, dada a erosão da previsibilidade no sistema internacional – seja pela tendência

à rebipolarização do contexto das grandes potências em moldes potencialmente temerários, seja pela propensão à “sublevação dos particularismos” do Terceiro Mundo, vale dizer, grande tema da dissonância entre ordem e poder a que fez referência o chanceler Guerreiro em sua importante e competente exposição de ontem.

Este papel oferece três caminhos básicos a serem percorridos: a) no campo da paz e da guerra, são os esforços para reduzir tensões e solucionar controvérsias, evitando conflitos que levem ao uso da força no plano internacional; b) no campo econômico, cabe aos países intermédios ajudar preencher o vazio representado pelo hiato hoje existente entre ricos e pobres encaminhando a temática Norte-Sul; e c) no campo dos valores, a tarefa é a de promover a cooperação internacional, que os países intermédios podem catalisar ao servirem de ponte entre culturas e civilizações.

A atuação nestes três campos, da maneira que foi indicada, constitui uma reelaboração crítica do legado e dos valores de convivência do Ocidente, a ser trabalhado com outros países do Terceiro Mundo no contexto diplomático das grandes potências. Trata-se, em síntese, de um papel qualitativo e não apenas quantitativo, alicerçado numa postura reformista dotada de uma visão de futuro a ser diplomaticamente aprofundada, no campo dos valores, ou seja, a partir do ângulo da legitimidade, nas formas de conceber a vida na sociedade internacional. Ninguém melhor talhado para conduzir o Brasil nesta trilha do que Tancredo Neves, que representa precisamente a recuperação da prudência, da legitimidade e um esforço de desempenhar, no plano interno, esta nova forma de conceber a vida em sociedade – que é a Nova República.

Examinados estes aspectos do relacionamento do poderio norte-americano com o contexto latino-americano, cabe, para concluir, em rápidas palavras, analisar o cenário das interações do

contexto contíguo brasileiro, que se insere no marco do contexto regional.

Um contexto contíguo pode ser altamente conflitivo – é o caso da França e da Alemanha nos séculos XIX e XX; é atualmente o caso do Oriente Médio. Pode ser também altamente cooperativo, como é o caso, hoje, do Mercado Comum Europeu, resultado indiscutível da cooperação franco-alemã. Na América Latina, uma das grandes contribuições da CEPAL foi a de inserir na agenda diplomática da região, a hipótese da ação conjunta como maneira de responder ao desafio do crescimento e da viabilidade. A insistência num repertório comum de interesses convergentes é o que basicamente sustenta a cooperação latino-americana, permitindo a superação das dificuldades que surgem como consequência, seja das assincronias dos ciclos econômicos e políticos, seja das diferenças de escala que separam os países da região. Em outras palavras os países latino-americanos veem-se como um contexto diplomático a ser privilegiado seja no campo econômico seja no campo estratégico, seja no campo dos valores. Esta interdependência de modelos, mercados e segurança evidentemente se aguçava no âmbito do contexto regional e do contexto contíguo. No momento, são características do contexto latino-americano em geral, e do contexto contíguo brasileiro em particular, a crise econômica e as tendências à democratização.

Em 1980 o comércio entre os países latino-americanos representa 18% de seu comércio total. Hoje, este comércio, excluindo combustíveis, está cerca de 50% abaixo dos níveis alcançados em 1980. A razão desta contração do comércio reside na crise do balanço de pagamentos que quase simultaneamente afetou todos os países da região, forçando-os a políticas de ajustamento que, ao reduzirem a demanda agregada, trouxeram a diminuição das importações. Um exemplo dramático é o comércio argentino-brasileiro, que era, para

cada um dos parceiros, da ordem de US\$ 1 bilhão, e que hoje está bem abaixo deste nível.

Por outro lado, as tendências à democratização reforçaram um internacionalismo baseado na cooperação e na coexistência, o que tende a aprofundar o contexto contíguo e regional como um contexto diplomático privilegiado, em todos os três campos de atuação. Em poucas palavras, tudo o que acontece no Brasil é relevante para a América Latina e para o contexto contíguo brasileiro. Da mesma maneira, dada interdependência existente no campo da legitimidade, dos mercados e da segurança, tudo o que acontece na América Latina e particularmente no contexto contíguo dos nossos 10 vizinhos é relevante para o Brasil.

A referência à renegociação da dívida mexicana aqui feita pelo candidato Tancredo Neves é um exemplo a mais desta interdependência. Também o que disse Marcílio Marques Moreira na sua importante exposição perante esta Comissão evidencia como o que aconteceu ao México repercute no Brasil; o que acontecerá para a Argentina em matéria de dívida externa repercutirá igualmente para o Brasil e vice-versa. O que acontece na América Central também incide sobre nós. Daí a minha conclusão de que não é possível, nem realista, uma interação – fortemente conflitiva ou cooperativa – de qualquer país latino-americano com os EUA, desvinculada do contexto contíguo ou regional, por força das implicações que isto traria para os demais.

O meu tema, nesta reunião, foi o Brasil, os EUA e a América Latina. Por isso, tudo quanto disse girou em torno do tema, o que, contudo, não significa que o Brasil, os EUA e a América Latina existam independentemente do resto do mundo. É óbvio que o Brasil tem e terá relações com o resto do mundo – e devo salientar que estas relações afetam as relações do Brasil com os EUA e com a América Latina, e são por elas afetadas, em maior ou menor grau.

O exame disto, no entanto, levaria a outra exposição, a outro tema que não me coube tratar.

O que me cabe aqui, ao concluir, é realçar que a moldura da vida internacional e a diversificação de interesses hoje existentes não comportam um caminho isolado do resto do sistema internacional. Isto quer dizer, voltando ao meu tema, que, mesmo que o Brasil esteja atualmente numa posição mais satisfatória, por exemplo, em matéria de dívida externa e de comércio internacional do que há um ano, esta melhoria relativa da posição brasileira, no plano internacional, não permite desconsiderar a situação dos nossos vizinhos e parceiros na região. Com efeito, e como procurei mostrar no correr desta exposição, existem – para lembrar a distinção feita em matéria de controle político, pelo Congresso, das diretrizes da política exterior – limites e estímulos à ação exterior do Brasil e dos países da região. Entre estes limites e estímulos à ação externa do Brasil e dos países latino-americanos está a relevância do contexto regional e contíguo, particularmente medidas e situações que nele incidindo agravem os riscos da anarquia e aumentem a erosão da previsibilidade que hoje comprometem a estabilidade do sistema internacional. Este é um dado que uma grande potência como os Estados Unidos, por definição interessada na ordem mundial, não deveria ter dificuldades de entender na sua postura perante a América Latina.

## 59. DILEMAS DA AMÉRICA LATINA NUM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO (1988)<sup>1</sup>

### Introdução

Guimarães Rosa – patrono desta cátedra na Universidade Nacional Autônoma do México, de cujos trabalhos de instalação estou tendo a honra de participar – em *Grande Sertão: Veredas* observou: “eu quase nada sei. Mas desconfio de muita coisa”. Disse ele, igualmente, neste mesmo livro, um dos mais altos momentos criativos da língua portuguesa, que “a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada”.

Evoco o patrono desta cátedra, cuja criação, estou certo, assinalará uma etapa de aprofundamento na cooperação intelectual entre o México e o Brasil, pois é no clima latino-americano da urgência de um mutirão – palavra de origem tupi que designa a ajuda mútua que parceiros se prestam para a execução de uma tarefa – que quero hoje compartilhar as minhas desconfianças sobre as tarefas que os desafios de um mundo em transformação estão colocando para a América Latina. Retomo, assim, temas que foram aqui examinados por Helio Jaguaribe na expectativa de que, remexidos e temperados pelo diálogo, possamos em conjunto

---

1 Publicado na *Revista Lua Nova*, agosto de 1989.

discutir e esclarecer os caminhos de nossa inserção no mundo, uma vez que, como também dizia Guimarães Rosa – que foi igualmente um diplomata de grandes virtudes – “toda ação principia mesmo é por uma palavra pensada”.

### **Política externa: identidade internacional e inserção dos países no mundo**

Começo com uma observação conceitual apontando que encaro a política externa como o permanente esforço de um país de compatibilizar suas necessidades internas com suas possibilidades externas, e vou definir de maneira genérica a necessidade interna de um país como o empenho na ampliação da capacidade de uma sociedade nacional de conformar o seu próprio destino.

Este empenho é uma das notas da modernidade que se, de um lado, afirma a ideia da expansão universal da racionalidade e cientificidade da Ilustração, por outro lado reivindica a liberdade – uma herança de autoexpressão individual e coletiva – uma herança do Romantismo. É por essa razão que uma visão contemporânea da sociedade internacional comporta, concomitantemente, tanto a asserção da unidade fundamental do gênero humano na comunidade mundial, quanto o pluralismo de especificidades que na diversidade e na multiplicidade dos Estados exprimem uma constante busca de identidade nacional. É por este motivo também, que a reflexão filosófica sobre a história, hoje em dia, abrange, numa dialética de complementaridade, o pensar a humanidade (o universal) e o cogitar sobre a especificidade (o nacional, o regional).

Na era planetária, a capacidade de conformar o seu próprio destino – para retomar o meu ponto de partida – não pode ser alcançada no isolamento. Está vinculada à inserção, no mundo, de um país ou de uma região. Esta inserção é fato e percepção desse fato. Assim, por exemplo, é a localização geográfica de um país que de-

termina os seus vizinhos, a sua vinculação a um contexto regional e não a outro, a sua maior ou menor proximidade de focos de tensão internacional. Os fatos, no entanto, requerem uma avaliação que busca perceber os fatores de permanência e de mudança neles contidos. Daí a importância da prudência – entendida, à maneira de Castoriadis, como a faculdade de orientar-se na história – na formulação de uma política externa. Com efeito, é graças a uma boa avaliação dos fatos que um país pode, na continuidade da sua trajetória, responder às transformações.

A capacidade de aprender e mudar – para usar a terminologia de Karl Deutsch –, e que é vital para a sobrevivência de indivíduos e sociedades, não é difícil de ilustrar no campo da política externa.

Os governantes ingleses, no século XVI, desistiram de suas ambições territoriais na Europa – que durante a Idade Média os levaram a tantos conflitos na França – e optaram criativamente pela busca de um poder marítimo e comercial, que redundou na construção de um grande império de vocação mundial. Souberam, no entanto, no segundo pós-guerra, abrir mão do império, pressentindo o processo de descolonização. Daí, na época contemporânea, a busca, por parte dos ingleses, de uma nova identidade internacional para a Grã-Bretanha. Depois de algumas oscilações, que envolveram uma expectativa exagerada sobre o alcance do *Commonwealth*, esta identidade traduziu-se basicamente numa reinserção europeia no âmbito do Mercado Comum.

Portugal, que também desde a época dos descobrimentos fez uma opção ultramarina, e com o seu império colonial a manteve durante séculos, nas duas últimas décadas mudou internamente, ao se democratizar, associando à transformação interna, uma nova forma de inserir-se no mundo, ao escolher a integração europeia. Dessa maneira, redefiniu a sua identidade interna e externa,

avaliando o que de seu passado deveria ser alterado em função de novos contextos e situações.

Na Argentina no século XIX, a “Geração de 80” concretizou um projeto nacional também a partir de uma avaliação do papel da economia argentina na divisão internacional do trabalho, centrado na Grã-Bretanha. A Argentina, no entanto, teve e está tendo, no século XX, que repensar o seu papel no mundo, por força das mudanças na economia mundial, que a partir dos anos 30 tornaram dilemática a sua tradicional e anteriormente bem-sucedida, inserção no mundo.

No Brasil do início do século XX, o barão do Rio Branco – o grande chanceler da República – marcou a política externa do país não apenas pelas soluções que encontrou no contexto contíguo dos vizinhos para os problemas de fronteiras, mas também pela percepção das transformações históricas que ocorriam no mundo e do novo papel que nele passavam a desempenhar os Estados Unidos, disso extraindo importantes consequências para a formulação da ação diplomática brasileira.

Em síntese e para sumariar o meu raciocínio: o que se exige constantemente em matéria de política exterior – enquanto um esforço de compatibilizar necessidades internas e possibilidades externas – é um juízo de orientação que permita, avaliando, deliberar sobre as modalidades possíveis de inserção de um país no mundo. Este juízo requer a legitimidade dos fins – que é o grande tema da identidade – associado à eficácia dos meios – que é o grande tema de operacionalidade, com sua inevitável dimensão de pragmatismo e realismo. Com efeito, todo juízo desse tipo deve combinar estas duas vertentes, pois um juízo sobre a legitimidade e a identidade que não leve em conta possibilidades de operacionalização é ingênuo. Por outro lado, um juízo de operacionabilidade, que não leve em conta os fins a que se destina, perde a sua legitimidade,

corrói a identidade e compromete pela incoerência a maneira pela qual um país é visto e interage com os outros.

### **O sistema internacional contemporâneo: persistência e mudança**

Feitas essas considerações preliminares, de natureza teórico conceitual, a pergunta que quero colocar, e que constitui o tema desta aula magna é: o que está acontecendo no mundo e como é que a América Latina em geral está se inserindo neste acontecer?

No campo estratégico-militar, caracterizado pelos riscos de guerra e pelos anseios de paz que permeiam a vida dos povos e das nações e que configuram o parâmetro último de um sistema internacional no qual o poder está distribuído individual, mas desigualmente entre os Estados, não há dúvida que as relações Leste-Oeste persistem como definidoras da ordem mundial. Constituem um aspecto essencial do que Helio Jaguaribe denomina o sistema interimperial, assinalado pela rivalidade entre duas grandes potências – os EUA e a URSS – que criaram depois do segundo pós-guerra impérios estratégicos, consolidando-os por um contínuo e bem-sucedido fortalecimento técnico-militar.

A interação entre os dois impérios, neste campo, é comandada pelo tema da guerra e da paz, enquanto princípios reguladores da razão estratégica na era atômica, ou seja, a guerra chama a atenção para o que é preciso temer – o holocausto nuclear – e a paz para o equilíbrio que se pode alcançar nesta situação-limite. Da Guerra Fria à *détente*, da confrontação às novas e recentes formas de cooperação – que não excluem, evidentemente, a rivalidade – o que está em jogo neste campo, na ótica das duas grandes potências, é uma gestão da ordem mundial que evite o conflito nuclear, assegurando-se, dessa maneira, a sobrevivência da humanidade.

Esta visão do universal, no campo estratégico-militar, que vem se traduzindo na manutenção da paz, entendida como inexistência de confronto nuclear em escala mundial entre os EUA e a URSS, continua presente no sistema internacional, apesar dos desgastes – que são o dado da mudança – tanto dos EUA quanto da URSS.

Estes desgastes vêm ocorrendo no campo dos valores, em virtude da erosão dos EUA e da URSS enquanto modelos de concepção de vida em sociedade – uma situação para a qual também tem contribuído a redução da eficiência global das duas grandes potências. No caso dos EUA, isto se comprova pela diminuição de sua centralidade econômica no mercado mundial e no da URSS, pela necessidade de reformas profundas que a administração Gorbachev vem tentando implementar. Destes desgastes provém a perda da legitimidade do princípio do controle do sistema interimperial sobre a sociedade internacional e a diminuição de sua capacidade hegemônica. Esta situação gera o que em outra oportunidade denominei de *disjunção* entre *ordem* e *poder*, ou seja, dificuldades para as grandes potências em estabelecerem uma ordem mundial, vale dizer um padrão previsível de comportamento, resultante de suas recíprocas relações de conflito, cooperação e competição.

Esta fragmentação do poder, que coloca em questão o clássico papel da gestão da ordem mundial moderna, historicamente exercido pelas grandes potências desde a Paz de Westfalia, abre espaço na agenda internacional para temas que não são apenas os das relações *inter se* entre os EUA e a URSS, ou seja, as relações Leste-Oeste. Esse espaço, no entanto, quando se cogita das especificidades da autoexpressão de outros Estados, enquanto unidades autônomas no sistema internacional contemporâneo, tem os seus limites colocados por dois pares de dicotomias mencionadas por Stanley Hoffmann. São elas: *dureza x fragilidade*; *revolucionário x moderado*; que nas duas recíprocas coimplicações,

configuram a imagem do mundo que se tem a partir de uma perspectiva latino-americana, pois uma das virtudes das dicotomias é a de iluminar, através da oposição entre os termos, uma realidade complexa, sem reduzi-la a esquemas simplificadores.

### **Uma visão latino-americana da disjunção entre ordem e poder no sistema internacional contemporâneo**

Início a reflexão sobre a disjunção entre a ordem e poder a partir das dicotomias acima mencionadas no campo estratégico-militar. Neste campo discute-se o que um país significa para o outro, como aliado, protetor ou inimigo, à luz do ângulo de sobrevivência de um Estado e de uma sociedade. A partir deste ângulo, a interação da dicotomia aparece de maneira clara pois, para países médios e pequenos – como os da América Latina – a paz também significa, além da inexistência de confrontação nuclear (o universal), a imunidade à agressão e a preservação da integridade territorial (nacional e regional).

Estes requisitos de segurança dos Estados em geral não se ampliaram com a fragmentação do poder, seja por conta da persistência de mecanismos tradicionais – como os do *big stick* de grandes potências – seja por força da crescente incapacidade contemporânea dos Estados – maiores ou menores – de lidarem com fenômenos como o terrorismo e o tráfico de drogas, como se pode comprovar em várias partes do mundo e em nosso continente. É por essa razão que a imprevisibilidade aumenta naquilo que é periférico ao núcleo da razão estratégica do sistema interimperial.

Assim por exemplo, na América Central, se a negociação do Tratado do Canal do Panamá representou algo de inovador no relacionamento diplomático dos EUA com o Panamá, a presente ação norte-americana naquele país representa um aspecto de dureza diplomática intervencionista associada à fragilidade dos

Estados diante de fenômenos como o narcotráfico. Nesta mesma linha de raciocínio, se o Grupo de Contadora, o Grupo de Apoio e o Plano Arias, exprimem algo de revolucionário e ao mesmo tempo de moderado na busca de um encaminhamento latino-americano para problemas latino-americanos de segurança, os resultados dessas iniciativas são frágeis diante da opaca dureza da posição norte-americana, que desborda do núcleo dos seus interesses estratégicos.

No campo econômico – no qual, nesta exposição, vou concentrar a minha atenção – avalia-se o que um país significa para outros na obtenção ou colocação de financiamentos, investimentos, insumos, produtos e serviços. Nele cabe observar, preliminarmente, antes de examinar as dicotomias dureza/fragilidade; revolucionário/moderado, que o processo de transferência internacional de recursos, ocorre num mercado mundial crescentemente unificado. Esta unificação, pioneiramente apontada por Raymond Aron, deriva do ímpeto específico da diplomacia norte-americana, a partir do segundo pós-guerra, para a abertura do espaço interestatal a uma circulação transnacional bastante livre dos fatores de produção por meio de macromolduras jurídicas do tipo FMI e GATT. Este ímpeto, no seu desdobramento, foi facilitado pela universalização dos desenvolvimentos técnicos que reduziram o custo dos transportes e das comunicações, e conseqüentemente a importância do que antes eram as barreiras naturais dos mercados nacionais.

É por essa razão que hoje em dia, dada a vinculação das economias nacionais ao sistema mundial e a transnacionalização dos sistemas financeiros dos países, reduziu-se consideravelmente a liberdade de manobra dos Estados e das sociedades na condução de políticas econômicas nacionais.

Daí, com a mundialização das economias nacionais, o crescimento da importância no sistema internacional, do que Richard Rosecrance chama o mundo do comércio, que vem ensejando alterações na estratificação dos países, independentemente da persistência das relações Leste-Oeste no campo estratégico-diplomático. É interessante, neste sentido, lembrar que o Japão e a Alemanha, através de sua atuação no mundo do comércio, lograram alcançar pacificamente uma preeminência que perseguiram nos anos 30, por meios militares, com resultados catastróficos. É a bem-sucedida ação neste mundo que explica, igualmente, a relevância que recentemente adquiriram, no processo de transferência internacional de recursos, os NIC's asiáticos (Novos Países Industrializados, New Industrialized Countries, em inglês), como a Coreia do Sul, Singapura e Taiwan. Da mesma maneira, foi a capacidade de atuar neste mundo, que nos últimos vinte anos transformou o Brasil de um exportador de produtos básicos num exportador de produtos industrializados.

Essa multipolaridade do mercado mundial, que trouxe a emergência de novos centros de poder econômico, como o Mercado Comum Europeu e o Japão, não significa que estes espaços abertos para a reelaboração das identidades internacionais dos países e de suas modalidades de inserção no mercado não estejam sujeitos às vicissitudes das dicotomias dureza x fragilidade, revolucionário x moderado.

Na perspectiva latino-americana, a dicotomia dureza/fragilidade pode ser exemplificada pelo tema da dívida externa, um item de primeira importância na agenda internacional dos países da região. Com efeito, o maciço ingresso de recursos financeiros na América Latina nos anos 70, provenientes dos eurodólares e dos petrodólares e da transnacionalização dos sistemas financeiros, as taxas de juros que em regra geral estavam abaixo das taxas de expansão das exportações dos países tomadores destes recursos,

converteu-se nos anos 80 numa exportação líquida de capitais. Esta mudança fundamental das circunstâncias, independentemente das especificidades econômicas dos países devedores e do uso que fizeram dos recursos, tem como causa genérica os descompassos entre a política monetária e a política fiscal dos EUA. É por conta deste descompasso que os EUA, unilateralmente elevaram as taxas de juros, provocando, com o acréscimo em cascata dos encargos da dívida, um penoso processo de ajustamento das economias dos países latino-americanos, que viram o seu desenvolvimento comprometido e os seus problemas sociais agravados.

Na raiz deste problema está a fragilidade tanto do dólar como moeda internacional quanto do crescimento da importância, nos anos 80, da economia simbólica, que vem se afastando cada vez mais, como observou Peter Drucker, da economia real das transações de bens e serviços, e tornando os investimentos de capital – e não o comércio – a força impulsionadora da economia mundial. A fragilidade desta situação, cujo equilíbrio precário vem sendo mantido por ajustes *ad hoc* das políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos de mercado, não elimina a sua dureza para os países latino-americanos, que vêm absorvendo os seus efeitos, com enormes custos. Daí a paradoxal fragilidade de uma situação, causada pela diminuição da hegemonia norte-americana no mercado mundial, e ao mesmo tempo a sua dureza, que vem transferindo os ônus dos desequilíbrios, para vários países, entre os quais os nossos.

A dicotomia revolucionário/moderado também é aplicável ao sistema internacional contemporâneo, quando se pensa, no papel que nele desempenham os pequenos e médios Estados e também os atores transnacionais – de empresas e movimentos terroristas – que é novo quando historicamente contraposto às modalidades da ordem mundial anteriores à segunda Grande Guerra.

Assim, não há dúvida de que existe um ingrediente revolucionário e inovador na constituição e na ação diplomática do Terceiro Mundo.

De fato, este apesar da heterogeneidade e da debilidade dos países que o compõem, e cujo traço comum é dado pelas diversas formas de subdesenvolvimento, foi capaz, com a criação do Grupo dos 77, de institucionalizar no plano internacional a agenda Norte-Sul e também de levar adiante, no texto da Convenção da 3ª Conferência sobre o Direito do Mar, a proposta de uma gestão comum dos Fundos Oceânicos, em benefício da humanidade.

Entretanto, estas inovações contrastam com a indiscutível moderação do ritmo da mudança, uma vez que o sistema internacional contemporâneo tem se revelado capaz de assegurar continuidade e persistência, em meio às transformações. Em verdade, tem sido suficientemente flexível para absorver, sem cortes revolucionários, (i) a multiplicação dos Estados, derivada do processo de descolonização; (ii) a proliferação de protagonistas não estatais, provenientes da intensidade da ação transnacional de empresas, partidos, movimentos sociais; (iii) a miríade de alianças e conflitos entre os atores internacionais e (iv) as alterações mais ou menos estáveis da estratificação internacional – dos exportadores de petróleo dos anos 70 aos NIC's asiáticos dos anos 80.

### **A América Latina e as mudanças do sistema internacional: necessidades internas e dilemas externos**

Dadas estas características do sistema internacional, que por meio das dicotomias dureza/fragilidade, revolucionário/moderado iluminam as fronteiras do espaço aberto pela disjunção entre ordem e poder, quais são, nos anos 80, na ótica latino-americana, as possibilidades de compatibilização das necessidades internas com alternativas externas? Em outras palavras, qual é o espaço para a

conformação do destino da região, particularmente no campo econômico, tendo em vista que os limites impostos pelas relações Leste-Oeste no campo estratégico-militar aparentemente só deixam margem para o reformismo das identidades internacionais dos países que o compõem?

A primeira ponderação a ser feita é que dadas as transformações ocorridas no mundo do comércio, a região como um todo, da década de 50 para a década de 80 perdeu posição no campo econômico. A renda média *per capita* da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela é hoje um terço ou menos inferior à do Japão e dos países europeus de renda média, metade da Europa mediterrânea, e inferior à dos NIC's asiáticos e da Turquia. Estas relações contrastam desfavoravelmente com as existentes há uma geração, indicando que a América Latina ficou atrás do desenvolvimento da Europa e do Leste asiático, como mostram os dados coletados em livro recente por Béla Balassa e associados, de cujas propostas pode-se discordar, mas não se pode ignorar os fatos por eles apresentados.

Também no campo político verifica-se uma redução da importância da América Latina no plano diplomático mundial, quando se contrasta os anos 50 e 60 com os anos 80. Assim, por exemplo, se é certo que o multilateralismo global tem hoje menor importância, por força da sua crise – uma consequência da disjunção entre ordem e poder e do jogo das dicotomias – no seu contexto, a América latina como um bloco regional perdeu o significado que tinha no segundo pós-guerra. Para isso contribuiu não apenas a existência de grandes focos de tensão internacional, em outras regiões – por exemplo o Oriente Médio – como também o surgimento dos novos países da África e da Ásia, com o processo de descolonização, e o próprio impacto deste processo na região.

Despontaram para a vida independente novos Estados, com outras línguas além do espanhol e do português e outros vínculos com a África e a Europa. Daí o cuidado que deve cercar a definição da identidade da região no plano multilateral. Um sintoma desse problema de identidade é a crise da OEA, que tem, é certo, outras causas, mas que tendo sido um grande organismo multilateral, no segundo pós-guerra, com uma significativa importância na diplomacia multilateral global, vem perdendo centralidade, a simbolizar a redução da relevância econômica da América Latina para o mundo.

Na análise do porquê destas transformações, um aspecto importante a ser sublinhado é a dinâmica recente do progresso técnico-científico, que não depende diretamente do poder político dos Estados, mas é responsável por profundas inovações, que tem impactado a posição da América Latina no mundo. Com efeito, a inovação tecnológica está desgastando as clássicas vantagens comparativas históricas que deram, bem ou mal, à região, desde a época da expansão europeia no século XVI, um papel econômico no mundo.

O progresso na agricultura (fertilizantes, defensivos, etc.), e a biotecnologia, por exemplo, diminuíram a importância estratégica da exportação de produtos primários, permitindo a um número crescente de países – inclusive subdesenvolvidos – a autossuficiência alimentar. Se a isto se agregarem as práticas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos na defesa de seus produtos agropecuários, não é difícil entender porque países como a Argentina e o Uruguai, fornecedores tradicionais de carne e trigo para o mercado mundial, se viram e estão se vendo afetados por esta transformação.

A diminuição da importância, para o mundo, dos produtos primários, alcança igualmente as matérias-primas pois a inovação

tecnológica – estimulada em parte pela alta dos preços do petróleo nos anos 70 – vem reduzindo seu peso econômico, seja no processo de manufatura – é o caso da energia, inclusive petróleo – seja na quantidade de matérias empregadas, pois os produtos são mais leves, o plástico vem substituindo metais, as fibras naturais vem sendo deslocadas pelas artificiais, etc. Disso também derivam consequências para países da região. Por exemplo, para a Venezuela e o México, enquanto exportadores de petróleo, para a Bolívia, enquanto exportadora de estanho, para o Chile, enquanto exportador de cobre, para o Brasil, enquanto exportador de ferro e bauxita.

A mudança de hábitos e preferências, que como a inovação tecnológica não depende diretamente do poder político, vem igualmente impactando o consumo mundial de certos produtos primários da América Latina. Refiro-me à preocupação com saúde, que levou à redução do fumo; a preocupação com obesidade, que diminuiu o uso do açúcar; a novos hábitos alimentares que vem amainando a *vis atractiva* do café como bebida. Refiro-me também aos efeitos da ampliação do consumo de tóxicos nos países desenvolvidos, que estimula a sua produção na América Latina, ensejando o narcotráfico, com todas as suas consequências, inclusive as da desestabilização do poder constituído em alguns Estados na região.

No setor secundário, a automação e a informática atenuaram a relevância do custo mais barato de mão de obra como fator de competitividade internacional. Daí as dificuldades de levar adiante o processo latino-americano – bem-sucedido nos países grandes da região até os anos 70 – de primeiro substituir as importações e depois de aprofundar a industrialização, expandir exportações, no contexto de uma produção que se transnacionaliza globalmente. A isto também cabe adicionar uma alteração da indústria

manufatureira que num mercado mundial de complexidade e competitividade crescentes, vende produtos que incorporam um serviço de alto conteúdo tecnológico, como passo a exemplificar a partir da minha própria experiência pessoal no setor.

Hoje em dia não se vende um pistão simplesmente. Vende-se um projeto de pistão que seja apropriado para motores com novas especificações – de redução de peso, consumo de energia, controle de emissões, etc. Isto significa que o produto final vendido, além da matéria-prima e mão de obra fabril e de investimentos em ativo fixo como equipamentos, incorpora um serviço tecnológico de alta densidade, que deles independe. Não se vende, também, uma caixa de papelão ondulado, vende-se um projeto para embalar um produto, sendo este projeto o serviço incorporado no produto final.

O progresso tecnológico e científico também alterou o setor terciário, pois nele tem uma predominância dinâmica novos tipos de informação e de conhecimento de ponta, que a região como um todo, pelo seu próprio subdesenvolvimento, tem dificuldades gerar.

Estas facetas da inovação, que estão transformando significativamente a forma pela qual o campo econômico atua e dentro dele o mercado global – e que foram sumariadas num conhecido artigo de Peter Drucker e antes deste artigo apresentadas de maneira instigante por Aldo Ferrer, em livro que as encara na perspectiva latino-americana –, vem ocorrendo no contexto da já mencionada problemática da dívida externa, que nos anos 80, trouxe para a região, a redução de renda e dos salários, a diminuição dos investimentos e a agudização dos problemas sociais, entre os quais o da pobreza absoluta.

Daí a gravidade da crise, e a razão pela qual, na ótica latino-americana, o mundo dos anos 80 apareça com uma forte carga de

inospitalidade. No jogo das dicotomias que atuam em virtude da cisão entre ordem e poder, percebe-se mais a fragilidade da região do que as suas possibilidades, ainda que estas existam. Sente-se a dureza do sistema internacional; experimenta-se a excessiva moderação das respostas diante da necessidade de um sopro inovador; presencia-se a formação de novos blocos econômicos, que podem, inclusive, apontar para um maior isolamento da América Latina.

Neste sentido, aliás, de formação de novos blocos, cabe sublinhar a crescente força de gravitação que a economia norte-americana vem exercendo em relação à mexicana, num processo que busca integrá-la num grande conjunto – o do hemisfério norte-americano, composto pelo Canadá e pelos EUA. É evidente que essa *vis atractiva* posta pelas leis do mercado e facilitada pela geografia, coloca para o México, enquanto país, significativos problemas de identidade, que adviriam de uma intensificação de sua integração econômica formal e informal com os EUA. Coloca, por outro lado, para o resto da América Latina, e particularmente para os países da América do Sul, os riscos de uma diminuição econômica e política de abrangência internacional da região.

Em síntese: o quadro latino-americano nesta década é realmente um quadro de crise de identidade e de estagnação operacional. Como aqui apontou Helio Jaguaribe, ocorreu uma efetiva deterioração da posição dos países latino-americanos no cenário internacional –, uma deterioração que afetou a identidade, reduziu as margens da ação externa e a capacidade interna da região para modernizar-se de desenvolver-se.

### **A crise da América Latina: do conhecer para pensar**

Se este juízo é uma avaliação apropriada, quais são as conclusões que dele devemos extrair, para deliberações da política

externa, para encerrar esta aula magna, retomando a pergunta colocada no início?

Sem dúvida uma parte da resposta passa pela intensificação da concertação interlatino-americana, em novos moldes, à maneira do acordo de Buenos Aires em 1986, que vem adensando as relações econômicas e políticas do Brasil e da Argentina e que incorpora em seu bojo o Uruguai. Entendimentos deste tipo, baseados em complementaridades e na ideia de equilíbrios dinâmicos, ajudam a minorar o isolamento internacional da região, superando restrições de mercados domésticos e de recursos econômicos e humanos. São, inclusive, na medida em que se generalizaram e ampliaram para sistemas mais abrangentes – como aqui sugeriu Helio Jaguaribe –, dando novo sopro de vida a vários dos sistemas multilaterais já existentes na região, uma réplica, no estágio em que se encontram os nossos países, à formação de grandes sistemas produtivos extrazonais.

Nisso tudo, necessariamente se inclui o tema da participação do México no novo processo de concertação latino-americana. Com efeito, se o México tem, como observou igualmente Helio Jaguaribe, limitações econômicas e políticas a sua ação, provenientes das relações da vizinhança com os EUA tais como estão hoje constituídas, tem também a preservar o valor de sua autonomia internacional e o da sua identidade em relação aos EUA. Por outro lado, os demais países da região, e muito particularmente os grandes parceiros sul-americanos do México, entre os quais está o Brasil, se não podem desconhecer as realidades que constroem a ação operacional mexicana, não tem como deixar de considerar, enquanto item prioritário para a sua própria inserção no mundo, a manutenção da inteireza da América Latina como um contexto regional efetivamente integrado pelo México. Daí a existência de um terreno comum importante a ser explorado com objetividade.

Este encaminhamento, suscintamente esboçado, no entanto, por si só não basta, pois se mantém e busca aprofundar a identidade da região, não é operacionalmente suficiente, dado o peso das transformações mundiais. Em outras palavras, existe latente neste encaminhamento um hiato entre a legitimidade dos fins e a eficácia dos meios, como vou buscar sugerir teoricamente, valendo-me da dicotomia kantiana entre o pensar e o conhecer, tal como a aplica Jaspers na análise das relações internacionais, consoante um sugestivo estudo de Raymond Aron.

O *conhecer* edifica o sistema de conhecimento, que por meio da técnica transforma as sociedades e cria o meio no qual o homem contemporâneo vive. No campo das relações internacionais, o conhecer é um ingrediente básico, pois sem ele perde-se o senso de realidade e o realismo, que deve ser o ponto de partida de qualquer formulação de política externa. Entretanto, em matéria de política internacional, o realismo tende a ver no mundo a reiteração de certas constantes, sem se abrir para o que há de novo – e foi justamente o que há de novo em meio à continuidade, que em oposição a esta visão, procurei destacar na minha exposição. O senso de realidade do novo, por outro lado, na ótica latino-americana, nesta década, pelo que tem de inóspito, sublinha excessivamente o peso dos fatos e dos condicionamentos, e pode levar ao imobilismo.

Daí o papel do pensar, para o qual aponto, preliminarmente evocando o que diz Guimarães Rosa, em *Grande Sertão: Veredas*: “Qual é o caminho certo da gente? Nem para a frente nem para trás: só para cima”. O *pensar* indica o “para cima”, pois abrange o saber “do para frente e para trás” do conhecer, ao refletir sobre o global, buscando-lhe o significado. O que instiga o “para cima” do parar para pensar o significado das coisas e do mundo que nos cerca é uma situação-limite.

Acredito que estamos, na América Latina, numa situação-limite que desponta na imagem de um labirinto, pois como nos versos de Octavio Paz, estamos olhando para *puertas de entrada y salida y entrada de un corredor que va de ninguna parte a ningún lado*. Por isso precisamos encontrar a saída do labirinto, parando para pensar, de maneira apropriada, o tema da nossa identidade como região e a de sua afirmação internacional, inserindo-nos no mundo de forma compatível, em cada uma de nossas sociedades, com o imperativo de ampliação da capacidade de conformar o nosso próprio destino.

Sei que isto não é fácil, pois como diria Guimarães Rosa, e com ele concluo: “O mais difícil não é um ser bom e proceder honesto; difícil, mesmo, é um saber definido o que quer, e ter o poder de ir até no rabo da palavra”.



## 60. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (1992)<sup>1</sup>

O sistema internacional do segundo pós-guerra, que teve como eixo o conflito Leste-Oeste, estruturava-se em torno de duas grandes linhas: a batalha ideológica e o equilíbrio do terror nuclear. Estas linhas, que davam ao sistema uma certa coerência e previsibilidade, desapareceram com o término da Guerra Fria enquanto fatores de organização da vida mundial.

Daí esta nebulosa que caracteriza a conjuntura internacional, que aparece para um país como o Brasil sob a forma de uma mescla simultânea de tendências promissoras e preocupantes. Entre as primeiras, cabe destacar a globalização dos mercados e as oportunidades que oferece: a constituição de uma consciência coletiva de respeito aos direitos humanos, à democracia e ao meio ambiente; e a revalorização dos organismos internacionais, em particular a ONU. Entre as segundas, a intensificação dos conflitos étnicos, religiosos e de nacionalidades; o risco de uma guerra comercial entre megablocos tendencialmente protecionista; e a aceleração da brecha Norte-Sul. É neste contexto que a política externa brasileira tem de se mover e se renovar.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 23 de maio de 1992.

Toda proposta de política externa parte da análise simultânea das demandas da sociedade nacional e das oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional. A tarefa da diplomacia é a tradução dessas necessidades internas em possibilidades externas. Essa tradução não é nunca literal, mas criativa. Diria, para recorrer, por analogia, a Haroldo de Campos, que se trata de uma transcrição. Constitui um exercício de inteligência e sensibilidade que acrescenta algo de relevante a inserção internacional do país, na medida em que consegue captar com fidelidade os impulsos internos, agregando a esta percepção agilidade para detectar mudanças nas conjunturas mundiais e aproveitá-las.

Com efeito, a atividade diplomática não implica mera submissão dos interesses nacionais ao permissível de cada época histórica da vida mundial. Se é irrealista prescindir de uma análise objetiva da conjuntura internacional a cada momento de sua evolução, seria por outro lado imobilismo imperdoável para um país como o Brasil não ter em mente que o trabalho diplomático transforma, por sua ação, a realidade em que atua, criando sempre novas possibilidades que não estavam dadas.

A diplomacia, enquanto transcrição constante, tem seu tempo próprio. Busca e alcança resultados no curto prazo, mas também trabalha na duração mais longa. Incorpora o passado, a levar em conta a coerência da tradição, em sua obra aberta de construir o futuro do país.

Esta pequena reflexão teórica permite encaminhar como estou vendo a missão da diplomacia brasileira no acelerado processo internacional em que vivemos. Começo apontando que o presidente Fernando Collor propôs com clareza a reformulação da agenda interna do país em seu discurso de posse. Esta agenda foi politicamente incorporada pela sociedade brasileira. É com base nela que se debatem hoje as grandes questões nacionais.

As ênfases, dependendo dos protagonistas, são certamente diversas, as opções muitas vezes conflitantes, mas o eixo das discussões foi deslocado de forma marcante.

A agenda interna, ao mesmo tempo que ganhou vigência por sua adoção por todas as correntes políticas, ganhou atualidade sincronia transnacional ao incorporar os grandes problemas com que se defrontam hoje quase todas as sociedades: competitividade, modernidade, redefinição do papel do Estado, compatibilização da livre-empresa com a responsabilidade social, democracia, promoção dos direitos humanos e preservação do meio ambiente.

No que se refere ao plano internacional, a nova agenda tem como tema unificador, como indicou o presidente Collor, o da inserção competitiva do país no mundo. A operacionalização no plano externo desta agenda, a partir deste tema-chave, é a tarefa política do Itamaraty.

Esta tarefa requer, como verifiquei desde que assumi o Itamaraty, constante e estreita articulação interna. Em primeiro lugar, com todos os ramos do Executivo. Cito apenas algumas das questões concretas de que me ocupei nestas últimas semanas. O gás boliviano e argentino, importante tema da formulação da matriz energética de nosso país, pede, como já está sendo feito, coordenação com o Ministério das Minas e Energia e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). O projeto da hidrovía Paraná-Paraguai implica coordenação com o Ministério dos Transportes e com a SAE. Também com o Legislativo a articulação é indispensável, como senti por meio do apoio dado à missão parlamentar ao Peru, enquanto movimento em defesa da democracia no nosso continente. A política externa exige, ainda, enquanto um imperativo da democracia, a articulação com a sociedade civil, no trato do que poderíamos chamar de agenda da opinião pública: um exemplo é o da proteção de brasileiros no

Exterior, tema cada vez mais importante, como indica a questão dos dentistas brasileiros em Portugal; outro é o dos debates surgidos em torno da concessão de visto ao Dalai Lama.

À dicotomia agenda interna/agenda externa se soma outra de grande relevância em nosso caso, que é nossa própria dicotomia interna. O velho tema do Brasil país de contrastes ainda não perdeu, infelizmente, sua pertinência. O resultado líquido na área de política externa é o de um país com perfil de atuação internacional extremamente complexo. A solução de nossos problemas de curto e médio prazos depende de cooperação com os países desenvolvidos (financiamento, investimento, acesso a mercados, transferência de tecnologia), enquanto a solução dos problemas de longo prazo – decorrentes de uma divisão internacional do trabalho que não nos atende – pede mudanças da ordem mundial, o que nos aproxima naturalmente de outros países em desenvolvimento com interesses semelhantes.

Temos aí mais um exemplo dos dois tempos coexistentes da diplomacia: um voltado para resultados no prazo mais curto, outro imbuído de uma visão de futuro.

Gostaria de mencionar, brevemente, uma dimensão frequentemente esquecida da política externa em sua vertente de longo prazo, que é a diplomacia cultural. Esta atua qualitativamente no campo dos valores e permite contrapor ao noticiário conjuntural, muitas vezes parcial e equivocado, que se concentra em aspectos seguramente deploráveis, mas transitórios, de nossa realidade a contribuição mais duradoura da civilização brasileira e sua *vis atractiva* para outras sociedades. Por isso a ela darei prioridade em minha gestão.

É em função desta moldura que concebo o planejamento estratégico do Itamaraty em dois planos complementares:

- o da adaptação criativa;
- e o da ação para a mudança.

Um exemplo da postura de adaptação criativa é a nova atitude brasileira com relação aos regimes existentes de controle de intercâmbio internacional de tecnologias tidas como sensíveis porque têm também aplicação militar, estamos preparados para aceitar procedimentos equitativos de controle em troca de acesso a tecnologias; consideramos, portanto igualmente relevantes a construção da confiança e a verificação, de um lado, e o direito à participação nos fluxos internacionais de alta tecnologia, de outro.

Exemplos de ações de mudança são no plano econômico mundial, a retomada do tema do desenvolvimento com os novos componentes de preocupação com o meio ambiente e a equidade. E, no plano político, a proposta de ampliação dos assentos permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, enquanto um dos ingredientes da democratização do sistema internacional.

O tema recorrente da política externa brasileira em sua nova feição, o desenvolvimento sustentável com justiça social, tem íntima relação com o conceito de democracia enquanto conjunto de regras do jogo adequadas à convivência coletiva e eticamente fundamentadas no respeito aos direitos humanos. A vigência da democracia no Brasil confere legitimidade e vigor à ação diplomática do Brasil no campo dos valores e sustenta politicamente a nossa pregação em prol de uma maior democratização as relações internacionais, que é a consequência externa da democratização no plano interno, como explica Bobbio ao apontar no nexo entre democracia, direitos humanos e paz.

É neste quadro que o social-liberalismo adquire toda a sua abrangência doutrinária, pois um de seus temas centrais é o de que é em nome da liberdade que se busca mais igualdade e menos

privilégios, tanto no plano interno como no internacional. O social-liberalismo reconhece, em poucas palavras, que o mercado, ao não operar no vazio, pede uma ordem que se manifesta numa moldura jurídica e institucional. Esta, por sua vez, só pode resultar de um processo de construção política.

Um exemplo, no campo do comércio internacional e da globalização de mercados, é o esforço que tem sido desenvolvido, com participação intensa do Brasil, na atual Rodada Uruguai do GATT, objetivando elaborar um quadro multilateral estável para uma parte importante dos fluxos internacionais de recursos.

Os dois Brasís a que me referi geram efetivamente, como já pude sentir com nitidez, pautas diplomáticas muito diversas, que nos aproximam, respectiva, simultânea e complementarmente, dos operadores diplomáticos dos países do Terceiro e do Primeiro Mundo.

Temas do subdesenvolvimento são, entre outros, os ligados à violência contra menores ou as atividades dos garimpeiros nas fronteiras do Norte do país.

Temas do Brasil moderno podem ser exemplificados com as questões do intercâmbio internacional de tecnologias sensíveis e da capacitação científico-tecnológica em sentido amplo, com todas as suas implicações na área econômica – como é o caso das discussões sobre propriedade intelectual na já mencionada Rodada Uruguai do GATT.

Em síntese, o Brasil, por sua escala e complexidade, é um país que tem interesses globais e, portanto, não deve proceder a adesões excludentes. Precisa, no entanto, estabelecer uma escala de prioridades. Esta pode ser posta em prática por meio do conceito de parcerias operacionais.

As parcerias operacionais se identificam pela existência ou possibilidade de operações diplomáticas no curto e médio prazos. Algumas são, por fatores geográficos e culturais, mais permanentes: América Latina, com seu núcleo no Cone Sul, Estados Unidos e Europa. Outras podem ganhar um novo sentido estratégico, como é o caso do Japão, em função do papel que tende a desempenhar no sistema internacional com base no seu hoje incontestável poderio econômico-financeiro. Também existem relevantes “nichos de oportunidade” no mundo complexo da Ásia e da Oceania, e um importante trabalho a ser feito no continente africano, à luz de novos dados, como a paz em Angola, a independência da Namíbia e as medidas liberalizantes que certamente levarão ao desmantelamento do *apartheid* e ao retorno pleno da África do Sul ao convívio internacional.

Estas parcerias não podem ser excludentes. A assinatura do acordo entre o Mercosul e os EUA, o chamado Acordo Quatro Mais Um, por exemplo, não impede que se firme documento semelhante com a CEE (Comunidade Econômica Europeia) e, eventualmente, com o Japão. Trata-se, portanto, de construir e desenvolver parcerias e operacionais harmônicas em seu conjunto, e que resultam de uma visão estratégica.

Exemplifico estas ideias tomando como ponto de partida a América Latina, que é nossa circunstância, nossa região-chave, em que operamos tanto bilateralmente, lidando com as especificidades, como multilateralmente, buscando uma inserção competitiva da região como um todo no mundo.

No momento, a região vive a ambiguidade de ao mesmo tempo atrair o interesse mundial por seus corajosos programas nacionais de reajuste econômico e pelas potencialidades de intercâmbio que apresenta e de causar alguma preocupação pela fragilidade da democracia em alguns dos países.

A crise econômica e os custos sociais do ajuste econômico que se tornou impostergável têm, efetivamente, estimulado ameaças à democracia, como se viu no Haiti – embora, lá, as causas sejam de tipo diverso – e, sobretudo, na Venezuela e no Peru. É fundamental, para a recuperação econômica e social da região e para sua inserção competitiva, que a estabilidade política se mantenha e projete mundialmente uma imagem de tranquilidade e previsibilidade, essencial para os cálculos e projeções dos agentes econômicos. Foi nesta linha que atuei na reunião da OEA, realizada em Nassau de 17 a 23 do corrente.

Uma palavra final sobre o Mercosul, que se enquadra na diplomacia da integração que é hoje um novo fenômeno global, de que são exemplos a CEE e o projeto do Acordo Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA). Esta diplomacia é uma diplomacia da cooperação, em que não mais se colocam os temas tradicionais da guerra e da paz.

O Mercosul é uma plataforma de inserção competitiva da região no plano mundial e representa para as suas partes contratantes, que têm como núcleo o entendimento Brasil-Argentina, uma operação diplomática de alta envergadura. Não se opõe, mas complementa nosso firme engajamento global e constitui um ingrediente importante para aumentar nossa participação nos mercados desenvolvidos e na vida diplomática internacional, como pude sentir no diálogo entre os chanceleres do Mercosul e da CEE, de que participei recentemente, na reunião realizada em Guimarães (Portugal), no dia 2 de maio.

Se, como disse João Guimarães Rosa, “toda ação principia mesmo é por uma palavra pensada”, estas são as primeiras reflexões sobre a inserção internacional do Brasil que desejava compartilhar com a opinião pública.

## 61. DIPLOMACIA E PARLAMENTO (1992)<sup>1</sup>

### Diplomacia e Parlamento

É com grande satisfação que me dirijo aos ilustres integrantes da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. A convocação que aqui me traz para intercâmbio de ideias sobre política externa brasileira obedece à prática regular que tanto preza o Itamaraty para manter vivo e fecundo seu diálogo com o Parlamento.

Aqui estive pela primeira vez quinze anos atrás, na condição de acadêmico, para debate tão estimulante quanto o que antecipo será este que me cabe agora manter com Vossas Excelências, investido na função de ministro de Estado.

Entre a palavra do professor e a do chanceler, muitos pontos de contato haverão certamente de ser notados. Afinal, a universidade – que é a minha Casa de origem – e a diplomacia – hoje o âmbito de minha atuação política – possuem de longa data fortes elos entre si. Como também acham-se, ambas, ligadas individualmente

---

1 Pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 6 de agosto de 1992. In: LAFER, Celso. *A inserção internacional do Brasil: gestão no Itamaraty*. Brasília: MRE, 1993, p. 127-142.

ao Parlamento, que é o núcleo natural para onde convergem, no sistema democrático, as aspirações e o pensamento da sociedade.

A importância que atribuo à contribuição do Congresso para a condução da política externa pode ser exemplificada no apoio que, como ministro, emprestei ao trabalho da Comissão Parlamentar criada para acompanhar a situação política no Peru. Recordo também, com prazer, meu recente comparecimento a esta Casa, quando do lançamento da revista *Política Externa*, editada pela Paz e Terra com o apoio de segmentos do mundo político e acadêmico.

Recorro a essas breves reminiscências para sintetizar que democracia e diplomacia são instrumentos inseparáveis na ação internacional do Estado. Ação que transcende em suas manifestações políticas, econômicas e culturais as características de um mero virtuosismo técnico-profissional. Diplomacia sem retaguarda da legitimidade democrática é passível de transformar-se em tarefa inócua ou artificial. Comprometeria a autêntica projeção e afirmação dos interesses nacionais. A participação do Congresso vem a preencher, pois, esta lacuna.

### **A Federação na política externa**

Tenho consciência de que, num país como o Brasil, dotado de estrutura federativa, a política externa deve levar em conta a dimensão da Federação. De minha parte, tenho colocado em prática essa exigência, como na celebração do acordo para a instalação em São Paulo da sede do Parlamento Latino-Americano.

O mesmo sentido de Federação, expresso na importância da participação dos estados e municípios no fortalecimento dos veículos externos da República, esteve presente na realização, no Rio de Janeiro, da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, precedida de reuniões preparatórias de nível regional em Manaus e Canela. Reflete-se também na decisão do

senhor presidente da República de designar a cidade de Salvador, Bahia, como sede da Terceira Conferência de Cúpula Ibero-Americana, programada para 1993.

O vínculo entre Federação e política externa é também percebido na coordenação, com autoridades estaduais e municipais, de atividades de interesses em nossas relações com nações limítrofes. Enquadram-se nessa prática as atuais consultas e negociações em torno de projetos de construção de novas pontes internacionais com a Argentina e o Paraguai.

### **Identidade e preceitos constitucionais**

A incidência diplomática dos temas da democracia, da ação do Parlamento e da própria Federação serve para demonstrar que a política externa deve refletir essencialmente o que somos e o que aspiramos como povo e como nação. Em uma palavra, é a identidade nacional o seu fundamento básico. E essa identidade se exprime, como tenho dito, na visão de um país de contrastes.

O Brasil tem padrões de primeiro mundo e padrões também – na acepção hoje não tão corrente como até há pouco – de Terceiro Mundo. A identidade brasileira é fruto dessa característica que nos é inerente.

Por outro lado, a política externa tem como referencial permanente e inalienável os preceitos ditados pela Constituição Nacional. Guia-se, como dispõe o artigo 4º da Carta Magna, pela independência, pelos direitos humanos, pela autodeterminação, pela não intervenção, igualdade dos Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo cooperação para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.

A integração da América Latina é conforme o mesmo dispositivo constitucional, princípio fundamental da ação

externa brasileira. Costumo dizer que a América Latina é a nossa circunstância. É o contexto contíguo, com as necessárias condicionantes da realidade histórica e geográfica, em oposição a outros âmbitos – não necessariamente menos importantes, mas nem sempre com a mesma carga de interesse direto e imediato, de relação viva e palpável, presente no cotidiano de nossa diplomacia para a América Latina.

### **Necessidades internas e possibilidades externas**

Dentro do seu conteúdo ditado pela legitimidade democrática, a política externa move-se pelas análises simultâneas das demandas da sociedade nacional e das oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional. A tarefa da diplomacia é, pois, a de traduzir as necessidades internas em possibilidades externas.

O tema da democracia, constante na preocupação do governo Collor, é, pois, um ingrediente interno e, também, um ingrediente externo. Na visão kantiana, como tenho afirmado, essa diretriz que venho procurando seguir na condução do Itamaraty reflete o respeito ao pluralismo, ao diálogo, à tolerância, dentro de uma visão de mundo voltada para solução pacífica das controvérsias.

Posso dizer também que a ênfase na democracia e nos direitos humanos é ilustrativa do vínculo indissociável entre a política e a ética. Essa sintonia, que traduz uma forma de conceber a vida em sociedade, incorpora-se à nossa análise da dimensão da vida internacional, ideia recorrente na orientação diplomática do governo do presidente Collor.

Ideia que também exprime um objetivo mais amplo, mais ambicioso – nem por isso menos relevante – que é o objetivo da democratização das relações internacionais.

## **Adaptação criativa e visão de futuro**

Esse objetivo significa que o Brasil rejeita o imobilismo no trabalho diplomático. Reconheço que o realismo é o ponto de partida da política externa, mas não pode ser o seu ponto de chegada. Isso representaria acomodação. Daí a necessidade de uma combinação entre a tradição e a inovação.

Transformar a realidade em que atuamos, criar sempre novas possibilidades, agir com preocupação não apenas de curto prazo, mas também de longo prazo, são metas que traduzem aqueles dois parâmetros que tenho feito observar na ação do meu ministério: a adaptação criativa e a visão de futuro.

Exemplo muito claro de adaptação criativa foi o que logramos com a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e aqui eu me refiro em especial à Declaração do Rio e às convenções assinadas sobre mudanças climáticas e biodiversidade. Não são as convenções ideais, mas representam um patamar qualitativamente superior. Inspiram-se no conceito de desenvolvimento sustentável, que é o grande elemento de criatividade e inovação que se consagra como ideia-força de uma nova mentalidade de cooperação internacional.

Outro exemplo estaria no desafio da modernidade, expresso no imperativo de nosso acesso à alta tecnologia com o reconhecimento da necessidade de controles internacionais do uso dessa tecnologia. Mas ao mesmo tempo esse reconhecimento, como sempre sustentamos, não pressupõe a aceitação de instrumentos e mecanismos de controle de caráter discriminatório.

Visão de futuro na política externa, eu a definiria como imprimir a ideia de um sistema internacional mais compatível com nossos valores, aspirações, e com o nosso próprio peso específico. A Agenda 21 aprovada na Conferência do Rio traz, justamente,

esse elemento de visão de futuro ao consolidar um programa de princípios de cooperação internacional capazes de alterar a dinâmica simplista das relações de custo-benefício. Consagra uma agenda de temas de interesse comum da humanidade, dentro de uma visão mais equitativa, mais democrática, da estruturação da ordem mundial.

Outro exemplo de visão de futuro está presente na posição do Brasil favorável a um debate sério sobre a reformulação da composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É mais do que evidente que as profundas transformações da era após a Guerra Fria, associadas ao imperativo do reconhecimento das relações políticas e econômicas no eixo norte-sul, estão a requerer a democratização dos processos decisórios internacionais.

### **As mudanças internacionais**

Com esta reflexão, passo a comentar a grande transformação na estrutura do poder mundial, que deixou de ter como eixo central o conflito Leste-Oeste, que, por sua vez, abriu espaço para discussões – nunca efetivas – sobre as relações no eixo norte-sul, debate esse articulado politicamente através do Movimento Não Alinhado e economicamente através do Grupo dos 77.

Todas essas premissas desapareceram com o fim da Guerra Fria. Desapareceram inicialmente com a queda do Muro de Berlim, mais explicitamente com o desmembramento da União Soviética e – a meu ver – definitivamente com o recente acordo entre os presidentes Bush e Yeltsin que sepultou na prática o conceito de paridade estratégica.

Essa grande alteração do quadro estratégico mundial vem acompanhada de outras tendências – antagônicas entre si – que considero igualmente relevantes como dados de análise e reflexão

para a política externa brasileira. A primeira são as forças de integração e a segunda, as forças de desagregação.

Por forças de integração, entendo o processo de constituição dos chamados megablocos econômicos, que dão nova configuração às relações internacionais: a Comunidade Econômica Europeia; a formação de bloco comercial na América do Norte com o NAFTA, do qual deverá participar o México; a área de grande desenvolvimento industrial e tecnológico no Pacífico Norte com seu epicentro no Japão; e, na América Latina, como iniciativa mais adiantada, o Mercosul.

As forças de desagregação, eu as identifico não só na extinção do Estado soviético e na crise da Iugoslávia – ambas tendo dado lugar ao surgimento de novas nações soberanas e independentes – como também na reaparição de conflito de caráter étnico e nacionalista a afetarem não exclusivamente as regiões da Europa central e oriental. Tais conflitos se manifestam também em fenômenos como o da eclosão de movimentos xenófobos e racistas, por vezes provocados pelo crescimento das correntes migratórias, como da África do Norte e do próprio Leste Europeu.

Neste contexto, a ideia da desideologização das relações internacionais, como aventada com fim da Guerra Fria, não parece tampouco definitiva. Se a supremacia dos valores do liberalismo político e econômico aponta para o esvaziamento do conteúdo ideológico da política internacional, o fortalecimento do fundamentalismo islâmico pareceria talvez reintroduzir, em oposição aos valores da tradicional cultura ocidental, aquele mesmo tipo de clivagem.

### **Inserção competitiva do Brasil**

Todo esse quadro coloca para o Brasil o desafio de sua inserção competitiva no cenário internacional. Inserção competitiva foi a

palavra-síntese da percepção da política externa definida pelo presidente da República em seu discurso de posse, e desde então reiterada.

Isso envolve uma soma de indicadores, sobretudo econômicos, ligados ao nosso crescimento e ao nosso desenvolvimento com justiça social. Daí a eliminação da pobreza como um dado inquestionável desse processo, necessário para superar a insustentabilidade social, econômica e política que está na raiz da pobreza. Como tenho dito, a pobreza é um estado de insustentabilidade.

A tarefa da inserção competitiva passa, inevitavelmente, tanto pelo plano interno quanto pelo plano externo.

No primeiro, situaria a série de esforços próprios do governo brasileiro no campo da liberalização da economia, do combate à inflação, da reforma do Estado, do controle orçamentário, da desregulamentação, das privatizações, da abertura aos investimentos, da promoção da educação básica e do desenvolvimento científico e tecnológico. Com esses tipos de medida, o Brasil se capacita e se credencia automaticamente no plano internacional como nação com maiores possibilidades de presença econômica.

O plano externo do esforço de reinserção competitiva é configurado, por sua vez, pelos desafios tradicionais em matéria de dívida, de comércio e de acesso à alta tecnologia. O tema da dívida, em primeiro lugar, sugere hoje um panorama bem mais apaziguado e esperançoso após o acordo recente para o reescalonamento, com vantagens inéditas, de parcela significativa de nossos compromissos financeiros com os bancos internacionais privados.

No exame da reinserção competitiva, julgo importante destacar o papel daquilo que denomino “parcerias operacionais” do Brasil. A título exemplificativo e à luz de um conceito de

coerência dentro da complementaridade, menciono o papel do Mercosul e o aproveitamento das amplas potencialidades de nosso relacionamento econômico comercial e científico-tecnológico com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e o Japão. São “parceiras operacionais” que, longe de serem uma abstração, contribuem de forma concreta e decidida para o redimensionamento da presença econômica do Brasil no plano internacional.

No âmbito multilateral das relações comerciais, o grande desafio repousa na conclusão da Rodada Uruguai do GATT, vital para os objetivos de expansão do intercâmbio mundial de bens, serviços e investimentos assim como para a superação das ameaças de recrudescimento das práticas protecionistas. A importância da Rodada Uruguai para o Brasil está diretamente relacionada com o futuro de nossas reformas econômicas. Na medida em que avança o programa de desgravação tarifária do governo, seus objetivos ficariam automaticamente comprometidos pelo eventual fracasso da Rodada, o qual detonaria novo surto de protecionismo nos países desenvolvidos, enfraquecendo sensivelmente nossa posição de barganha como parceiro comercial.

Na questão tecnológica, o Brasil tem cumprido também a sua parte no sentido de uma política transparente voltada para o aproveitamento das potencialidades nesse campo. O acordo de salvaguardas com a Argentina em matéria nuclear e as medidas para a colocação em vigor do Tratado de Tlatelolco partem desse prisma de avaliação, suscetível de ampliar as possibilidades de cooperação internacional e de acesso ao conhecimento científico-tecnológico.

### **Cúpula Ibero-Americana**

Tampouco deixa de ser um exercício diplomático relevante com vistas à inserção competitiva a nova modalidade de

articulação externa de que o Brasil participa no momento no âmbito da comunidade de países ibero-americanos. A recente Conferência de Cúpula de Madri, além de consolidar o papel desse foro na projeção de valores como a democracia, o pluralismo e o respeito aos direitos humanos, afirmou seu potencial na defesa de conceitos como o desenvolvimento sustentável, a liberalização do comércio internacional e a ênfase nas vantagens comparativas do grupo ibero-americano na competição por recursos financeiros e tecnológicos.

A Cúpula de Madri, que se seguiu à de Guadalajara em 1991, abriu também uma vertente de cooperação prática no campo da educação básica, com propostas brasileiras, de um lado, de compartilhar nossa experiência com o programa dos Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACS) e, de outro, fazer realizar uma conferência ministerial especializada sobre o combate à Aids.

Na nova realidade internacional em gestação, a atuação concertada de países tão diversos, mas com um conjunto expressivo de afinidades históricas, culturais e políticas como a comunidade ibero-americana, oferece nichos de oportunidades que devem ser aproveitados, inclusive com vistas à Conferência de Cúpula de Salvador, Bahia.

Esses objetivos naturalmente não excluem a ação desenvolvida em outros foros, como a OEA, onde aqueles temas de natureza política e econômica igualmente oferecem úteis instâncias diplomáticas para o Brasil. Na Assembleia Geral da OEA, em Nassau, da qual participei, a questão da defesa da democracia no Haiti e no Peru atraiu grandes atenções. E claro, assim, o significado dessa interpenetração de foros e áreas de atuação externa.

## Agenda da opinião pública

A incidência de temas como educação básica, saúde, meio ambiente, direitos humanos e democracia na pauta de nossa atuação diplomática reflete, por sua vez, aquilo que eu costumo chamar “agenda da opinião pública”. Essa agenda tem adquirido peso crescente no dia a dia do Itamaraty, sobretudo pelo entrosamento da política externa com os diferentes segmentos da administração pública federal, estadual e municipal, além dos múltiplos segmentos da sociedade civil, inclusive entidades de caráter não governamental. O tema da proteção ao menor, por exemplo, tem ocupado papel de relevo no diálogo do governo com tais entidades.

Muitos desses temas sobre os quais o Itamaraty se debruça atualmente dizem respeito às questões sociais, como as envolvidas no deslocamento de populações, que, no caso das relações com os países vizinhos, adquirem – seja pelos aspectos da proximidade fronteiriça, seja pelas conotações humanitárias – especial sensibilidade.

As medidas de controle do tráfico de drogas, de preservação das comunidades indígenas e os esforços para o encaminhamento do problema dos garimpeiros na região amazônica ressaltam a importância dessa agenda. Poderia acrescentar ainda a questão dos “brasiguaios”, protagonistas de um intrincado processo migratório de delicadas implicações econômicas, sociais e fundiárias.

A cooperação fronteiriça e consular tem sido, nesse contexto, instrumento ativo de nossa política em relação aos países vizinhos. Essa prática, que tem sido constante, leva-me a valorizar, na condução da política externa, aquilo que considero um desafio importante da ação diplomática na América Latina: transformar a fronteira de separação em fronteira de integração e cooperação.

Adicionaria, ainda, à agenda a opinião pública – e aí já falo num raio de ação mais amplo de nossa atividade diplomática – a questão da proteção de nacionais brasileiros através de gestões tanto de caráter político quanto consular. Exemplifico essa atuação com o acordo que pude concluir com Portugal para o reconhecimento dos diplomas universitários dos dentistas brasileiros residentes naquele país e, portanto, da possibilidade do exercício legal de sua profissão.

Penso, também, que por lidar com o universo de nossa identidade histórica, de nossas raízes, de nossa formação e de nossa criatividade como povo, a diplomacia cultural ocupa espaço significativo na atividade do Itamaraty. Para mim, essa dimensão da diplomacia, nem sempre valorizada, é importante igualmente por incidir no campo dos valores. Permite projetar, em contraposição com as imagens muitas vezes parciais e equivocadas da mídia internacional, uma contribuição mais duradoura da civilização brasileira. A diplomacia cultural representaria, enfim, a *vis atractiva* do país, e por isso a ela tenho dado atenção especial em minha gestão no ministério.

### **Diplomacia bilateral e diplomacia multilateral**

Ao lado do tratamento de toda essa agenda, é comum visualizar também os horizontes mais amplos da política externa brasileira à luz de suas áreas prioritárias de atuação, tanto no plano bilateral quanto no plano multilateral. A premissa básica da qual julgo necessária partir nesse tipo de análise é a de que o Brasil, ao contrário de muitos países em desenvolvimento, possui interesses globais no cenário internacional.

No plano bilateral, as prioridades – que não podem e não devem, assim, ser entendidas como excludentes – ressaltam nitidamente contra o pano de fundo da agenda de cunho mais

---

temático que venho até aqui comentando. A América Latina é uma delas, seja pelos interesses políticos e econômicos, seja pela história e pela geografia. A política de integração ganha realce com o Mercosul, já em etapa de implementação de um cronograma de medidas concretas, como aprovado na reunião presidencial de Las Leñas. Iniciativas importantes e inovadoras, no campo da integração física, também seguem adiante, como a hidrovía Paraná-Paraguai.

O vigor, o dinamismo e as potencialidades de nossas relações com os países industrializados, como os Estados Unidos, o Japão e a CEE, compõe, por sua vez, outra vertente significativa. Comércio, tecnologia, dívida, investimentos são temas fundamentais dessas relações, que, na verdade, abarcam o conduto privilegiado de nosso caminho para a modernidade e de nossa inserção competitiva na economia mundial.

O Acordo de Terceira Geração com a Comunidade Europeia, que tive a honra de assinar mês passado em Brasília com o presidente do conselho de ministros da CEE, acrescentou um dado significativo no aproveitamento de nossas possibilidades de complementação econômica e tecnológica com o mundo desenvolvido. A importância dos vínculos bilaterais do Brasil com cada um desses parceiros não exclui a possibilidade de articulação global com a participação de nossos parceiros latino-americanos. O papel do Mercosul nesse aspecto, como se fez com o Rose Garden Agreement, é um exemplo.

Entre os países em desenvolvimento, cito as relações com a África – e nesse caso, especialmente, os países de expressão portuguesa – como outra área de oportunidades interessantes e promissoras a serem exploradas. Angola, por exemplo, é um parceiro de grande importância, com o qual partilhamos interesses significativos de cooperação na área energética, agrícola, de

mineração, de assistência técnica e educacional. Iniciativas como essas foram tratadas recentemente em reunião da Comissão Mista Brasil-Angola de que tive a honra de participar.

No Oriente Próximo, são também cada vez mais densos nossos interesses. Com os países árabes, mantemos relações fluidas e produtivas já há algum tempo, sobretudo no campo da exploração de vantagens de complementaridade no comércio de petróleo e de serviços. Com Israel, após o novo quadro político que se segue à eleição do governo trabalhista, há um horizonte promissor, inclusive na área de cooperação científica e tecnológica.

Nosso relacionamento com a região, que sofreu condicionamentos sérios com a Guerra do Golfo Pérsico, hoje ganha um alento especial do ponto de vista das perspectivas favoráveis que se abrem no processo de paz.

## **Conclusão**

Esse balanço da ação diplomática evidencia uma dinâmica muito própria dos interesses externos brasileiros. Em minha gestão, tenho procurado levar a cabo um planejamento estratégico não só dentro de moldura conceitual adequada, que contemple os valores e princípios tradicionais de nossa política externa, mas também a partir da visão dos desafios mais imediatos e cruciais de nossa presença internacional.

Nessa perspectiva, preocupam algumas incógnitas – como a da própria configuração da ordem mundial, ordem que alguns definem “nova”, mas na realidade com características de “desordem”. Uma ordem ainda marcada pelos conflitos – alguns que pareciam sepultados pela história – e uma ordem em que continuam a manifestar-se, às vezes com novos rótulos, o poder hegemônico, o intervencionismo e as ameaças à soberania do Estado.

Preocupação também com tendências à concentração do processo decisório internacional em foros restritos, como o Conselho de Segurança e o Grupo dos Sete, propensos a ressuscitar antigas ideias sobre implantação de uma espécie de diretório dos negócios mundiais.

O Brasil deseja o fortalecimento das Nações Unidas, em bases democráticas, como órgão responsável pela paz e segurança. Do mesmo modo, valorizamos o papel da Organização dos Estados Americanos, que ganha importância na promoção da democracia, dos direitos humanos e na pacificação de conflitos no hemisfério.

A agenda de nossa política externa é, enfim, uma agenda de desafios e oportunidades. Ela não comporta simplificações. Somente um país dinâmico, com vocação permanente de paz, com potencialidades que não podem ser desprezadas e, sobretudo, um país que não se exime de suas responsabilidades com o futuro.



## 62. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL (1992)<sup>1</sup>

### Apresentação: Pensar e Decidir

Comparecer à Escola Superior de Guerra (ESG), no seu ciclo anual de debates sobre a conjuntura brasileira, é, para o ministro das Relações Exteriores, ao mesmo tempo uma obrigação e um prazer, pois esta Casa, que acaba de comemorar 43 anos, representa esforço permanente de reflexão de civis e militares sobre os destinos nacionais.

À contribuição que em oportunidades anteriores pude trazer para os trabalhos da Escola na condição de acadêmico, venho agregar hoje a palavra do homem público que tem a responsabilidade pela execução da política externa.

Acredito que a experiência de alguns meses na chefia do Itamaraty é confirmatória do significado do que Kissinger, em escritos do final da década de 1950, colocou como uma importante distinção entre a análise – cujo ritmo é o parar para pensar da reflexão – e o processo decisório – determinado pela urgência imposta

---

1 Título original: “Adaptação criativa e visão de futuro nas relações internacionais do Brasil”. Palestra na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 24/8/1992. In: LAFER, Celso. *A inserção internacional do Brasil: gestão no Itamaraty*. Brasília: MRE, 1993, p. 167-202.

pela escolha entre opções e pelas prioridades estabelecidas num dado momento em função da agenda pública internacional e interna. Como ministro, estou submetido à lógica do processo decisório – governar é escolher, como dizia Mendès France –, mas creio que posso e devo enriquecer a vivência desta lógica com a experiência da reflexão acadêmica. É, portanto, no ritmo de reflexão, mas no contexto do processo decisório, que me proponho compartilhar com os senhores estagiários da ESG algumas ideias e conceitos que considero fundamentais na apreciação dos interesses do Brasil no cenário internacional.

### **A modernidade e o tema da identidade internacional**

Começaria por uma consideração sobre os dois movimentos configuradores da modernidade que, inseridos no fenômeno da mundialização da história, incidem na vida contemporânea das nações. Refiro-me à Ilustração do século XVIII e ao Romantismo do século XIX. O primeiro movimento, a Ilustração, ressalta a objetividade de uma expansão universal da racionalidade, com os seus ingredientes de confiança na ciência, crença na paz e expectativa nos resultados positivos das trocas e fluxos internacionais. O segundo, o Romantismo, reivindica a subjetividade da liberdade de auto expressão individual e coletiva.

No sistema internacional de nossos dias, a vertente que deriva do legado iluminista afirma a unidade fundamental do gênero humano numa comunidade mundial. Numa outra direção a vertente que provém do Romantismo sustenta o pluralismo das especificidades, o que, em outras palavras, exprime a multiplicidade e diversidade de povos e Estados. Essa dicotomia, enquanto premissa da ação diplomática, reflete o porquê da afirmação das identidades nacionais.

---

A vida internacional de um país move-se pela conjugação entre o universal – o pensar a humanidade – e o específico – o cogitar sobre o nacional e o regional. Nessa dialética de complementaridade, incidem simultaneamente fatores centrípetos e fatores centrífugos. De um lado, valores e princípios de aceitação geral na comunidade das nações, e, de outro, aspirações e interesses particulares das sociedades à luz da sua singularidade cultural, histórica, econômica e política. De um lado, a convergência de processos nacionais em direção a práticas e ideais que se universalizam – como, hoje, expresso no fortalecimento da democracia, dos direitos humanos e de mercado – e, de outro, as divergências ou forças de desagregação manifestas no recrudescimento dos nacionalismos, das paixões étnicas e religiosas – como, atualmente, na Europa Oriental e no Oriente Próximo.

Para o Brasil, como para qualquer outra nação, não deixa, pois, de ser essencial a discussão de suas possibilidades de inserção internacional a partir tanto das realidades do mundo – mundo em constante transformação – quanto da especificidade de seus interesses e anseios permanentes como nação soberana.

### **Perfil brasileiro**

Essa discussão deve, por sua vez, levar em conta determinados elementos objetivos, próprios da configuração daquilo que poderia ser definido como o perfil externo do país. O primeiro deles é, evidentemente, a sua dimensão tanto em termos territoriais quanto demográficos, assim como políticos, econômicos e culturais. O Brasil tem peso e identidade indiscutíveis no plano internacional, à semelhança de nações de porte equivalente, ainda que com relevantes diferenças culturais e de nível de desenvolvimento, como é o caso da Rússia, da Índia, da China.

O fator da localização geográfica, naturalmente, acrescenta a essa análise outro dado fundamental, que repousa em um ensinamento simples e conhecido: *Il faut faire la politique de sa géographie*. Desse ponto de vista, ressalta automaticamente aquilo que costumo qualificar de contexto contíguo das relações externas brasileiras. O grande número de vizinhos, a variedade de foros e áreas de atuação regional – por exemplo, os Tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica, assim como os mecanismos de integração econômica e de concertação política – marcam historicamente o sentido de identidade e a prioridade da América Latina para a política externa brasileira.

A América Latina não é para nós uma mera opção diplomática. É, como tenho afirmado, a nossa circunstância. É uma área de trabalho do Itamaraty, que, pela sua própria natureza e pela sua sensibilidade temática em torno da densidade de contatos humanos e econômicos, da situação nas regiões de fronteira, exige o constante entrosamento com os diferentes setores do Estado e da sociedade.

### **Fronteira-separação *versus* fronteira-cooperação**

A circunstância latino-americanas se valoriza ainda mais diante dos novos desafios e oportunidades de diálogo resultantes de uma agenda forjada por legítimas preocupações da sociedade: a preservação do meio ambiente, a cooperação fronteiriça, o controle de drogas, a proteção das comunidades indígenas, o deslocamento de populações.

Para o adequado encaminhamento desses temas tenho propugnado, como diretriz de nossa ação diplomática latino-americana, pela transformação da fronteira de separação na fronteira de cooperação. A fronteira da separação, no nosso caso, não provém de conflitos. É antes a consequência dos espaços

vazios em regiões de difícil acesso e com limitada rede de intercomunicações físicas como a Amazônia que podem trazer tensões, como tem se verificado no tratamento do problema dos garimpeiros. A identificação de métodos de ação práticos e eficazes no relacionamento com nossos vizinhos, como os desenvolvidos através dos Grupos de Cooperação Consular, torna-se, assim, um imperativo da ação diplomática, sobretudo por envolverem essas questões conotações de especial relevância política e social.

A fronteira de cooperação, por sua vez, solidifica seus interesses na região platina, onde os vínculos brasileiros não só se beneficiam tradicionalmente da infraestrutura estabelecida em termos de rodovias, pontes, hidrelétricas, mas também adquirem dimensão inovadora com os programas de integração econômica. O Mercosul é, nesse sentido, o maior exemplo da fronteira-cooperação, fronteira que perde gradativamente o seu significado primordial como elemento divisório de soberania para incorporar as vantagens econômicas e sociais do mercado ampliado.

A integração energética representa outro instrumento de valorização de nossos laços na região. Destaco a importância dos acordos sobre aquisição do gás natural boliviano firmados a 17 de agosto último em Santa Cruz de la Sierra, por ocasião da visita do senhor presidente da República. Esses documentos criam as condições para a construção do gasoduto que unirá os territórios dos dois países. Representará, para o Brasil, passo significativo na diversificação de sua matriz energética. Dentro dessa estratégia, enquadram-se igualmente as perspectivas de utilização do gás da Argentina. Outro projeto de integração de envergadura formalizado em Las Leñas, em junho, é o da melhoria do transporte fluvial através da hidrovia Paraguai-Paraná.

Para o Brasil, o conceito de fronteira de cooperação tem significado muito amplo. Aplica-se, por exemplo, à nossa grande

fronteira marítima, o Atlântico Sul, o mar-oceano que nos liga ao mundo e a os nossos vizinhos africanos. O interesse do Brasil pelo Atlântico Sul é, pois, comparável ao que temos por quaisquer outras de nossas fronteiras e, por essa razão, abrigamos a aspiração de efetivamente transformá-lo numa grande área de paz e de cooperação internacional.

A ideia da fronteira de cooperação em sentido mais amplo e metafórico distingue a diplomacia brasileira e caracteriza uma especificidade do perfil externo do Brasil. Não somos, ao contrário de outros países, condicionados por influências fortemente preponderantes que possam derivar de circunstâncias como a proximidade física com uma superpotência ou a concentração de grande parte de seu comércio exterior em um único parceiro. E o caso do México e do Canadá, cuja posição de vizinhança com os Estados Unidos determina opções, exemplificadas na conclusão das negociações sobre o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte. Semelhante relação poderia ser identificada no ingresso dos países da península ibérica na Comunidade Econômica Europeia, que redefiniram suas identidades internacionais levando em conta a força de aglutinação continental da nova Europa.

### **Dimensões de Primeiro Mundo e de Terceiro Mundo**

Esse comentário me permite introduzir um ponto de reflexão que estimo importante na apreciação dos campos e oportunidades de inserção internacional do Brasil. Costumo invocar, a tal respeito, a noção de Bastide sobre o Brasil como terra de contrastes. Somos uma sociedade que exhibe em sua realidade econômica e social padrões de Primeiro Mundo e, ao mesmo tempo, padrões de Terceiro Mundo.

A diplomacia brasileira tem-se mostrado capaz de perceber a aplicabilidade de ambas as dimensões e promover o seu

---

aproveitamento em favor do interesse nacional. A Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento demonstrou essa capacidade, na medida em que buscamos e pudemos sintetizar posições e aspirações discrepantes. Valemo-nos para tanto da nossa condição de país interessado nos dois aspectos centrais da Conferência – o meio ambiente e o desenvolvimento – e que enfrenta precisamente em seu cotidiano problemas causados pela dupla vertente da questão ambiental: de um lado, problemas típicos dos países desenvolvidos, causados pelos padrões e formas de produção industrial; de outro, problemas comuns aos países em desenvolvimento, fruto principalmente da pobreza.

Em síntese, e como se viu na Conferência do Rio, é por sua intensa vivência com realidades internas diferenciadas e complexas que o Brasil está capacitado para exercitar internacionalmente a prática do diálogo. Esta prática é um ativo diplomático. Conferenciamos legitimidade para promover a cooperação e para trabalhar em prol da construção de uma ordem mundial mais justa do ponto de vista político, econômico e ético. Daí, nesta linha, a importância do conceito de desenvolvimento sustentável consagrado na Conferência do Rio. Nós o consideramos como ideia-força dessa nova ordem, pois é ingrediente de um novo “contrato social-internacional” que aponta para uma “visão de futuro” – conceito a que voltarei mais adiante no correr desta exposição. Neste momento adiantaria apenas que a noção de desenvolvimento sustentável é essencial para a compreensão do mundo em que vivemos, pois engloba não só a ideia de eficiência na produção de riqueza, mas também a noção de sustentabilidade ambiental, que, por sua vez, está intimamente relacionada com a superação da pobreza. Como tenho dito, a pobreza é, em sua essência, um estado de insustentabilidade.

O apego à prática do diálogo e da cooperação traduz, simultaneamente, a vocação pluralista da sociedade brasileira, o sincretismo demográfico e cultural em sua formação e as próprias disparidades regionais. Esses traços explicam, à luz do sentido de abrangência e globalidade de nossos interesses externos, o fato de o país não se restringir em sua ação internacional a áreas de relacionamento mais denso como a América Latina, a Europa, os Estados Unidos. Mostra a importância e o potencial das relações com a África, o Caribe, o Oriente Próximo e a Ásia.

A unidade linguística do país é, por outro lado, um fator de aglutinação no campo dos valores que, no plano externo, incide não só na prioridade concedida tradicionalmente a Portugal como abrange também as nações africanas de expressão portuguesa.

### **Comércio exterior**

A diversificação do comércio exterior do Brasil, tanto em termos de número de parceiros quanto de variedade da pauta de produtos transacionados, evidencia o sentido de abrangência da atuação do país no plano internacional, coerente com a vocação universalista inspiradora de nossa linha de conduta diplomática.

Anualmente exportamos algo em torno de 32 milhões de dólares importamos cerca de 21 milhões, o que representa em torno de um quinto do intercâmbio global da América Latina com o mundo. O perfil do comércio exterior brasileiro há muito deixou de refletir o modelo de economias – típicas da maioria dos países em desenvolvimento – baseada na preponderância de exportações de produtos primários. Hoje, mais de 70% das vendas brasileiras no exterior correspondem a produtos industriais, sendo que desse montante 54% equivalem a bens manufaturados e 17% a semimanufaturados.

---

A diversificação de parceiros está particularmente traduzida no fato de que a CEE e os Estados Unidos absorvem, respectivamente, 31 e 20% das exportações brasileiras, e 22 e 23% das importações. Evidencia-se, assim, participação equilibrada em dois dos principais mercados internacionais. Os países da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), por sua vez, contribuem com 15% das exportações e com 17% das importações. Ao mesmo tempo, cresce significativamente a participação da Ásia no intercâmbio comercial global do Brasil, que passou de menos de 10% em 1980 para quase 17% – dos quais 7,5 correspondentes ao Japão – em 1990.

Essas cifras mostram o significado da posição internacional de um país que dispõe de sólida base econômica a valorizar em seus vínculos de cooperação e intercâmbio com o exterior. Confirmam, no campo comercial, que nossos interesses são globais – aspecto que já sublinhei como característica geral de nossa presença internacional.

Ao mesmo tempo, não se deve perder de vista que, malgrado a pujança do comércio exterior brasileiro, permanece ainda em níveis relativamente modestos nossa participação na economia mundial, ainda mais se levarmos em conta a absorção de investimentos e de tecnologias. Esta espécie de paradoxo na valoração da posição internacional do país – para antecipar aqui uma das conclusões da minha palestra – na verdade demonstra que o mundo hoje é muito mais importante estrategicamente para o Brasil do que o Brasil é relevante estrategicamente para o mundo. Daí o desafio de fazermos corresponder nossas expectativas às nossas potencialidades.

## **A Federação na política externa**

Aos múltiplos elementos que configuram o perfil internacional brasileiro, permito-me acrescentar a dimensão cada vez mais relevante que a prática federativa no país confere à política externa. Federação, de acordo com a tradição histórica da República, simboliza unidade dentro da diversidade. Representa a união dos estados e municípios. É expressão do poder central com respeito às autonomias locais.

A política externa não poderia fugir ao império dessa modalidade jurídico-constitucional de organização do Estado brasileiro. Existe, assim, respeitada a competência do Poder Executivo Federal na condução das relações externas do país, uma diplomacia federativa que se exerce como parte do encaminhamento e da projeção dos interesses nacionais. O governo central não atua isoladamente nessa tarefa em relação aos poderes da Federação.

Em minha função de ministro, tenho não apenas comprovado, mas também incentivado, a prática federativa externa. Menciono, a título exemplificativo, o acordo celebrado recentemente para a instalação da sede do Parlamento Latino-Americano em São Paulo. Cito, ainda, a realização da Conferência do Rio de Janeiro, precedida das reuniões preparatórias de Manaus e Canela, assim como a decisão do senhor presidente da república de designar a cidade de Salvador, Bahia, como sede da Terceira Conferência de Cúpula dos Países Ibero-Americanos, em 1993.

A diplomacia, em sua dimensão federativa, promove a coordenação e o entrosamento com autoridades estaduais e municipais. É uma atividade cuja importância se faz sentir cotidianamente em múltiplas iniciativas, como ultimamente, para referir-me aqui às nossas relações com países limítrofes, na

condução de legítimas aspirações locais que envolvem projetos de integração física e econômica.

### **A constitucionalização das relações internacionais no Brasil**

Desde o retorno do Brasil à democracia, tornou-se recorrente sublinhar a correlação positiva entre esta forma de governo e a política externa. Esta conexão reveste-se, efetivamente, de grande relevância e atua de modo crescente na ordem internacional que começa a configurar-se.

O Brasil tem a vocação para integrar-se a esta ordem. A Constituição de 1988 fez da democracia sua ideia-força e acelerou o processo de constitucionalização de princípios de relações internacionais.

A constitucionalização das relações internacionais é um processo que cumpre três funções essenciais:

- no plano dos princípios – que operam como “padrões” jurídicos para guiar a gestão da política externa dentro de um quadro normativo;
- no plano de limites – que estabelecem proibições em matéria de política externa;
- no plano dos estímulos – que buscam encaminhar a ação externa numa determinada linha.

Essas três funções permitem o exercício do controle político pelo Legislativo e o controle jurídico pelo Judiciário da ação internacional do nosso país.

Nossa lei máxima marcou um passo adiante nesse movimento de progressiva constitucionalização das relações internacionais no Brasil ao estabelecer entre seus *princípios*, por exemplo, a prevalência dos direitos humanos; a defesa da paz; a solução

pacífica dos conflitos, continuando aí nossa tradição republicana; ou o repúdio ao terrorismo e ao racismo.

No campo dos *limites*, a Constituição de 1988 deu a mais alta força legal à opção brasileira pela utilização da energia nuclear apenas para fins pacíficos. No plano dos *estímulos*, a integração dos povos latino-americanos foi erigida em objetivo fundamental de nossas relações externas.

### **Democracia e diplomacia**

A reflexão e a análise política têm identificado uma ampla e rica gama de efeitos da forma democrática de governo no plano internacional, de que a política externa brasileira se tem beneficiado e que ainda pode aprofundar.

A democracia legítima, principalmente, de dentro para fora, as ações externas de um governo, conferindo-lhe o respaldo da sociedade em suas negociações diplomáticas e fortalecendo a credibilidade internacional do país.

Em segundo lugar, é evidente que numa democracia efetiva o papel da sociedade não é o de legitimar opções previamente efetuadas pelo Estado no campo internacional, nem mesmo o de simplesmente aceitar a agenda apresentada pelo núcleo formulador de política externa do Estado. A opinião pública tem sua própria agenda, que a diplomacia profissional deve incorporar, na medida em que lhe cabe responder aos impulsos da sociedade civil.

Exemplos imediatos dessa realidade seriam, no caso brasileiro, os casos dos dentistas em Portugal ou garimpeiros na Venezuela, situações que tendem a repetir-se com a migração de brasileiros para diversas regiões do mundo. É um fenômeno que se explica não só por razões econômicas típicas, mas pela própria dinâmica migratória que caracteriza o mundo contemporâneo.

---

Em terceiro lugar, e de fora para dentro, a democracia garante a legitimidade indispensável a qualquer ator internacional, em momento de aceitação quase universal desse valor político. Esta realidade, dramatizada pela conversão maciça à democracia durante o ano de 1989 dos países do ex-bloco socialista, é ainda mais viva em nossa região, onde além de compartilharmos valores ocidentais que nos foram legados pela matriz europeia, foram eles consagrados em nossa organização regional (Organização dos Estados Americanos) como princípio fundamental. Neste sentido, cabe sublinhar o papel ativo que a OEA tem representado para a restauração do processo democrático no Haiti, no Suriname e no Peru.

Em quarto lugar, a democracia, como forma de conceber a vida em sociedade, define afinidades e discrepâncias. É natural que sociedades democráticas tenham mais facilidades para relacionar-se com outras sociedades democráticas. Aí está, aliás, um trunfo que apresentam as sociedades latino-americanas na estrutura internacional em gestação, pois sua formação histórica, política e cultural as aproxima naturalmente das vigorosas e prósperas democracias da América do Norte e da Europa. A fronteira América Latina-América anglo-saxônica não apresenta assim a mesma descontinuidade cultural que a defrontação Europa-África do Norte, que tem sido fonte de incompreensões recíprocas. Este fundo cultural comum é o que tornou possível, aliás, a experiência já antiga do pan-americanismo – para voltar à OEA, um dos poucos agrupamentos de países que reuniu uma superpotência e países de muito menor poder com fundamento na igualdade jurídica e no reconhecimento legal do princípio de não intervenção, princípios esses que na prática têm sido objeto de algumas controvérsias.

Em quinto lugar, a teoria política tradicionalmente – desde Kant pelo menos – identificou uma forte vinculação entre a

forma democrática de governo e a vocação pacífica dos Estados, e uma conexão oposta, entre regimes autoritários e totalitários e maior belicosidade externa. Os valores inerentes à democracia – o pluralismo, a tolerância, a busca do consenso, o primado do Direito – estendem-se à esfera de atuação externa de um Estado, fazendo da disseminação e consolidação de regimes democráticos um aporte em si mesmo para um sistema internacional mais estável.

Em sexto lugar, a democracia, além de fazer-se valor incontestado na ordem interna da maioria dos países e valor requerido para o reconhecimento internacional da legitimidade de cada governo, passa também a valer – por homologia – como princípio organizador da ordem internacional, através do reforço do multilateralismo em todos os terrenos. Além do seu papel intensificado no campo da paz e da segurança, as Nações Unidas contribuíram concretamente no encaminhamento de conflitos localizados como os da Namíbia, do Camboja, e o da agressão iraquiana ao Kuwait.

O corolário natural deste impulso democratizador, do ponto de vista de países como o Brasil, seria a reforma da Carta das Nações Unidas, de modo a permitir que a estrutura da Organização reflita mais adequadamente as realidades da distribuição do poder internacional. Este é o caso, em particular, do Conselho de Segurança que certamente ganharia em representatividade com a criação de uma nova categoria de membros permanentes, como o Japão, a Alemanha, a Índia e o próprio Brasil. Esta ampliação do Conselho de Segurança, que lhe reforçaria a legitimidade, faz-se ainda mais premente pela “regionalização” dos conflitos, que não mais dependem do eixo de confrontação Leste-Oeste, mas surgem de causas endógenas.

O processo de multilateralização das relações internacionais que cabe contrastar com o processo inverso de concentração do poder decisório internacional não só dentro das próprias

Nações Unidas, no Conselho de Segurança, como também em organismos informais como o Grupo dos Sete – acarreta ainda um outro aspecto da correlação democracia-diplomacia, que é o da progressiva codificação de diversos aspectos do convívio entre as nações. Os grandes temas das relações internacionais – mar, meio ambiente, direitos humanos, desarmamento (seja no campo nuclear seja como agora no das armas químicas) – passam a ser codificados em significativas e abrangentes convenções universais, diminuindo a esfera do político e aumentando a do jurídico na interação entre os Estados. Embora esse esforço tenha que confrontar-se frequentemente com a resistência de um ou outro Estado importante que julga seus interesses nacionais atingidos pela legislação majoritária ou consensualmente acordada – exemplo claro seria o dos EUA frente à Convenção do Mar; ou o do Brasil, Argentina, e Índia face ao TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares) –, o processo impõe pressões aos Estados que desejam manter-se à margem dos regimes internacionais em questão, e que os leva muitas vezes a buscar fórmulas alternativas para caminhar numa mesma direção.

### **“Relegitimação” da perspectiva do Sul**

Tudo isso ocorre num mundo que mudou. Explico-me. O conflito Leste-Oeste, durante a sua vigência, estruturava e condicionava até certo ponto o tema Norte-Sul. Assim, o Movimento Não Alinhado, no campo político, e o Grupo dos 77, no campo econômico, retiravam grande parte de sua relevância do caráter de terceira força que apresentavam face ao chamado Primeiro Mundo e ao Mundo Socialista. O jogo tripartite possibilitado pela existência desses três agrupamentos de países se viu reduzido, também simplificadamente, a um novo jogo binário opondo, para alguns, um Norte reconciliado em suas metades Leste e Oeste a um Sul pobre, heteróclito e ameaçador.

Foi em função desta nova realidade que o tema Norte-Sul deixou de ter a exclusiva dimensão de uma cobrança coletiva do Sul ao Norte – tanto capitalista como socialista – por recursos financeiros e tecnológicos, por mais cooperação para o desenvolvimento, em suma – e passou a ter também a dimensão de uma cobrança do Norte ao Sul, por mais respeito aos direitos humanos, maior preservação do meio ambiente, adesão à não proliferação de armas de destruição em massa, combate ao narcotráfico e livre-comércio. Daí uma paradoxal inversão de “cobranças” que contribuiu, num primeiro momento, para deslegitimar a perspectiva do Sul no plano mundial.

Para usar um conceito elaborado pelo pensador norte-americano Thomas S. Kuhn no contexto da história das ciências, vivemos um momento de mudança de paradigma. No caso da teoria das relações internacionais, a mudança não veio da genialidade dos cientistas, mas da criatividade democrática dos povos, que mudaram nossa cartografia. Este mundo profundamente transformado requer novas categorias da diplomacia brasileira, que pensou e construiu alguns de seus conceitos fundamentais no contexto da ordem definida pelos traços Leste-Oeste e Norte-Sul, como aliás todas as demais diplomacias, que também estão em fase de reflexão e reformulação de suas políticas externas. Uma ordem que, com todas suas deficiências, teve o mérito da estabilidade, pois se caracterizou por sua longa duração, cerca de 40 anos em sua dimensão Leste-Oeste, um pouco menos em sua dimensão Norte-Sul, que podemos datar do início dos anos de 1950. Podemos apontar, nesse sentido, o contraste entre este extenso período de estruturas internacionais enrijecidas com os 20 anos do interregno entre a Primeira e a Segunda Guerra. Esta durabilidade produziu hábitos mentais difíceis de substituir no curto prazo, mas que cumpre superar se queremos entender o presente e projetar o futuro.

Nesse quadro, uma de nossas principais tarefas é justamente a de buscar “relegitimar” em novos moldes a perspectiva do Sul na ordem mundial, indispensável para garantir uma visão do futuro conceito que desenvolverei mais adiante. Esta tarefa parte do reconhecimento de que existe uma relação Norte-Sul e de que esta é e continuará a ser problemática enquanto os países subdesenvolvidos não estiverem plenamente incorporados, e de maneira satisfatória, aos fluxos dinâmicos da economia mundial, pois esta incorporação é um ingrediente básico para a estabilidade da ordem mundial. Vejo a possibilidade deste processo de construção de uma nova ordem em novos mecanismos de cooperação e creio que o conceito de desenvolvimento sustentável tal como consagrado na Conferência do Rio, representa este tipo de construção coletiva, baseada na cooperação. Através dele, reintroduziu-se com toda a ênfase necessária o tema do desenvolvimento no debate internacional, agregando-lhe a dimensão ambiental.

### **Forças centrípetas e forças centrífugas**

Uma consequência adicional e talvez ainda mais determinante do fim do conflito Leste-Oeste foi o da possível universalização do espaço econômico mundial e o da aproximação dos universos multilaterais diversos da política – englobando o tema da paz e da segurança – e da economia, representado pelo sistema constituído pelo GATT, FMI e Banco Mundial. Recorde-se que, ao fim da Segunda Guerra Mundial, foi possível a construção de uma ordem política universal, baseada na Carta de São Francisco – e com intensa participação soviética –, mas não de uma ordem econômica mundial em torno às instituições de Bretton Woods, já que estavam ausentes a URSS e seus aliados.

Como tem dito o embaixador Rubens Ricupero, a Rodada Uruguai do GATT tem funcionado como uma verdadeira “Assembleia Constituinte” dessa unificação do espaço econômico

mundial, pois a desagregação do chamado socialismo real enseja, pela primeira vez na história, uma universalização de determinadas regras econômicas.

A metáfora da constituição tem, é claro, que ser lida com qualificações, porque a Rodada Uruguai não cobre a totalidade da agenda econômica – além das questões afetas ao FMI, ficam de fora questões como as relações entre comércio e meio ambiente.

A economia é o terreno de manifestação das forças centrípetas, tanto no âmbito global, através do movimento universalizante em curso na Rodada Uruguai, como nos diversos processos de integração regional, que não só expressam esse movimento de aglutinação, como demandam como pré-condição que os países envolvidos tenham já superado a fase do conflito, das disputas territoriais, dos ódios étnicos ou religiosos. É, por natureza, o terreno desemocionalizado da lógica dos interesses, em que o jogo não é visto como um “aut-aut” da relação amigo/inimigo.

Com essas forças centrípetas de aglutinação, de cooperação, de integração, coexistem nítidas forças centrífugas, de fundo étnico, nacionalista ou religioso. Um dos efeitos do fim da Guerra Fria, ao deslocar do conflito Leste-Oeste o foco do sistema internacional, foi o de promover a difusão das tensões. Para esclarecer esse conceito, recorro à análise do internacionalista belga Charles de Visscher, que estabelece uma distinção importante entre *controvérsia*, que é específica e tem seus termos de referência determinados, e *tensão*, que por sua natureza é difusa e não está circunscrita a um âmbito definido. Visto como controvérsia específica, com seus termos de referência, conhecidos no plano político, ideológico, estratégico, o conflito Leste-Oeste, ao desaparecer, dá lugar a tensões difusas no sistema internacional, o que em boa medida explica hoje a ação das forças centrífugas.

Essas forças estão mais evidentes no Leste da Europa, na Iugoslávia, no território da ex-URSS, mas se manifestam também em outras áreas. Parecem preencher o vazio ideológico deixado pela derrocada dos grandes projetos de transformação da sociedade representados pelas experiências marxistas e outros menos radicais. Tais tendências indicariam uma irredutibilidade do comportamento humano aos aspectos vinculados à racionalidade econômica, e apontam, ao contrário, para um vigor insuspeitado de formas de solidariedade baseadas na língua, na religião, na raça.

Os diversos fundamentalismos representariam o caso mais extremo de subordinação do fator econômico ao fator ideológico, e traduzem quase sempre uma reação tardia à laicização da sociedade ensejada pela modernização da produção e do consumo, e por sua integração na economia mundial.

### **Novas geometrias de poder**

É neste contexto global que se deve examinar o papel que representarão os Estados Unidos na “nova ordem” da qual desejam ser os inspiradores e fiadores, mas para cuja função parecem faltar-lhes os recursos materiais indispensáveis para ser seu único organizador – ou seja, o *hegemon*. Os EUA vivem o dilema de ter conseguido vencer a batalha ideológica, no momento preciso em que os seguidores muitas vezes tardios desses mesmos valores – democracia, mas sobretudo economia de mercado – se mostram mais eficazes na sua implementação, embora se possa discutir até que ponto é a mesma forma de economia de mercado que está em ação nos EUA, na CEE ou no Japão.

Neste setor, por isso mesmo, surgem distintas geometrias de poder, os Estados Unidos organizando e liderando coligações setoriais dependendo das questões específicas. A operação frente ao Iraque teve uma composição, mas outra situação pode pedir

desenho diferente. Em alguns casos – como em relação ao período do após a Guerra Fria na Europa Central e Oriental – a liderança cabe aos países da CEE.

Este processo não age apenas ao nível de uma superpotência. O Brasil mesmo pode hoje estar ao lado de países altamente desenvolvidos como os Estados Unidos e a Austrália, por exemplo, nas questões agrícolas, na discussão com a CEE, e depois mais próximo de outros países em questões como acesso a mercados para produtos manufaturados ou nas modalidades de examinar o tema dos serviços, no âmbito do GATT. Outros exemplos de aproximações definidas tematicamente – e não *a priori* – seriam a convergência entre a maioria dos integrantes do Grupo dos 77 e os países nórdicos nas questões do meio ambiente; e a parceria com o Grupo dos Sete – integrado pelas potências industrializadas – em torno do programa-piloto sobre preservação de florestas tropicais.

Esta multiplicidade de alianças táticas possíveis, além de ver-se facilitada pelo fim da rigidez imposta pelo esquema Leste-Oeste, também decorre da predominância dos temas econômicos na agenda internacional após a Guerra Fria, que definem convergências ou divergências de interesses, não lealdades político-militares e ideológicas, necessariamente mais estáveis e coercitivas.

As novas geometrias, do ponto de vista brasileiro, não abolem o requisito da coerência. O que as informa, em última análise, é o impulso no sentido de buscar aproveitar as virtualidades que o mundo oferece para manter as demandas da sociedade brasileira, centradas ainda hoje na questão do desenvolvimento, como condição necessária, mas não suficiente para a construção de uma ordem mais justa e mais democrática.

Com relação à nova configuração mundial e ao próprio conceito de superpotência, caberia fazer breve menção à evolução ainda incerta do conceito de poder. Em um mundo crescentemente

marcado pela competição econômica, e não mais pela confrontação político-ideológico-militar, o poder passa a assumir novas feições.

Assim, embora os Estados Unidos sejam hoje o único Estado a ser igualmente relevante nas duas esferas, a econômica e a estratégica, não há dúvida que na primeira é cada vez mais desafiado pelo avanço japonês e europeu, sobretudo pela Alemanha, enquanto, na segunda, esses mesmos atores dependem militarmente ainda dos EUA, não mais contra o adversário soviético, mas em relação ao que percebem como eventuais ameaças, por exemplo, às suas fontes de abastecimento de petróleo.

Esta nova divisão do poder não esconde o predomínio, ao menos por ora, de poder econômico na medida em que não mais se requer das sociedades altamente desenvolvidas o mesmo investimento militar para contra-arrestar ameaças que se demandava para fazer face à enorme concentração de poderio militar do Pacto de Varsóvia, em posição geopolítica privilegiada para uma eventual ofensiva sobre a Europa Ocidental.

Por isso, e como corolário dos primeiros pontos, alguns observadores começam – erroneamente – a descartar os componentes militares do poder nacional, imaginando um mundo plenamente pacificado sob égide das Nações Unidas e do Direito Internacional e, portanto, reduzido à competição pragmática por mais eficiência e mais prosperidade.

### **Tecnologias sensíveis e não proliferação**

Esta minimização do poder militar, ou dos aspectos militares do poder nacional, parece pouco realista, visto justamente os fatos ocorridos no após a Guerra Fria como a Guerra do Golfo e a crise da Iugoslávia, sem contar as tensões entre as ex-Repúblicas Soviéticas. De todo modo, há que registrar que esta nova concepção do poder é, de certa forma, ainda mais “punitiva” para os países em

desenvolvimento, pois desvaloriza alguns recursos tradicionais de aferição do poder na hierarquia internacional, tais como território, população e recursos naturais ao valorizar sobretudo educação, capacitação científica e tecnológica e produtividade. Além disso, é bem mais fácil e rápido um país adquirir *status* como potência militar do que melhorar de modo substancial seus índices econômicos e sobretudo sociais no curto prazo, únicos capazes hoje em dia de dar um perfil positivo na esfera internacional, inclusive por seus efeitos indiretos na área de melhoria dos direitos humanos, da preservação ambiental, da atratividade para o investimento estrangeiro.

Cabe observar, aliás, que outro efeito inequívoco do fim do conflito Leste-Oeste foi o do estreitamento da margem de manobra para projetos de acumulação de poder militar com potencial desestabilizador na periferia do sistema internacional. A palavra chave do sistema internacional para os países centrais é ordem, ou seu sinônimo corrente no campo da segurança, estabilidade. A doutrina da não proliferação, que já reunia Estados Unidos e União Soviética em sólido consenso ao fim da década de 1960, com a proposição do TNP, recobrou ainda maior vigor com o fim da Guerra Fria, estendendo-se inclusive para novos campos, como as armas químicas e biológicas, e seus veículos lançadores. A intervenção aliada contra o Iraque – sobretudo seu principal corolário legal, a resolução de 687 do Conselho de Segurança – em grande parte buscavam ter caráter exemplar e dissuasivo contra quaisquer veleidades de países em desenvolvimento virem a adquirir armas de destruição em massa.

Para um país com vocação pacífica que tem o Brasil, comprovada ao longo de sua história republicana, passado o período em que a consolidação de sua integridade física o obrigou ao emprego do poder militar, são especialmente relevantes as implicações deste

tema. O consenso entre os países do Norte quanto ao controle internacional da transferência de tecnologia de ponta que podem ter finalidades militares e por isso são qualificadas de tecnologia de *uso dual* – e tidas como tecnologias *sensíveis* – preocupa sobretudo na medida em que os controles postos em prática venham a impedir nosso acesso legítimo à capacitação científica e tecnológica para fins pacíficos, variável fundamental da economia contemporânea. Por isso, não aceitamos a validade do monopólio de tecnologias sensíveis avançadas implicitamente defendido por aqueles países. A diplomacia brasileira tem assim defendido que controles internacionais sobre transferência de tecnologias sensíveis, objetivando assegurar a paz e a segurança internacionais, devem ser universais e não discriminatórios, e responder aos critérios essenciais da transparência e da previsibilidade. Para que tais quesitos sejam cumpridos, faz-se desejável que tais controles sejam progressivamente multilateralizados e consagrados em instrumentos convencionais, deixando de ser prerrogativa de clubes fechados e informais de supridores (ex.: MTCR, Grupo da Austrália, COCOM), que de resto provaram sua inoperância no caso do Iraque.

É no contexto dessa dupla preocupação tanto com a paz e a segurança internacionais como com o acesso à tecnologia de ponta que o Brasil participou ativamente da negociação, recém-concluída, da convenção de proibição das armas químicas e negociou e assinou com a Argentina e a AIEA um conjunto de acordos que dão garantias definitivas à comunidade internacional quanto às intenções pacíficas de nossos projetos na área nuclear. Através destes últimos instrumentos, e dos esforços que desenvolvemos conjuntamente com a Argentina e Chile para a colocação em vigor do Tratado de Tlatelolco – após seu aperfeiçoamento por emendas por nós propostas –, o Brasil espera ter assegurado o pleno acesso às tecnologias avançadas de que necessita, prescindindo

da assinatura de acordos internacionais que tradicionalmente considerou discriminatórios.

A atitude brasileira nessa área obedeceu aos dois eixos que descrevo mais adiante – o da adaptação criativa e o da visão de futuro –, levando em conta tanto as exigências do presente, em que temos que conviver com um mundo real em que as tecnologias mais sofisticadas estão concentradas nas mãos de um pequeno grupo de Estados, quanto as exigências do projeto de longo prazo de um mundo ideal em que a paz esteja fundamentada em um processo de desarmamento generalizado e completa, necessariamente igualitário.

Uma das consequências dessa relativa superação e substituição do tabuleiro estratégico e geopolítico pelo tabuleiro econômico é a de que a contiguidade com as superpotências ou grandes potências deixa de ser um problema e passa a ser um trunfo. É o caso do México, onde se confirma a necessidade de o país mais avançado ter uma fronteira-cooperação, pacífica e mutuamente compensadora, que evite questões como imigração em massa, tráfico de drogas, instabilidade política ou terrorismo.

### **Do diagnóstico à ação**

As considerações que desenvolvi até aqui permitem visualizar a grandeza do desafio do Brasil na busca de sua reinserção internacional, tarefa que hoje adquire uma dimensão verdadeiramente inédita consideradas as profundas e surpreendentes transformações do mundo contemporâneo. Este é o esforço que, dentro da visão com que habitualmente costumo sintetizar o papel da política externa, deve procurar compatibilizar as necessidades internas com as possibilidades externas. As demandas da sociedade, dentro de critérios objetivos e consensuais, devem ser satisfeitas como

aproveitamento das oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional.

Este processo se desenvolve, na minha concepção, em duas dimensões distintas. Na primeira, sobressaem as iniciativas de política externa que se enquadram no plano da estrutura do sistema internacional, de suas regras gerais e específicas, e que requerem, como diretrizes conceituais, aquilo que denomino de *adaptação criativa e visão de futuro*. A segunda dimensão da ação diplomática a que me refiro tem a ver com o âmbito das relações do Brasil com as diversas regiões e países-chaves em seu relacionamento externo, e é nesse contexto que cabe situar os movimentos que identifico especialmente como *parcerias operacionais e nichos de oportunidade*.

### **Adaptação criativa e visão de futuro**

A tarefa da diplomacia como meio de traduzir necessidades internas em possibilidades externas não é literal, mas criativa. Constitui exercício da inteligência que acrescenta algo de relevante à inserção internacional do país.

Como parte do esforço tanto de adaptação criativa quanto de visão de futuro, menciono a importância da contribuição da Conferência do Rio, que criou um espírito de cooperação e presenciou intensa concertação em nome de causas de interesses coletivos. Esse exercício confirmou o significado da noção de que a paz e a segurança mundiais, assim como os avanços nos grandes temas da atualidade – democracia, direitos humanos, meio ambiente – dependem essencialmente da aceleração do desenvolvimento, o que vale dizer, da correção dos desníveis internacionais. É assim, como forma de adaptação criativa, que destaco papel da Declaração do Rio de Janeiro e das Convenções sobre Mudanças Climáticas e Biodiversidade, assinadas na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Aqueles documentos, enquanto

resultado de um complexo processo negociador que, logicamente, reflete composição de interesses, representam um patamar de cooperação qualitativamente superior ao anteriormente existente.

É também como exemplo de adaptação criativa que se pode explicar a nova atitude brasileira – que já mencionei – com relação aos regimes de controle de transferência de tecnologias sensíveis.

Por visão do futuro, entendo poder defini-la como política inspirada por aquele mínimo de utopia sem o qual o peso dos fatos e dos condicionamentos não será superado. Trata-se, em outras palavras, da ideia de trabalhar por sistema internacional mais compatível com nossos valores e aspirações, ou seja, pela noção de um mundo em que os ideais da paz e da democracia não apenas convivem com os anseios de desenvolvimento, mas efetivamente os reforcem e os viabilizem na prática mediante o estabelecimento de estruturas de cooperação em matéria de comércio, investimentos e transferência de tecnologia. A Agenda 21, aprovada na Conferência do Rio, justamente por configurar uma macroagenda, uma agenda equilibrada que exprime a necessidade da negociação global em torno de questões inerentes à problemática Norte-Sul, incorpora esse elemento de visão de futuro ao consolidar um programa de princípios de cooperação capazes de alterar a dinâmica simplista das relações de custo-benefício.

A Agenda 21 funcionou, na prática, como exercício de negociação global. A última tentativa de implementar esse conceito havia ocorrido na Conferência de Cancun sobre o Diálogo Norte-Sul, em 1981, com resultados, como se sabe, frustrantes. Desta feita, na Conferência do Rio nenhum Estado agiu como superpotência, inclusive porque o tema do meio ambiente, em si mesmo, mostra que todos os países têm, simultaneamente, interesses gerais e interesses específicos, e não apenas as grandes potências, segundo a definição clássica que se costuma atribuir

aos Estados com esse *status* internacional. Ou seja, configurou-se na Conferência do Rio uma situação em que se compatibilizaram aqueles dois planos distintos – que já comentei – da política externa, o do pensar o universal – o interesse coletivo – e o do cogitar sobre o específico – o interesse nacional ou regional.

Outra mostra de visão de futuro está presente na posição do Brasil favorável a um debate sério sobre a reformulação da composição do Conselho de Segurança, ponto essencial do processo de democratização das relações internacionais que defendemos e que discuto a seguir.

### **Democratização da ordem internacional e participação**

Ao manter atualizada sua percepção da conjuntura mundial, cabe ao Brasil procurar fortalecer sua participação no processo decisório, inclusive naquele que incide sobre a discussão dos chamados temas transnacionais. Temas como os de caráter humanitário e ecológico dão margem a concepções – como a do *devoir d'ingérence* – que ferem os princípios do direito internacional, como o respeito à soberania dos Estados. O caso da decisão da Corte Suprema da Justiça dos Estados Unidos a respeito de um episódio de sequestro de cidadão mexicano, em seu próprio país, por forças policiais norte-americanas, exemplifica esse tipo de preocupação.

Na visão da política externa brasileira, o relacionamento entre os Estados é – e deve continuar a ser – condicionado por estímulos ou desestímulos de cooperação, e não por imposições. Isto equivale preconizar por uma agenda positiva – e não negativa – das relações internacionais. E, exatamente, a forma pela qual condenamos a tese do dever de ingerência, contrária à estruturação da ordem mundial em bases equitativas, é a forma também pela qual defendemos, por uma questão de solidariedade humana básica, que a comunidade

internacional preste – por intermédio das Nações Unidas, da Cruz Vermelha e de outras entidades – assistência eficaz a homens, mulheres e crianças em situação crítica. Este é o caso, no momento, da Bósnia e da Somália, onde existem problemas graves que requerem urgente atuação internacional para minorar a fome, a miséria e o desespero.

A democratização da ordem internacional é um imperativo determinado também pela regionalização dos conflitos e das tensões a que já me referi, como os conflitos da Iugoslávia, do Golfo Pérsico, de algumas ex-Repúblicas soviéticas.

O mesmo processo de regionalização tem como corolário a valorização das forças internacionais de paz e dos mecanismos de observação e verificação de acordos de segurança e desmobilização militar. Tanto as Nações Unidas quanto a OEA têm agora revigoradas suas funções nesse campo, como demonstrado em relação a própria Iugoslávia, ao Camboja e a Angola.

As Forças Armadas brasileiras têm estado presentes na condução de tais esforços internacionais, e este é um aspecto que considero relevante na convergência dos propósitos e das ações do governo brasileiro nas esferas militar e diplomática. Recentemente, a convite do secretário-geral das Nações Unidas, o governo brasileiro designou observadores militares para operações de paz na América Central e na Iugoslávia. Ao Suriname, enviamos também observadores militares, por solicitação do secretário-geral da OEA, para acompanhamento de medidas de desmobilização militar. Tudo isso reflete o reconhecimento da credibilidade do país no âmbito internacional e o profissionalismo demonstrado em missões anteriores das Forças Armadas, como a da verificação do processo de pacificação em Angola.

A mesma importância das Forças Armadas manifesta-se nos trabalhos de adensamento dos marcos das nossas fronteiras,

na manutenção da segurança nas regiões de limite, além da contribuição prestada, sob diferentes modalidades, para o aprofundamento dos vínculos de diálogo e cooperação internacional do país.

### **Parcerias operacionais**

Nesse ponto da exposição, introduzo o tema da inserção competitiva. Enquanto objetivo fundamental da política externa contemporânea, a busca da nossa inserção competitiva no mundo deve passar, na minha avaliação, pela aplicação do conceito de *parcerias operacionais*. As parcerias do Brasil que defino como operacionais são predominantemente econômicas, mas não deixam, em alguns casos, de ter conteúdo político. São complementares e coerentes, ao concorrerem para o aproveitamento das potencialidades do nosso relacionamento internacional.

Para o Brasil há espaço para acordos bilaterais, multilaterais, regionais, sub-regionais ou, mesmo, continentais.

A proximidade geográfica e a densidade das relações históricas são evidentemente fatores ponderáveis nesse tipo de análise, como na experiência da implantação do Mercosul. Além do seu significado, que já comentei como fronteira-cooperação, o Mercosul adquire essa dimensão inovadora como parceria operacional. Temos fronteiras terrestres com dez países, mas aquelas que constituem o nosso principal espaço econômico – espaço vivo, mais densamente habitado – são precisamente com os países da parte meridional do continente.

A prioridade do Mercosul não implica, porém, incompatibilidade ou exclusões em relação a outras parcerias. Do ponto de vista do Brasil, o jogo das parcerias operacionais no plano econômico pressupõe uma moldura jurídica consolidada para a regulamentação do comércio internacional, o que, por sua vez,

depende diretamente do êxito da Rodada Uruguai do GATT. O impasse que se vem arrastando nas negociações naquele foro traz subjacente o risco de cristalização de megablocos e de que o antagonismo entre eles comprometa todo o funcionamento do sistema internacional de comércio. É típico, a esse respeito, o caso do recente Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), que pode vir a ter consequência no desvio de outras correntes de troca no continente, como comércio, investimentos e tecnologia, além de suscitar indagações quanto aos compromissos do México no âmbito da ALADI.

É importante assinalar que a exigência de uma moldura institucional adequada para regulamentar as relações comerciais entre os Estados decorre de uma realidade fundamental da ciência econômica. O mercado não opera no vazio. Requer, por isso, um esforço de construção jurídica, que é também política, de forma a consagrar um ordenamento estável e previsível que, em sua falta, seria substituído pelas práticas discriminatórias do unilateralismo.

Considerada a perspectiva de um quadro econômico em que a Rodada Uruguai não fracasse, malgrado algumas avaliações pessimistas, caberia visualizar, dentro do critério das “parcerias operacionais” e da maior articulação internacional do Mercosul, as oportunidades que se abrem para o Brasil. Os Estados Unidos, como nosso maior parceiro individual, atraem naturalmente as atenções fundamentais no processo de reinserção competitiva e da modernização econômica. Acredito que, no contexto internacional de nossos dias, ambos os países terão interesse em construir as bases de uma nova parceria, em que a superação de alguns contenciosos comerciais dá lugar a uma cooperação mais confiante e madura.

A diversificação de opções, contudo, é necessária. Em primeiro lugar, porque nossa pauta de exportação não se concentra em

poucos produtos ou em poucos mercados. Somos *global traders*. Em segundo lugar, porque só temos a ganhar com as modalidades diferenciadas que vai assumindo internacionalmente a economia de mercado, de acordo com as especificidades das experiências nacionais seja em matéria de política de ajustamento, seja do grau de abertura das economias.

É um fato indiscutível que a economia de mercado exhibe hoje internacionalmente modalidades distintas. O modelo da Comunidade Europeia tem, por exemplo, ingredientes que não aparecem na experiência norte-americana. O processo de integração impôs, no âmbito comunitário, a preocupação de lidar com as disparidades econômicas regionais e a conseqüente necessidade de transferência de recursos. Outro componente está na valorização da questão social na CEE, o que tem levado hoje a se falar, não mais exclusivamente em economia de mercado pura e simples, mas em “economia social de mercado”.

O Japão, por sua vez, oferece dupla contribuição para o enriquecimento das práticas capitalistas. Em primeiro lugar, inovou os modelos de gestão e funcionamento dos processos produtivos. Substituiu o “fordismo” por um novo conceito de produção integrada, com ênfase na inovação tecnológica e na redução de custos. Em segundo lugar, tanto em nível empresarial quanto de política governamental, o Japão incorporou a noção de planejamento estratégico, que redimensionou sobretudo as atividades de planejamento industrial, desenvolvidas de comum acordo entre o setor público e o setor privado e, sempre, com ganhos significativos em termos de competitividade. A ideia do planejamento industrial, com aplicabilidade dentro de programas de médio e longo prazos, reforça consideravelmente vantagens comparativas da economia japonesa em nível internacional e a distingue em muitos aspectos do modelo norte-americano.

A experiência do Japão sugere, pois, que se recolham úteis ensinamentos para o futuro do desenvolvimento brasileiro e impõe prioridade no aproveitamento de uma “parceria operacional” com a potência industrial asiática. A CEE, ao mesmo tempo, não obstante o nível de protecionismo ali imperante, redimensiona as visões da economia de mercado e abre horizontes novos para o Brasil em termos de “parcerias operacionais”. Cito, como exemplo de esforço recente nessa área, a conclusão do Acordo de Terceira Geração com a CEE, que multiplica as áreas potenciais de nossa cooperação em aquele conglomerado de países.

A estratégia de várias frentes que nos cabe seguir no plano do comércio internacional tem a ver igualmente com a importância dos esforços negociadores no âmbito da Rodada Uruguai. Os ganhos de uma liberalização multilateral para o Brasil, inclusive pelo nível de diversificação de sua economia e a sua condição de *global trader*, são maiores do que aqueles que se poderiam obter com a liberalização do comércio com um único parceiro. É por isso que não nos servem apenas os arranjos parciais ou setoriais de comércio. A solução global deve ser o objetivo.

Pela mesma razão, não concentramos nossas atenções e esforços em determinados instrumentos de expansão das trocas internacionais, cuja utilidade pode aplicar-se a apenas uma parcela de nossos interesses. É o caso, vale dizer, da atuação do Brasil no Grupo de Cairns, focalizado no comércio de produtos agrícolas. Para outros países latino-americanos, ao contrário, que dependem mais proporcionalmente do que o Brasil das exportações primárias, este é um fato de maior centralidade em suas preocupações internacionais.

### “Nichos de oportunidade”

Trago aos senhores estagiários esse tipo de análise para reforçar a noção de que a política externa não segue propriamente um receituário fixo ou predeterminado. Por ser dinâmica e exigir constantemente a inovação e adaptação em uma realidade internacional cambiante, deve buscar essencialmente aquilo que chamo *nichos de oportunidades*.

Tais nichos, que não deixam de afirmar a importância do multilateralismo, podem ser identificados não apenas no campo econômico, mas também no campo político. No primeiro caso, destaco não apenas as relações com o Irã, com a Turquia, com os Emirados Árabes Unidos, com República da Coreia, com Israel, com alguns países africanos. São países que oferecem possibilidades a serem exploradas em áreas como a do comércio de serviços, de cooperação técnica e de intercâmbio tecnológico.

O que devemos buscar, pois, é levar adiante uma política que alguns já denominaram de “multilateralismo com nichos de tratamento diferenciados”, isto é, atender objetivos estratégicos e explorar as oportunidades econômicas nas diversas frentes do nosso relacionamento externo.

Também no plano político, tomam-se múltiplos os *nichos de oportunidades* com o fim da Guerra Fria. Um deles é proporcionado pelo foro da comunidade de países ibero-americanos, ao contribuir para a projeção de valores caros à política externa brasileira, como a democracia, o pluralismo, o respeito aos direitos humanos. Mas sua utilidade prática não é menor, pela afirmação de um potencial diplomático na defesa de objetivo de curto e médio prazos, como a defesa do conceito de desenvolvimento sustentável, a liberalização do comércio internacional e o acesso aos recursos financeiros e tecnológicos.

## Conclusão

Quero terminar com a reiteração das duas diretrizes conceituais – já referidas – que tenho enfatizado para a ação do Ministério das Relações Exteriores: *a adaptação criativa* e a *visão de futuro*.

Adaptação criativa, porque o Brasil não aceita imobilismos no mundo em constante transformação e tampouco se conforma com práticas e tendências que lhe são desfavoráveis. Adaptação criativa, também, porque a nossa diplomacia sempre procurou guiar-se pela combinação entre a tradição e a inovação, e, do mesmo modo, por que tem sabido sempre dosar ação pragmática com idealismo. A política externa brasileira, se tem no realismo um ponto de partida necessário, dele não faz o seu ponto de chegada.

Visão de futuro, por outro lado, porque o Brasil deseja participar de uma ordem internacional em que seus valores sejam reafirmados e suas aspirações realizadas. Como na negociação e aprovação da Agenda 21 pela Conferência do Rio, persegue a consolidação de um espírito de cooperação que ajude a superar os desequilíbrio e injustiças do relacionamento Norte-Sul.

Muitos, enfim, são os desafios da década de 1990, com o desaparecimento do centro estruturador das relações internacionais dado pelo conflito Leste-Oeste, a conjugação das forças de integração e desagregação, as questões globais emergentes no campo político e econômico, a velocidade da inovação científica-tecnológica.

Para o Brasil, ante todas essas variáveis que concorrem para um contexto internacional bastante nebuloso, o essencial – e com isso eu concludo, ao repetir para uma ideia recorrente no tipo de reflexão acadêmica que trouxe para o Itamaraty – é inverter a equação que bem sintetiza o desafio internacional do Brasil de hoje

com todas as transformações recentes, o mundo tornou-se mais relevante para o Brasil do que o Brasil para o mundo.

Fazer o Brasil contar neste mundo e nele projetar soberanamente seus interesses é, em suma, a preocupação fundamental do Itamaraty. Toda a contribuição que puder dar para esse objetivo só reforçará em mim o sentimento de recompensa pelo dever cumprido no exercício da função de ministro das Relações Exteriores.

Muito obrigado.



## 63. O MUNDO MUDOU (2001)<sup>1</sup>

As inequívocas manifestações públicas de pesar e de solidariedade aos Estados Unidos e de apoio aos brasileiros que se encontravam nas cidades atingidas pelos recentes atentados terroristas – oferta de sangue e de medicamentos, obtenção de informações, plantão de atendimento, medidas de reforço da segurança da embaixada e dos consulados dos Estados Unidos no Brasil, providências com relação ao espaço aéreo brasileiro, à segurança de aeroportos e outras medidas de precaução – estão em sintonia e convergência com o que está ocorrendo de forma generalizada no resto do mundo, seja pelas manifestações dos Estados, das sociedades ou das próprias organizações internacionais.

As resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os atentados merecem nossa atenção, já que praticamente autorizam medidas de escopo mais amplo, uma vez identificados os agentes. É, para efeitos de Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança, não só quase uma manifestação de inequívoco apoio, como, também,

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 16 de Setembro de 2001. In: LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 47-51.

medida que propicia ao governo norte-americano importante liberdade de ação.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em resolução inédita, decidiu autorizar uma eventual ação, considerando aquilo que aconteceu nos Estados Unidos, como um ataque a qualquer um dos membros que integram a organização.

Registrem-se também as manifestações e iniciativas em andamento no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Grupo do Rio. Recordo, ademais, que, para a hipótese de se confirmar o envolvimento do Talibã e de Osama bin Laden, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou, em 19 de fevereiro de 2001, decreto que internaliza resolução do Conselho de Segurança quanto a providências a serem tomadas no Brasil visando a coibir qualquer medida ou a ação de qualquer grupo que tenha alguma relação com aquele.

Ao avaliarmos o que significam, do ponto de vista da política internacional os acontecimentos dos últimos dias, é importante realçar sua gravidade e seu significado.

O mundo mudou, gerando uma redefinição do funcionamento do sistema internacional. Deslocou-se o eixo diplomático. Antecipo que os recentes eventos terão um impacto mais incisivo do que a queda do Muro de Berlim, o colapso da União Soviética e o fim da bipolaridade.

Com o fim da Guerra Fria, o mundo passou a operar com duas lógicas contraditórias: a da globalização – da organização mundial da produção econômica, da aceitação generalizada de certos valores, como, direitos humanos e meio ambiente, e da instantaneidade de acesso à informação – e a da fragmentação das identidades, a dos fundamentalismos e da secessão de Estados.

A primeira metade da década de 90 foi um momento de expectativas positivas decorrentes das possibilidades de convergência: o da Conferência do Rio, de 92, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a e ratificação da Convenção de Proibição de Armas Químicas e o da Rodada Uruguai.

A partir da segunda metade da década de 90, prevalecem dificuldades e divergências. É o momento das crises financeiras, dos acontecimentos de Seattle, Washington, Praga e Gênova. Das dificuldades de entrada em vigor de tratados na área do desarmamento e não proliferação, como o Tratado de Proibição de Testes Nucleares (CTBT, sigla em inglês). Dos impasses verificados em Durban. É o momento da percepção das assimetrias e dos dilemas da governança, no plano mundial. Nessa matéria, o Brasil tem tido uma posição construtiva e crítica.

O presidente Fernando Henrique Cardoso tem atuado diretamente nesse processo de encaminhamento dos desafios que se colocam à ordem mundial. Daí sua ação no Foro de Governança Progressiva e sua interlocução com o Grupo dos Sete (G7).

Na década de 90, os Estados Unidos surgiram como a única superpotência capaz de atuar, simultaneamente, no campo estratégico-militar, no campo econômico e no campo dos valores. A ação terrorista que agora atingiu os Estados Unidos é um exemplo de violência real e de violência simbólica. Violência simbólica, porque atinge duas engrenagens do poder norte-americano: a econômica, com a derrubada do World Trade Center, e a militar, com o atentado ao Pentágono. Violência real, pois o número de vítimas será superior, seguramente, a Pearl Harbor, que marcou a entrada dos Estados Unidos na Segunda Grande Guerra, onde morreram 2.400 pessoas, das quais apenas 68 eram civis.

Tudo isso afetou a serenidade, o senso de segurança e a ilusão de invulnerabilidade dos Estados Unidos. Creio, assim, que se recoloca em novos termos o tema da paz e da guerra e o desafio da segurança, nos próprios centros do poder mundial, e não apenas fora dele. É isso que está em jogo e que aflorou com essa situação.

A guerra, conforme ensina Raymond Aron em seu clássico *Penser la guerre*, é um camaleão e assume sempre novas formas, por meio das quais o fator tecnológico não determina a história, mas modifica as condições através das quais os homens atuam.

Sabemos que uma das dimensões da globalização é a tecnologia da informação e dos transportes, o que significa que o mundo opera através da interação de uma multiplicidade de redes, que diluem a diferença entre o interno e o externo. O funcionamento do mundo em redes gera uma multiplicidade de atores governamentais e não governamentais que conduzem, ao operá-las, para o bem ou para o mal, a governança ou a falta de governança no mundo.

A década de 90 permitiu a prevalência da democracia e a autonomia da sociedade civil. Daí o novo papel das organizações não governamentais, que atuam no espaço público na defesa de certos valores, como o meio ambiente e os direitos humanos. Existem, no entanto, outros tipos de redes transnacionais, como a da lavagem do dinheiro, a da criminalidade organizada, a do tráfico clandestino dos armamentos, a da produção, distribuição e proliferação de drogas e a do terrorismo. Estas operam clandestinamente. A combinação desses tipos de redes clandestinas e de outras voltadas para a publicidade tende a escapar ao controle dos Estados e das organizações internacionais. Isso coloca justamente em questão o tema da racionalidade dos mecanismos tradicionais da economia, da diplomacia e da guerra, e permite multiplicar os riscos difusos da violência.

Na lição de Hannah Arendt, a violência não cria o poder. Ela destrói o poder como capacidade de agir conjunto, dado-chave da ação diplomática. São elementos dessa capacidade destrutiva o fato de que, quanto mais desenvolvido é um país, mais vulnerável ele se torna. A eletricidade, os transportes, todos os instrumentos da modernidade são atingíveis, e por meio deles afeta-se o sistema nervoso de países. Exemplo disso é a suspensão dos voos comerciais sobre o território dos Estados Unidos, fato inédito em 70 anos de aviação comercial. Essa medida impediu que, apenas num dia, 1 milhão e 600 mil pessoas pudessem valer-se dos meios normais da aviação.

O segredo sempre foi um instrumento de poder. O poder invisível é aquele que vê e não é visto. Tradicionalmente, ele está a serviço do Estado, que detém o monopólio da coerção organizada. As redes de terrorismo significam a fragmentação das cadeias de poder. E o medo diante desse tipo de poder invisível aumenta em função da dificuldade identificação do inimigo, que é, enfim, o problema prático com o qual se defrontam os EUA e a comunidade internacional organizada.

Daí ocorrem as seguintes observações estratégicas: esse foi o maior ataque terrorista da história. Foi uma operação planejada com elevadíssimo grau de sofisticação e executada com notável rigor operacional. Mas os meios utilizados não foram os de destruição de massa e de alta tecnologia. É difícil mesmo imaginar a gravidade e o alcance que os ataques poderiam ter tido se houvesse a presença, por exemplo, de armas biológicas.

A observação política é a de que partimos das macropolaridades – seja a hoje superada divisão Leste-Oeste, seja a ainda persistente clivagem Norte-Sul – para micropolaridades, que derivam da fragmentação das cadeias de poder.

Isso, evidentemente, representa um desafio também para a democracia e significará a emergência de novos temas da agenda de segurança – terrorismo, movimentos armados, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro –, o que traz à cena, para um país como o nosso, o tema da porosidade das fronteiras. A prevenção do terrorismo, por outro lado, é uma questão de vigilância, o que traz consigo sempre um desafio para a vida democrática, podendo conduzir, naturalmente, a abusos, a título da necessidade de intensificação dos controles, assim como a manifestações de intolerância.

Podemos especular, por ora, sobre a possibilidade real de que os eventos do dia 11 de Setembro produzam impactos sobre o Brasil. Por sua inserção no mundo e experiência diplomática, o Brasil tem uma leitura grociana da realidade internacional, ensejada pela gestão dos conflitos por meio do direito e da diplomacia, e tem como tema básico de sua política externa o desafio do desenvolvimento. É por esse motivo que a agenda econômica tem até agora estado no centro de minha ação à frente do Ministério das Relações Exteriores.

Os eventos dos últimos dias colocam, contudo, a questão da segurança em maior proeminência na agenda internacional. Por sua violência e impacto, no entanto, tenderão a ser inseridos numa lógica hobbesiana das relações internacionais – um retorno ao estado da natureza.

É nesse tipo de contexto que poderá dar-se, ao menos em parte, a reação norte-americana. Junto com essa maior magnitude do tema da segurança no plano global, haverá um reforço da ideia de que o mundo se divide, politicamente, à maneira de Carl Schmitt, entre amigos e inimigos. Haverá uma expectativa cada vez mais expressiva de apoio e de alinhamentos. Haverá, conseqüentemente, uma diminuição do espaço para nuances.

## 64. REPÚDIO AO TERRORISMO (2001)<sup>1</sup>

Compareço a esta audiência pública em atendimento ao convite do presidente, senador Jefferson Peres, e em cumprimento à moção aprovada no plenário deste órgão. A exemplo das vezes anteriores, em que tive o privilégio de dirigir-me aos membros do Congresso, reitero meu sentimento de profundo respeito por esta Casa, que é a verdadeira expressão da soberania nacional. O Senado demonstra, uma vez mais, acima de filiações partidárias, seu interesse no acompanhamento da realidade internacional e, no caso presente, na posição brasileira diante dos lamentáveis atentados terroristas perpetrados nos Estados Unidos.

Estou convencido de que é o Congresso Nacional onde são debatidas as grandes questões nacionais e internacionais. É este o foro apropriado que proporciona a convergência de posições com vistas à defesa dos interesses da Nação. Assim, minha presença, além de traduzir minhas convicções democráticas, constitui o justo reconhecimento da crescente e decisiva participação do Congresso na política externa brasileira e na definição do interesse público.

Os devastadores ataques do dia 11 de Setembro, executados com extraordinária brutalidade, mas também com expressivo grau

---

1 Intervenção perante o plenário do Senado Federal, Brasília, em 3 de outubro de 2001, publicada no volume I do livro *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

de rigor operacional, apresentaram dimensões inéditas. Além de aterradores, seus efeitos foram diversificados, comportando, seja uma dimensão real, na medida em que cobraram milhares de vidas humanas, seja uma dimensão simbólica, na medida em que atingiram vértices econômicos e militares do poder norte-americano.

Em resposta a um fenômeno complexo e ameaçador, é normal que se constituam padrões de reações igualmente multidimensionais.

Creio indispensável assinalar que o repúdio ao terrorismo e ao racismo, conforme disposto no artigo 4º, inciso VIII, da Constituição de 1988, representa um dos princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil.

Ao estabelecerem padrões de comportamento, estímulos e limites, princípios constitucionais desse tipo fundamentam a conduta externa do Estado e propiciam, no plano interno, a necessária transparência para que a cidadania controle a ação do governo no sistema internacional. Esta é uma tradição que remonta a constituições anteriores. Posso citar, por exemplo, a Constituição republicana de 1891, que contempla a proibição da guerra de conquista, bem como um estímulo à arbitragem, em consonância com a vocação pacifista atribuída pela doutrina à forma republicana de governo.

A aplicação do princípio de repúdio ao terrorismo como diretriz da política externa tem sido uma constante. Assim aconteceu, por exemplo, com a internalização, em 15 de abril de 1992 (por meio do Decreto n. 494), da Resolução 748 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Menciono, adicionalmente e com particular pertinência para o objeto desta minha exposição -, a publicação do Decreto n. 3.755, de 19 de fevereiro de 2001, que internaliza a resolução 1.333 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a qual determina, entre outras sanções, o

bloqueio dos recursos financeiros em nome de Osama bin Laden e de pessoas e empresas a ele associados, bem como proíbe a venda de armamentos ao Talibã e a entrada de altos funcionários daquele regime em território nacional.

Está sendo preparado decreto destinado a internalizar as disposições Resolução 1.373 (2001), adotada no dia 28 de Setembro, pela qual o Conselho de Segurança, invocando o artigo VII da Carta da ONU, determinou medidas adicionais mandatórias de combate ao terrorismo e a seu financiamento.

A ação diplomática que o governo brasileiro vem conduzindo desde os atentados está solidamente ancorada, portanto, na aplicação de um princípio constitucional. Princípio que está, por sua vez, em consonância com um valor consagrado na ordem interna. Refiro-me aos direitos e deveres individuais e coletivos previstos na Constituição brasileira, e em especial ao artigo 5º, inciso XLIII, que considera o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo, se omitirem.

O repúdio ao terrorismo, valor consagrado em nossa ordem interna e projetado em nossa ação externa, é, acima de tudo, fruto da autonomia. Aqui, a liberdade coincide com a esfera do obrigatório, sendo exercida com obediência à própria lei. Não há, portanto, na ação diplomática brasileira, que passo a expor, alinhamentos provenientes da heteronomia de uma norma imposta por outros.

O governo brasileiro não tardou em manifestar o sentimento de indignação da sociedade brasileira com a crueldade dos atentados e expressar sua solidariedade com a nação norte-americana, à qual estamos ligados por laços de sólida amizade. Esse foi o sentido da carta que o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao presidente George Bush, das declarações que fiz como ministro das Relações Exteriores e de diversas outras manifestações:

decretação de luto; carta do senhor vice-presidente; comunicados de imprensa; discurso do secretário-geral das Relações Exteriores na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em Lima, por ocasião da aprovação da Carta Democrática; declaração enviada pelo representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas ao Conselho de Segurança; e muitas outras.

Da mesma forma, o Congresso Nacional também fez ouvir sua voz de inequívoco repúdio aos atos de terrorismo, interpretando o sentimento unânime da sociedade brasileira. Os partidos políticos e entidades representativas da sociedade civil também o fizeram.

Em todo o processo, o Brasil manteve consultas constantes com os governos dos Estados Unidos e de países latino-americanos. O presidente Fernando Henrique Cardoso estabeleceu um diálogo direto com os demais presidentes, ao mesmo tempo em que tive a oportunidade de trocar informações e ideias com meus colegas dos outros países de nossa região.

Tornou-se clara, desde o primeiro momento, a necessidade de uma ação diplomática firme e consistente de combate ao terrorismo, o que requer uma correta compreensão do significado e das implicações de longo prazo dos atentados.

A agressão sofrida pelos Estados Unidos foi extensa e desumana. Ela poderá modificar o curso das relações internacionais e gerar verdadeiras perturbações na dinâmica do sistema internacional.

Desde o fim da Guerra Fria, o sistema internacional passou a mover-se de acordo com duas lógicas contraditórias. Uma delas, baseada em forças centrípetas, na convergência de expectativas, impulsionada pela globalização. A outra, impulsionada por forças centrífugas, indutoras de uma lógica da fragmentação, entre elas, a das identidades.

A lógica da convergência foi simbolizada, em particular, pelos esforços da comunidade internacional em encontrar soluções negociadas uma série de áreas temáticas de natureza global: a Conferência o Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a Cúpula de Copenhague para o Desenvolvimento Social e a própria conclusão da Rodada Uruguai, que levou à criação da OMC.

As divergências e assimetrias manifestaram-se com a desagregação territorial observada na União Soviética e na Iugoslávia, entre outros países. O colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, para retomarmos uma ideia de Octavio Paz, marcaram o fim da ideia de revolução e ensejaram a “sublevação dos particularismos”. Daí os frutos do próprio poder fragmentador da sociedade moderna, presente também nas crises financeiras, na proliferação de contenciosos comerciais e nos protestos antiglobalização ocorridos em Seattle, Washington, Praga e Gênova.

Se houve algum fator de continuidade na política internacional ao longo da década, este foi a configuração do poder sem rival dos Estados Unidos, com capacidade de atuação simultânea nos campos estratégico-militar político, econômico e financeiro.

A ação terrorista que atingiu Nova York e Washington revelou, no entanto que, a despeito de seu poder, os Estados Unidos não estavam imunes a um ataque violento e brutal. Independentemente dos recursos de poder que lograram acumular, nossas próprias sociedades permanecem vulneráveis.

Tal lição complementa-se pela percepção de que a propalada perda de importância relativa do fator segurança entre as áreas temáticas que definem o objeto das relações entre Estados não passa de uma conclusão apressada e ilusória.

O reconhecimento de que a segurança retoma posição central na definição do interesse nacional não implica, no entanto, a adesão a concepções tradicionais da política de poder. Uma das características do direito internacional público clássico é a existência das “normas de mútua abstenção”, baseadas no reconhecimento recíproco das soberanias e na distribuição das competências entre os Estados, no âmbito da comunidade internacional, essencialmente através de regulamentação da competência territorial dos Estados.

A essas normas de mútua abstenção se agregaram as de “mútua colaboração”, que surgem a partir do século XIX. Estas se explicam pela impossibilidade de o Estado, com a revolução científica e tecnológica, atender às suas necessidades em base exclusivamente individual e territorial. As normas de mútua colaboração provêm, por conseguinte, das exigências de cooperação decorrentes da crescente interdependência dos Estados, impulsionada por avanços na comunicação, no transporte, na indústria moderna e no comércio, o que leva à diluição das fronteiras e ao estreitamento da diferença entre o “interno” e o “externo”.

Tal processo intensifica-se após a Segunda Guerra Mundial, quando se observa significativa aceleração da inovação tecnológica, evidenciando-se o impacto do fator técnico nas relações internacionais. A redução do custo dos transportes e das comunicações, os avanços em computação e na tecnologia da informação e, posteriormente, o desenvolvimento da tecnologia digital e o aprimoramento das redes de comunicação viabilizam dois fenômenos que nos interessam diretamente: as fronteiras deixam de ser “barreiras naturais”, e tendem a desaparecer os limites territoriais na transmissão de informação.

A expressiva diluição entre o “interno” e o “externo” alterou a dinâmica das relações internacionais. Podemos constatar a

formação de complexas redes de interação governamentais e não governamentais, que estruturam o espaço do planeta e a governança do mundo. Nesse contexto, as relações internacionais passam a envolver a multiplicidade de atores, entre os quais empresas transnacionais, organizações não governamentais e a mídia.

Ao longo dos anos 90, observamos a prevalência da democracia e da autonomia da sociedade civil. Daí o novo papel das organizações, que, em rede, atuam no espaço público na defesa de certos valores, como meio ambiente e os direitos humanos. Constatamos, no entanto, a presença de outros tipos de redes transnacionais, como a da lavagem do dinheiro, a da criminalidade organizada, a do tráfico clandestino dos armamentos, a da produção e distribuição de drogas e a do terrorismo. A combinação desses tipos de redes, que operam clandestinamente, e de outras que atuam publicamente, tende a escapar ao controle dos Estados e das organizações internacionais.

Neste novo cenário, os Estados mantêm-se como indispensáveis instâncias públicas de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições políticas do Estado com a população seu território, e instância externa de intermediação com o mundo.

Não tenho dúvidas de que a constituição de verdadeiras redes transnacionais de criminalidade organizada diminui a eficácia de estratégias isoladas e não coordenadas. Estou convencido de que a luta contra o terrorismo, seus responsáveis e aqueles que os abrigam requer uma ação efetiva no âmbito multilateral. Os Estados têm, assim um papel central na criação de normas de mútua colaboração para lidar com as redes de crime organizado.

Por sua vez, a ação do Brasil na criação de redes de solidariedade é conduzida em função de nossa identidade, ou seja, do

conjunto de circunstâncias e predicados que singularizam a visão que temos do mundo e dos nossos interesses, como ator no sistema internacional, daqueles que caracterizam os demais países. Dentre os fatores que contribuem para a conformação da identidade internacional do Brasil, menciono alguns dos princípios constitucionais que regem as relações do país: a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

No caso do terrorismo, é nesse sentido que têm atuado as autoridades brasileiras, procurando não apenas vincular o país à totalidade dos instrumentos internacionais sobre o assunto, mas também participar do processo decisório que sobre ele se desenvolve nos diferentes organismos internacionais de que o Brasil é membro.

Não se pode perder de vista que a tragédia ocorrida no dia 11 de Setembro vitimou um país amigo pertencente à comunidade americana. Foi um ato de agressão a um país de nossa região.

A noção de que os países americanos constituem uma comunidade ou um sistema somente se concretiza, por sua vez, com a possibilidade de ação coletiva em defesa de valores e interesses comuns.

Em algumas áreas, o sistema interamericano tem efetivamente oferecido demonstrações de vitalidade. Em tal caso, encontram-se a promoção e a defesa dos princípios democráticos no hemisfério, observando-se, em particular, a recente aprovação da Carta Democrática Interamericana, por ocasião da Sessão Extraordinária da Assembleia Geral da OEA, realizada em Lima nos dias 10 e 11 de Setembro. No próprio dia 11, enquanto acompanhava atônita as notícias que chegavam dos Estados Unidos, a Assembleia emitiu comunicado pelo qual expressou a condenação aos atos terroristas

e reconheceu a necessidade de fortalecimento da cooperação hemisférica para o combate ao terrorismo.

No entendimento de que a comunidade americana deveria reagir de maneira firme ao brutal ataque sofrido pelos Estados Unidos, o governo brasileiro tomou a iniciativa de propor àquele país e às demais partes a invocação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

As mais de cinco décadas transcorridas desde a assinatura do TIAR não lhe retiram a validade. Recordo as palavras do então chanceler San Tiago Dantas, na reunião de 1962 do órgão de consulta do tratado, quando observou que a vitalidade do sistema interamericano está na “capacidade de resolver e superar problemas através de soluções construtivas, em que se sinta a presença de uma comunhão de ideias e de uma soma de forças para alcançar um objetivo visado por todos”.

A decisão de invocar o TIAR está em clara consonância com as iniciativas dotadas no âmbito das Nações Unidas, que reagiram prontamente aos ataques do dia 11 de Setembro. No âmbito da Organização foram adotadas, no dia 12, a Resolução 56/1, da Assembleia Geral e, particularmente, a Resolução 1368, do Conselho de Segurança que: condena energicamente os ataques; classifica os atentados como ameaça à paz e à segurança; exorta a comunidade internacional a trabalhar em conjunto para submeter à justiça os autores, organizadores e patrocinadores desses atos; apela à comunidade internacional no sentido de que intensifique seus esforços para prevenir e suprimir atos terroristas por meio de crescente cooperação e implementação integral das convenções internacionais específicas, e expressa sua prontidão em adotar as medidas necessárias para responder aos ataques, de acordo com suas responsabilidades definidas na Carta das Nações Unidas.

A atuação de organismos regionais na manutenção da paz e da segurança internacional é plenamente compatível com a Carta das Nações Unidas, conforme disposto em seu artigo 52.

Esse artigo explicita que a atuação de organismos regionais na manutenção da paz e da segurança não põe em questão os artigos 34 e 35 da carta, que dispõem sobre a competência do Conselho de Segurança com relação a qualquer disputa ou situação que possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacional.

No caso em questão, trata-se de uma complementaridade entre o sistema universal e o regional. Daí, aliás, a obrigação que têm os organismos regionais de informar o Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre suas iniciativas na manutenção da paz e da segurança, bem como de conduzi-las em coordenação com o Conselho.

Após cuidadosa avaliação, o governo brasileiro constatou a importância de invocar o instrumento de segurança hemisférica. Assim, reuni em Brasília, no dia 14 de Setembro, os embaixadores dos Estados-partes do TIAR. Na ocasião, manifestei a convicção de que, ao prever os procedimentos institucionais para a prestação de assistência recíproca para enfrentar ataques armados e lidar com ameaças de agressão – partidas de outros Estados, ou ameaças difusas, como a que ocorreu – contra qualquer Estado das Américas, o Tratado do Rio constitui instrumento adequado à promoção da paz e da segurança no continente americano. Salientei, ademais, que a iniciativa brasileira de invocar o TIAR respondeu à convicção de que era necessário complementar, no plano regional, a intensa mobilização internacional que se seguiu aos ataques.

Em sessão extraordinária do Conselho Permanente da OEA, no dia 19 de Setembro, foram efetivamente convocadas a XXIII Reunião de Consulta dos ministros das Relações Exteriores da OEA e a XXIV Reunião de Consulta dos ministros das Relações Exteriores dos Estados-partes do TIAR.

---

Dessa forma, na sexta-feira, 21 de Setembro, em Washington, os ministros das Relações Exteriores das Américas realizaram duas reuniões consecutivas. A primeira, em consultas, nos termos da Carta da Organização dos Estados Americanos, para organizar a ação solidária diante da agressão. Ação que ganhou contornos práticos com a resolução intitulada “Fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo”, que, entre outros elementos, condena energicamente os ataques do dia 11; exorta os Estados a reforçar a cooperação para buscar, capturar e punir os perpetradores, organizadores e patrocinadores de atos terroristas, bem como para fortalecer a cooperação judicial recíproca e o intercâmbio oportuno de informações; instrui o Conselho Permanente da OEA a convocar uma reunião do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, a fim de que identifique meios de fortalecer a cooperação interamericana no combate ao terrorismo; encarrega o Conselho Permanente de elaborar um projeto de convenção interamericana contra o terrorismo.

No âmbito do TIAR, e em reconhecimento da oportunidade da iniciativa brasileira de invocar o tratado, fui eleito, por consenso, para presidir a segunda reunião. Atuando como órgão consultivo, os ministros aprovaram a resolução “Ameaça terrorista nas Américas”.

A resolução explicita o entendimento de que os ataques terroristas sofridos pelos EUA devem ser considerados ataques contra todos os Estados americanos, e de que todos os Estados-partes do TIAR deverão prestar assistência recíproca para enfrentá-los. A resolução estipula, ainda, que os Estados deverão utilizar todas as medidas disponíveis conforme a lei para capturar, extraditar e punir indivíduos relacionados com o atentado que porventura se encontrem em seus territórios; designa uma comissão, constituída pelos representantes dos Estados-partes no

Conselho Permanente da OEA, para realizar consultas adicionais e acompanhar as medidas acordadas. O representante permanente do Brasil junto à OEA foi escolhido para presidir essa comissão.

Na condição de presidente da XXIV Reunião de Consulta dos ministros das Relações Exteriores dos Estados-partes do TIAR, a qual se mantém aberta e atuando como órgão de consulta, encaminhei o texto da resolução “Ameaça terrorista nas Américas” ao Conselho de Segurança das Nações Unidas; por intermédio do secretário-geral Kofi Annan, atendendo ao princípio da complementaridade da atuação dos órgãos mundial e regional.

Desde a assinatura do TIAR, ocorrida em 1947 durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança, realizaram-se diversas reuniões de consultas de ministros das Relações Exteriores para tratar de ameaças à segurança do hemisfério, as quais estiveram longe de apresentar características uniformes ou incontroversas.

O fato de reunirem-se os chanceleres dos Estados-partes do TIAR, após um intervalo de quase duas décadas, para tratar de uma ameaça que não encontra precedentes em conjunturas anteriores revela a flexibilidade e a capacidade de adaptação do sistema interamericano aos desafios com que se defronta.

Revela, ademais, o compromisso assumido pelos Estados americanos de tomar medidas em caso de ataque armado contra um Estado americano, ou quando a integridade do território de qualquer Estado americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, por um conflito extracontinental ou intracontinental, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América.

Creio ser oportuno, aqui, deixar claro que não se cogitou de, nem houve qualquer compromisso com o emprego de tropas. O TIAR prevê a possibilidade de adoção das seguintes medidas: a reti-

---

rada dos chefes de missão diplomática, a ruptura de relações diplomáticas e consulares, a interrupção parcial ou total das relações econômicas e das comunicações e o emprego de forças armadas. O tratado estipula, ao mesmo tempo, que nenhum Estado será obrigado a empregar a força armada sem seu consentimento.

Desnecessário lembrar que, se fosse eventualmente cogitado o emprego de força armada brasileira – o que, repito, não é o caso – seria necessária a autorização do Congresso Nacional.

O compromisso que assumimos em Washington consiste, dessa forma, em buscar, levando em conta nossos meios e capacidades, a melhor maneira de contribuir para a luta conjunta que travamos contra o terrorismo. Luta que está em consonância com os próprios fundamentos de nossa República, que se constitui em Estado democrático de direito. Nosso objetivo maior é, nesse sentido, manter as Américas como zona de paz e segurança.

Em função da própria delimitação geográfica do instrumento, a invocação do TIAR atende ao objetivo diplomático do Brasil de buscar uma inserção de natureza singular e própria no mundo. Inserção que continue a favorecer a manutenção de um clima pacífico em nosso entorno regional, condição que o barão do Rio Branco, em sua ação diplomática continental, reputava de grande importância para favorecer o desenvolvimento nacional e a conseqüente formação de um espaço de paz e progresso na América do Sul.

O repúdio categórico aos ataques do dia 11, expresso pelo Brasil desde o primeiro momento, é coerente com nossa reconhecida vocação pacifista e uma longa tradição de repúdio à violência e ao uso ilegítimo da força, tradição que nos dá autoridade para, assumir, de forma autônoma, uma posição firme e clara.

Na percepção do governo brasileiro, é fundamental que o combate ao terrorismo internacional seja orientado com base em nossa própria norma constitucional e em conformidade com o que dispõem a Carta das Nações Unidas, a Carta da Organização dos Estados Americanos as normas do direito internacional.

O Brasil tem procurado defender a ampliação da rede de convenções que tratam de aspectos específicos do problema. No momento, são doze os instrumentos internacionais de combate ao terrorismo, elaborados sob a égide das Nações Unidas, e são dois os diplomas acordados em âmbito regional na OEA.

O Brasil ratificou nove dessas convenções – como a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971. Atualmente, três diplomas se encontram sob a análise técnica de setores do Poder Executivo – como a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999. A Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba, de 1997, foi encaminhada ao Congresso Nacional em junho do ano passado, e a Convenção sobre a Identificação de Explosivos Plásticos para Efeito de Detecção, de 1991, foi aprovada pelo Poder Legislativo e está em processo final de ratificação.

Em foros internacionais, temos procurado, igualmente, apoiar a caracterização consensual do crime de terrorismo, o que poderá criar condições para a adoção, no futuro, de uma convenção abrangente sobre o assunto.

Essas posições, que consagram a necessidade de conjugarem-se abordagens de curto e de longo prazo no combate ao terrorismo, foram reafirmadas esta semana pelo representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, no debate, em curso plenário da Assembleia Geral, sobre o tema “medidas para combater o terrorismo internacional”.

---

O tratamento do tema nas Nações Unidas não é recente. A questão do terrorismo internacional tem figurado na agenda da Assembleia Geral das Nações Unidas desde 1972. Depois de 1993, passou a ter presença anual na agenda, em decorrência, entre outras coisas, dos atentados terroristas contra aviões de passageiros da Pan American Airlines (Pan Am), em 1988, e da Union de Transports Aériens, em 1989.

Ainda no âmbito internacional, cabe recordar que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) decidiu, no dia 12 de Setembro, que, caso se conclua que o ataque dirigido aos Estados Unidos teve origem externa, o mesmo deverá ser analisado à luz do artigo 5º do Tratado de Washington. O artigo estipula que um ataque armado a um dos membros da organização será considerado um ataque a todas as demais partes, as quais deverão prover assistência ao membro que sofreu a agressão. Consolidou-se, assim, em relação aos EUA, uma ampla rede de solidariedade e apoios que se traduziu em importantes decisões, que propiciam a base jurídica sobre a qual a comunidade internacional atuará no combate ao terrorismo e no tratamento das consequências dos atentados de 11 de Setembro.

Quero referir-me, agora, à vertente humanitária dos desdobramentos desses atentados, questão da mais alta relevância para o governo brasileiro, desde o primeiro momento. Não podemos perder de vista que os atentados atingiram, além de milhares de cidadãos dos Estados Unidos, numerosas pessoas de diferentes nacionalidades. Em consequência, uma segunda dimensão de nossas iniciativas teria que consistir, necessariamente, na prestação de assistência e apoio a cidadãos brasileiros nos Estados Unidos, tarefa que, em si, é prioritária em nossa atuação externa.

Em tal tarefa se empenhou com afinco o Itamaraty, assim que tomamos conhecimento dos atentados. Em Brasília, foi criada

uma central de atendimento “24 horas” para atender aos pedidos de informação e de localização de brasileiros. Paralelamente, instruímos os postos nos Estados Unidos a manterem plantão permanente com a mesma finalidade.

Recebemos, por meio da central de atendimento e do consulado-geral em Nova York, um total de 427 pedidos de busca de nacionais brasileiros naquela cidade. O exaustivo trabalho de busca efetuado pelo consulado tem envolvido visitas a hospitais e centros de emergência, pesquisas em diversas listas oficiais do governo local e de empresas até então sediadas no World Trade Center, telefonemas a parentes, amigos e vizinhos.

Esse trabalho, intenso e permanente, possibilitou a localização da maior parte das pessoas, havendo, no momento, pequeno número de nomes que resistem à pesquisa, em razão, sobretudo, da falta de informações concretas ou da imprecisão dos dados levados ao conhecimento do Itamaraty. Não posso deixar de prestar meu reconhecimento ao eficaz trabalho desenvolvido pelas nossas missões nos EUA, em particular, pelo consulado-geral em Nova York, cujos funcionários, à frente seu titular, foram incansáveis no atendimento e na busca de informações. Continuamos, contudo, nossos esforços, conscientes da angústia dos parentes e amigos que permanecem no Brasil.

No dia 22 de Setembro, tive a oportunidade de visitar o consulado-geral em Nova York e verificar a intensidade de sua atuação, prestando pessoalmente minha solidariedade a representantes da grande colônia brasileira, reunidos em sessão especial do Conselho da Comunidade.

Refiro-me, agora, a outro tema que reputo de importância. Com o intuito de reforçar a segurança interna no Brasil, também se adotaram iniciativas de prevenção do terrorismo no âmbito nacional. Apenas para citar alguns exemplos, mencionaria o

---

controle muito mais rigoroso de aeroportos, a fiscalização de operações financeiras que possam estar ligadas ao terrorismo e a vigilância contra a hipotética presença de pessoas vinculadas a atividades terroristas no Brasil.

Essa hipótese, que tem sido objeto de matérias na imprensa brasileira e também estrangeira, aponta sempre para duas regiões brasileiras: a fronteira com o Uruguai, mais especificamente a cidade de Chuí, e a fronteira com o Paraguai e a Argentina, particularmente a cidade de Foz do Iguaçu situada na chamada Fronteira Tríplice.

Conforme já manifestado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, no entanto, não há até o momento comprovação de qualquer atividade nessa região que esteja vinculada a ações terroristas. Os ataques em Nova York e Washington, entretanto, ensejaram o reforço da vigilância na Fronteira Tríplice, que, por suas próprias características de ponto significativo de fluxo de pessoas e transações, merece sempre atenção em termos de fiscalização e controle. Os serviços policiais e de inteligência do Brasil, da Argentina e do Paraguai continuam a trabalhar em estreita cooperação a esse respeito. No último dia 28, ademais, os ministros de Interior ou Justiça dos países do Mercosul reuniram-se em Montevideú, para examinar a situação naquela região e avaliar medidas a tomar a seu respeito.

Desejo tocar aqui em ponto que diz respeito a nossa sensibilidade como país multiétnico, onde convivem, em harmonia e pacificamente, brasileiros de todas as origens e adeptos de diferentes confissões religiosas. As cidades de Chuí e Foz do Iguaçu apresentam, em comum, expressivas comunidades de origem árabe, com componentes palestinas, e numerosos fiéis muçulmanos. Permitam-me assinalar, categoricamente e com muita ênfase, a esse respeito que devemos reagir fortemente a qualquer tipo de

atitude preconceituosa contra a comunidade de origem árabe ou de confissão muçulmana, bem como a qualquer outro grupo étnico ou religioso. Em diversas ocasiões, o presidente Fernando Henrique Cardoso condenou publicamente a discriminação. Também o próprio presidente Bush, em mais de uma oportunidade, alertou para a inaceitável injustiça que significariam atitudes dessa natureza.

Recordo, ainda, que o repúdio tanto ao terrorismo como ao racismo são princípios constitucionais que regem nossas relações internacionais, o que está em clara consonância com o que dispõe o artigo 3º, inciso IV, da Constituição brasileira que declara ser um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No dia 26 de Setembro, o Itamaraty divulgou nota de condenação e repúdio a toda forma de discriminação a indivíduos oriundos de qualquer etnia ou confissão, amparado na “secular tradição de boa convivência entre as diversas comunidades que formam a sociedade brasileira e com base no ordenamento jurídico-constitucional vigente no país”.

Devemos ter presente que a sociedade brasileira é fundamentalmente pluralista em sua origem, permanece pluralista em seu presente, tem como *vis directiva* ser pluralista em seu futuro.

Tradicionalmente, a promoção da segurança tem sido objetivo associado a estratégias nacionais amparadas no acúmulo relativo de recursos de poder, particularmente recursos militares. Essa é uma área, portanto, em que as perspectivas de cooperação entre Estados encontraram seguidas dificuldades.

Paradoxalmente, o rastro de destruição deixado pelos atentados terroristas pode talvez comportar alguns elementos de otimismo e de renovação na agenda internacional. O descolamento

que se produziu entre poder e segurança nacionais deixou claro, para todos nós, e o flagelo do terrorismo não será combatido de maneira eficaz sem uma ação decidida e coordenada da comunidade internacional.

Parece cada vez mais claro que a cooperação internacional somente se desenvolve em um contexto de reforço do multilateralismo e de compromisso com o direito internacional, que é fundamental no ordenamento das relações internacionais.

Esse, é mais do que uma aspiração, é um objetivo: o de que devemos perseverar rumo a um cenário internacional mais seguro e mais democrático, fruto da cooperação impulsionada por objetivos e instituições comuns.

Os fatos de 11 de Setembro podem ter tido como resultado um impulso renovado em direção a novas formas de cooperação e à convicção de que o exercício solitário do poder não resolverá as grandes questões que nos afetam. Mais consenso, mais concertação garantirão legitimidade às grandes iniciativas que se impõem nos âmbitos políticos e econômico comercial. Melhor governança mundial poderá ser a consequência benéfica do grande movimento de solidariedade gestado pela repulsa comum aos atos insensatos do terror. Cabe a todos nós trabalhar para que assim seja, e é nessa linha que está atuando o presidente Fernando Henrique Cardoso. Posso, nesse sentido, antecipar que o senhor presidente da República está levando adiante conversações com os seus pares, com aquele objetivo.



## 65. O BRASIL, SUA GENTE E O ORIENTE MÉDIO (2012)<sup>1</sup>

O Itamaraty realizou em 10 de julho mesa-redonda sobre a construção da paz no Oriente Médio, a partir do ângulo dos insumos criativos que a este processo possam dar expoentes das comunidades de origem árabe e judaica de países do Mercosul.

O chanceler Patriota teve a gentileza de me convidar para participar do debate, mas a ele não pude comparecer por estar no mesmo dia em Washington com o presidente Fernando Henrique Cardoso, que ali recebeu o prestigioso prêmio Kluge. Mas gostaria de aqui registrar algumas reflexões sobre o tema, que são basicamente as que tive a oportunidade de transmitir ao chanceler.

A “ideia a realizar” do preâmbulo da nossa Constituição é a dos “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de controvérsias”. É em obediência a esta diretriz que, nos termos do art. 3 – IV – da Constituição, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de “promover o bem de todos,

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 15 de julho de 2012.

sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Este dispositivo constitucional está em consonância com válidas aspirações nacionais e corresponde, com as naturais discrepâncias entre o ser da realidade e o dever ser dos valores, a uma característica básica da experiência histórica do nosso país. Esta característica propiciou uma unidade numa plural e ajustada convivência das diversidades e levou a uma sociedade que é um amálgama criativo da heterogeneidade das procedências constitutivas do povo brasileiro. Este se corporificou como uma nova liga, de que falou José Bonifácio, o estadista da nossa Independência. Foi no contexto do amálgama desta nova liga que os brasileiros de origem árabe e judaica encontraram espaço propício para desenvolver-se, enraizar-se, criativamente interagir uns com os outros e com todos os segmentos da população brasileira e integrar-se em todas as dimensões da vida nacional.

A experiência brasileira contrasta favoravelmente com a de outros países. Trata-se, assim, de um válido ativo de *soft power* num mundo fragmentado permeado por xenofobias, preconceitos e por dificuldades em relação ao diferente dos outros. Não custa lembrar que as culturas perecem no isolamento e se vivificam na interação recíproca. Daí as virtudes e as virtualidades do nosso amálgama.

Penso, assim, que a cultura política que vem contribuindo para a construção da arquitetura, ainda que imperfeita, do Brasil como um país, é um ingrediente que oferece um *locus standi* para levar adiante uma ação diplomática em consonância com os princípios da defesa da paz e da solução pacífica de conflitos, preconizados pelo art. 4º da Constituição, que dá a moldura jurídica que rege as relações internacionais do Brasil.

Ninguém ignora as tensões difusas, de hegemonia e de equilíbrio, que assinalam o contexto regional do Oriente Médio

e sua história. Estas tensões impactam o sistema internacional, permeiam e dificultam o processo de paz entre israelenses e palestinos para o qual os Acordos de Oslo traçaram um válido caminho. Pondero, assim, que a experiência brasileira é fruto tanto de outra realidade histórica quanto dos dados da inserção do Brasil na América do Sul, muito distinta, na sua dinâmica política, da que caracteriza o Oriente Médio. É uma experiência que, por conta de sua especificidade, não pode ser mecanicamente transposta para outros contextos, mas é um exemplo que dá título de legitimidade ao exercício, pelo Brasil, de um esforço em prol da paz.

Concluo, por isso, que um dos objetivos do evento do Itamaraty é o de, valendo-se da experiência brasileira, reforçar o alcance da cultura de paz no Oriente Médio. Isto significa, no plano interno, preservar o Brasil de eventual intromissão dos ódios dos conflitos do Oriente Médio em território nacional, sempre um risco com a globalização, que internaliza o mundo na vida dos países. Penso, lastreado no princípio da prevalência dos direitos humanos contemplados no art. 4º da Constituição que, como diz a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXVI – 2), que tomo no sentido amplo de uma *paideia*, em sintonia com a experiência brasileira, promover, em consonância com o sentimento constitucional do Brasil, “a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as raças e grupos raciais ou religiosos”, coadjuvando, assim, “as atividades das Nações Unidas em prol da paz”. Isto se traduz, no plano externo, no exercício, pelo Brasil, do potencial do difícil papel de um terceiro em prol da paz, um *tertius juxta partes*, que tem como requisito obedecer a sempre atual lição do barão do Rio Branco: “O dever do estadista, o de todos os homens de verdadeiro senso político, é combater as propagandas de ódio e as rivalidades internacionais”.

Estas reflexões estão lastreadas nas observações de um estudioso das relações internacionais e na experiência da chefia, em duas oportunidades, do Itamaraty e que, ademais, tem consciência de suas raízes judaicas e do valor primordial da paz – o bem dos bens – na tradição judaica. O *Pirkê Avot – A Ética dos Pais* – que recapitula os ensinamentos desta tradição preceitua: “Hilel diz: Sê dos discípulos de Aarão: ama a paz e busca a paz” (I:12). Este preceito aponta para a necessidade de empreender-se um dedicado e contínuo esforço em prol da paz – sempre esquivando a conquista da razão política – posto que, como também ensina a *Ética dos Pais*: “o mundo se sustenta em três coisas “a verdade, a justiça e a paz” (I:18) – ensinamento que igualmente compartilho na condição de professor de Filosofia do Direito.

## 66. O BRASIL NUM MUNDO CONTURBADO (2016)<sup>1</sup>

Está difícil entender como está funcionando o que Camões nomeou “a grande máquina do mundo”. Está mais fácil apontar os ventos do Norte e do Sul da tempestade que a ameaça com sua ruína, também evocados n’*Os Lusíadas*.

Esta tempestade e os ventos de suas tensões difusas tornam cada vez mais complexo enfrentar três grandes desafios diplomáticos que permeiam a vida internacional contemporânea: como identificar e articular interesses comuns e compartilháveis para lidar com os grandes problemas mundiais?; como operar a governança da economia globalizada que tem como um dos seus desdobramentos a irradiadora repercussão da desigualdade entre os Estados e nas sociedades?; como gerenciar a Torre de Babel da diversidade cultural e do conflito de valores, inclusive nas formas mais extremas dos autocentrados fundamentalismos religiosos e políticos?

Estes desafios se colocam num instável mundo em mudança, de polaridades mais indefinidas do que definidas, e no qual o jogo dos interesses se mescla com a geografia das paixões. Nele, operam simultaneamente, numa dialética de mútua implicação,

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 18 de dezembro de 2016.

o ímpeto das forças centrífugas, dos nacionalismos excludentes, da xenofobia, dos fechamentos protecionistas, e o peso das forças centrípetas. Estas propiciaram pela ação da economia e da revolução científica-tecnológica a interdependente unificação do campo diplomático do planeta, aprofundada pelo *ciberespaço* da era digital.

Encontrar o lugar apropriado do Brasil neste mundo, no qual também atua a lógica própria das muitas regiões que integram a arquitetura do sistema internacional, é a tarefa da política externa. Esta objetiva traduzir necessidades e aspirações internas em possibilidades externas. Isto significa identificar como o país à luz das suas especificidades se situa *nos campos dos valores; das relações econômicas; e da paz e da guerra*.

Uma das especificidades, inclusive histórica, do Brasil como país de escala continental, dotado de massa crítica, é o de não estar no centro e não ser um foco de tensões que permeiam o mundo. É o que nos diferencia do que ocorre em outras regiões e de outros países de escala continental e grande presença internacional, como China, Índia, Rússia e EUA, e da Europa, cujo *soft power* está se vendo corroído com tendências centrífugas afloradas com o *Brexit*.

No campo dos valores, a Carta da ONU introduziu ambições normativas na pauta internacional, de que resultou a importância atribuída aos Direitos Humanos e à Democracia. A “ideia a realizar” da agenda normativa é evitar que dada a nova vizinhança universal esta seja mais construtiva e promissora do que o aumento do ódio mútuo e da irritabilidade de todos contra todos.

A geografia das paixões está minando esta ambição normativa. O mais visível drama é a maré montante da massa de refugiados – os expulsos da trindade Estado-povo-território – que, sem o benefício da hospitalidade universal, não encontram seu lugar no mundo.

Cabe ao Brasil, em consonância com a Constituição, dar na sua política externa atenção à ambição normativa da pauta internacional. No âmbito regional, merece prioridade a situação da democracia e dos direitos humanos na Venezuela, vizinho em condições pré-falimentares.

A agenda da segurança enfrenta a clássica dicotomia paz/guerra que é a situação limite da vida internacional. Num mundo unificado a paz é indivisível. No entanto, afirmar diplomaticamente esta indivisibilidade no momento atual está cada vez mais difícil, entre outras razões, porque inexistente uma visão compartilhada, em especial dos países militarmente mais poderosos, a respeito de que tipo de ameaça à paz coloca em questão o interesse coletivo de todos e que tipo de uso da força deve ser proscrito. A situação da Síria ilustra esta afirmação. Nossa região está menos exposta do que outras, inclusive porque a cooperação argentino-brasileira iniciada na década de 1990 afastou os riscos da nuclearização militar que hoje rondam outras regiões.

No âmbito regional, cabe, além de apoiar o Acordo de Paz na Colômbia – grande vitória da razão sobre a violência – revitalizar as instâncias de cooperação, fortalecendo o entendimento, tendo em vista, inclusive, não absorver as tensões existentes no funcionamento da máquina do mundo.

O que queremos e podemos obter do comércio internacional, dos fluxos financeiros e de investimentos é o cerne da nossa agenda econômica. Esta tarefa tem como nota a emergência da China e opera no horizonte das atuais instabilidades da economia mundial que nos afetam diretamente. Distingue-se tanto pela erosão da abrangência das instituições multilaterais como o FMI e a OMC, quanto por negociações comerciais de grande amplitude regional – transpácificas e transatlânticas – que hoje enfrentam dificuldades de efetivação também pela ação das forças centrífugas.

Cabe ao Brasil explorar as brechas que este contexto entreabre. No âmbito regional é relevante reposicionar o Mercosul, tanto fortalecendo o seu papel na agenda mundial da segurança alimentar quanto adensando, pelo potencial da conectividade, o relacionamento com os vizinhos do Pacífico.

Concluo com uma referência à agenda do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, tema transversal e global que passa por mudanças na matriz energética dos países, transita pelo potencial de eficiência e competitividade de economias de baixo carbono e tem uma dimensão no campo dos valores, relacionada às concepções de vida em sociedade. É matéria na qual a cooperação internacional é imprescindível, mas difícil pois é intrusiva das soberanias.

Esta é uma agenda na qual o Brasil tem a legitimidade de ter sido o país-sede, catalizador das novas perspectivas trazidas pela Rio-92 e que se viu adensada pela atuação na Conferência de Paris de 2015. Neste campo o Brasil é uma grande potência. Nenhum dos temas da sustentabilidade – das mudanças climáticas à biodiversidade – pode ser equacionado sem a presença brasileira. Esta é uma agenda de futuro a que cabe dar prioridade para o benefício do Brasil e do mundo.

## LIÇÕES DO PASSADO



## 67. 1ª E 2ª CONFERÊNCIAS DA PAZ DA HAIA, 1899 E 1907 (2010)<sup>1</sup>

### I

A Primeira Conferência Internacional da Haia de 1899, assim como a Segunda de 1907, ficaram conhecidas, por inspiração da opinião pública, como Conferências da Paz. Elas tiveram um caráter inovador no campo da diplomacia e das relações internacionais. Foram, em primeiro lugar, Conferências multilaterais que não lidaram com a organização da ordem internacional de um pós-guerra como, no século XIX, o Congresso de Viena (1815) – origem do Concerto Europeu que estruturou o sistema internacional eurocêntrico depois do período das guerras napoleônicas.

Com efeito, as Conferências da Haia tiveram como lastro instigador a ideia da paz, defendida pelos movimentos pacifistas do século XIX que se organizaram no âmbito da sociedade civil, reagindo aos horrores da guerra magnificados pela destrutividade das armas que a inovação tecnológica foi propiciando. Foram os

---

1 Verbetes do autor in: ABREU, Alzira Alves de (coord.-geral). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: [recurso eletrônico] FGV, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2015.

horrores da guerra que inspiraram, no plano da sociedade civil europeia, a criação da Cruz Vermelha em 1863 e levaram ao direito humanitário com a Convenção de Genebra de 1864 voltada para “humanizar” a guerra por meio da melhoria da sorte dos militares feridos nos exércitos em campanha. Também contribuiu para o ideário da paz, que inspirou a primeira Conferência da Haia, o novo e positivo papel representado pelo recurso à arbitragem como meio pacífico para dirimir diferenças entre Estados no plano internacional por meio do Direito. O grande exemplo da arbitragem que antecedeu a Primeira Conferência fora a do *Alabama* (1871-1873) que solucionou grande controvérsia entre os EUA e a Grã-Bretanha, proveniente da guerra civil norte-americana.

É importante registrar que a arbitragem do *Alabama*, por força do Tratado de Washington de 8 de maio de 1871 celebrado entre a Grã-Bretanha e os EUA, previa que um dos árbitros seria um brasileiro. O visconde de Itajubá – Marcos Antonio de Araújo, ministro do Brasil em Paris – foi o árbitro designado por d. Pedro II. O Brasil participou, assim, como lembrou Rui Barbosa em manifestação na Segunda Conferência da Paz, da mais célebre das arbitragens internacionais até então ocorridas. Realçou, desta maneira, a presença do nosso país no campo da solução jurídica de controvérsias internacionais.

Tanto a Primeira quanto a Segunda Conferência da Haia não foram um exercício *stricto sensu* de poder das grandes potências. Foram regidas pelo princípio igualitário de um voto para cada delegação. Neste sentido, inauguraram um campo novo de possibilidades para o que veio a ser a diplomacia multilateral. Foram pioneiras da diplomacia aberta em contraposição à tradição da diplomacia de sigilo e de segredo, pois foi grande o papel da imprensa na cobertura de suas atividades. Anteciparam a presença das organizações não governamentais na agenda da vida internacional por meio do ativismo dos movimentos pacifistas.

Estes tiveram lideranças expressivas como a baronesa Bertha von Suttner e William T. Stead. Foram essas lideranças, com presença na opinião pública da época, que contribuíram para a aceitação da proposta da convocação da 1ª Conferência, cuja iniciativa foi do czar da Rússia, Nicolau II, interessado em conter a corrida armamentista que se avizinhava na Europa.

Haia foi escolhida como sede da Primeira Conferência porque, como sugeriu o czar em nota de 11/1/1898, seria aconselhável que ela não se realizasse na capital de uma das grandes potências, cujos interesses políticos poderiam dificultar o progresso de um trabalho em que todos os países do universo estavam igualmente interessados. A Holanda, na época, não era grande potência e era vista como país neutro. Era, além do mais, a pátria de Grócio, o grande jurista inaugurador da visão moderna do Direito Internacional e, como tal, fonte inspiradora do positivo papel que pode ter o Direito nas relações internacionais.

A Primeira Conferência da Paz teve lugar na Haia no período que se estendeu de 18 de maio a 19 de julho de 1899. A ela compareceram delegados de 26 países: vinte europeus, ou seja, a totalidade dos países da Europa na época; quatro asiáticos, China, Japão, Pérsia e Sião, e dois do continente americano, EUA e o México.

O Brasil, como todos os países que tinham representação diplomática na Rússia, foi convidado, mas declinou do convite. A nota assinada pelo representante diplomático do Brasil em São Petersburgo, Ferreira da Costa, explicava a posição brasileira de acordo com as instruções do chanceler do presidente Campos Sales, Olinto de Magalhães. Informava que, além das preocupações do país em lidar com as crises internas, que também afetavam as forças de paz e guerra, estava na agenda nacional: “a reorganização das nossas forças militares com um fim pacífico. Eis a razão”,

explicava a nota, “porque o meu governo não quer tomar de antemão compromisso algum para a manutenção do *status quo* militar”. O pano de fundo da preocupação brasileira, na época, derivava das consequências da situação criada pela Revolta da Armada de 1893, no governo Floriano Peixoto, que tinha aniquilado o material bélico brasileiro – de terra e mar.

A Primeira Conferência da Haia foi expressão da “ideia a realizar” de um pacifismo ativo voltado para uma ação sobre os meios de obter a paz seja pelo estímulo à solução pacífica de controvérsias para, deste modo, evitar a guerra, seja pelo desarmamento para, desta maneira, afastar a sua possibilidade. Buscava, igualmente, ampliar a disciplina jurídica do uso da força nos conflitos bélicos – o *jus in bello* – do direito humanitário, que teve início como acima apontado com a criação da Cruz Vermelha, por meio de normas voltadas para influenciar a conduta das hostilidades de modo a evitar sofrimentos inúteis e limitar o número de vítimas.

A Conferência de 1899 criou os precedentes a partir dos quais subsequentemente passaram a operar, na vida internacional, as conferências multilaterais: um sistema de comissões para organizar os trabalhos e reportá-los ao plenário, uma comissão de redação para assegurar a boa e devida forma das convenções e declarações acordadas e uma Ata Final que dava conta das deliberações, fruto dos entendimentos multilaterais.

A Ata Final, datada de 29 de julho de 1899, elencava os seguintes resultados: (1) Convenção para a solução pacífica de conflitos internacionais; (2) Convenção concernente às leis e usos da guerra terrestre; (3) Convenção para a aplicação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra de 22 de agosto de 1864. Também integravam a Ata Final três Declarações concernentes a (1) proibição de lançamento de projéteis e explosivos, dos balões ou por outros novos meios semelhantes; (2) proibição do emprego

de projéteis que tivessem por fim único espalhar gases asfixiantes ou deletérios; e (3) proibição do emprego de balas que se dilatam ou se achatam facilmente dentro do corpo humano (balas dum-dum).

Estas Convenções e Declarações tiveram atas individualizadas próprias, datadas, igualmente, de 19 de julho de 1894, abertas até 31 de dezembro de 1899 para a assinatura dos plenipotenciários dos países que participaram da Conferência, cabendo lembrar que a assinatura é o primeiro passo para conferir compromisso jurídico para instrumentos internacionais.

Como se verifica, a Conferência da Haia de 1899 deu passos muito importantes no campo da codificação do tratamento jurídico da solução pacífica de controvérsias e avançou em matéria de direito humanitário, seja concebendo normas voltadas para limitar os meios e métodos de combate, seja dando desenvolvimento às ligadas à Cruz Vermelha, direcionadas para a proteção internacional das vítimas de conflitos armados. Não foi bem-sucedida no seu propósito inicial de reduzir a corrida armamentista. Nesta matéria a Ata Final cingiu-se à seguinte declaração: “A Conferência julga que seria de desejar, para o desenvolvimento do bem-estar material e moral da humanidade, que se limitassem as despesas militares que atualmente pesam sobre o mundo”.

## II

A Segunda Conferência de Paz realizou-se na Haia de 15 de junho a 19 de outubro de 1907. A sugestão de uma segunda conferência foi uma iniciativa do presidente Theodore Roosevelt, dos EUA, em consulta com o governo russo, que tinha sido responsável pela convocação da primeira. Teve como pano de fundo o exame dos resultados e da experiência da primeira conferência à luz da guerra dos Bôeres (1899-1902) e da guerra russo-japonesa

(1904-1905). Esta última foi a primeira desde a expansão do universo europeu no mundo, iniciada no século XVI, em que um país não europeu foi vitorioso num conflito bélico com um país europeu.

Caracterizou-se pela presença de um círculo mais amplo de Estados. Compareceram não só delegações dos Estados que participaram da Primeira, mas também a Noruega (já, então, separada da Suécia), a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, Cuba, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Salvador, Uruguai, Venezuela e Honduras. A substantiva presença de países latino-americanos resultou da insistência do presidente Theodore Roosevelt.

O alargamento da dimensão multilateral da Segunda Conferência evidenciou-se pelo fato que dela participaram 44 países e 256 delegados em contraste com a Primeira, em que estiveram presentes 26 países e 108 delegações. Ela foi, portanto, mais universal, maior em tamanho, duração e também no número de textos que produziu. Seguiu a linha de preocupação da “ideia a realizar” da primeira e buscou, na síntese de Batista Pereira, que integrou a delegação brasileira, “mais juridicidade entre as relações de povo a povo”, “mais humanidade das guerras” e, “na medida do possível, substituir ao arbítrio o direito, à violência a razão, à intolerância a justiça”.

A Segunda Conferência seguiu o método de trabalho da Primeira, consolidando as práticas subsequentes da diplomacia multilateral. Adotou formalmente regras de procedimentos, funcionou por meio de quatro comissões e criou um comitê de redação que centralizou as minutas dos textos elaborados nas Comissões. Aprimorou, à luz da Primeira Conferência, o conceito do que é hoje qualificado como Ata Final que autentica, sem criar vínculos jurídicos definitivos, os resultados das deliberações.

A Ata Final, datada de 18 de outubro de 1907, elenca treze convenções, a saber: (1) Convenção para a solução pacífica de conflitos internacionais; (2) Convenção relativa à limitação do emprego da força para a cobrança de dívidas contratuais; (3) Convenção relativa ao início das hostilidades; (4) Convenção relativa às leis e usos de guerra terrestre; (5) Convenção concernente aos direitos das Potências e das pessoas neutras em caso de guerra terrestre; (6) Convenção relativa ao regime dos navios mercantes inimigos no início das hostilidades; (7) Convenção relativa à transformação dos navios mercantes em navios de guerra; (8) Convenção relativa à colocação de minas submarinas automáticas, de contato; (9) Convenção relativa ao bombardeio por forças navais em tempo de guerra; (10) Convenção para a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra; (11) Convenção relativa a certas restrições ao exercício do direito de captura na guerra marítima; (12) Convenção relativa ao estabelecimento de um Tribunal Internacional de presas; (13) Convenção concernente aos direitos e deveres das Potências neutras em caso de guerra marítima, e uma Declaração relativa à proibição de lançar projéteis e explosivos dos balões. As Convenções e a Declaração estariam abertas a assinaturas dos plenipotenciários dos países representados na Segunda Conferência até 30 de junho de 1908.

A Ata Final afirmou, com as devidas cautelas, o princípio das arbitragens obrigatórias, e reiterou a Resolução da Primeira Conferência de 1899 sobre a desejabilidade da limitação dos gastos militares, que tinham aumentado consideravelmente em quase todos os países a partir daquele ano. A Ata Final também emitiu quatro votos e recomendou a convocação de uma Terceira Conferência de Paz que poderia realizar-se num período análogo ao que transcorreu desde a Primeira.

Como se verifica pelo enunciado das Convenções, Declaração e votos, a Segunda Conferência da Haia aprofundou a “ideia a realizar” de um pacifismo ativo, lastreado em normas jurídicas negociadas que levavam em conta uma visão do bem-estar da humanidade que ia além das tradicionais preocupações de uma sociedade internacional interestatal.

Cabe mencionar que também integrou a agenda das deliberações da Segunda Conferência da Haia um tema do Direito Internacional Econômico: o da cobrança coercitiva de dívidas contratuais. A origem da acima mencionada Convenção concernente à limitação do emprego da força para a cobrança de dívidas contratadas é a Doutrina Drago, o ministro das Relações Exteriores da Argentina que a formulou em 29 de dezembro de 1902, como parte de uma solidária reação latino-americana ao bloqueio de portos da Venezuela pela Grã-Bretanha e pela Alemanha em 11 de dezembro de 1902. O bloqueio tinha como objetivo proceder, tendo em vista a inadimplência venezuelana, à execução forçada de suas obrigações financeiras internacionais. Em síntese, Drago rechaçava como incompatível com o Direito Internacional o emprego da força para a cobrança da dívida pública dos Estados. A Doutrina Drago foi objeto de uma resolução da Terceira Conferência Internacional Americana no Rio de Janeiro em 1906, que a recomendou à consideração da Agenda da Conferência de Paz da Haia. A convenção da Haia de 1907 é fruto de uma proposta do delegado norte-americano Henry Potter. Incluía, com algumas limitações, o essencial dos princípios enunciados pela Doutrina Drago. O Brasil não se ligou a esta Convenção, que não entrou em vigor, mas que constituiu um precedente histórico tanto das questões jurídicas da inadimplência da dívida dos Estados, que permearam a agenda internacional do século XX, quanto da limitação, neste campo, da “diplomacia das canhoneiras”.

Entre as Convenções da Segunda Conferência, voltadas para ampliar o escopo do *jus in bello*, que se ocupa da disciplina jurídica do uso da força, cabe destacar a relativa às leis e usos da guerra terrestre, que é um desenvolvimento progressivo da elaborada na Conferência de 1899. A Convenção de 1907 reitera, no seu artigo 22, o que estipulava, também no artigo 22, a Convenção de 1899: “Os beligerantes não têm direito ilimitado quanto à escolha dos meios de prejudicar o inimigo”. Este preceito é um antecedente das condutas que, com a elaboração do direito internacional penal, vieram a ser tipificados como crimes de guerra. Estes contemplam, tanto a violação dos limites normativos à escolha do meio de condução das hostilidades (a parte do Direito da Haia do direito internacional humanitário) quanto a violação das normas de proteção internacional das vítimas de conflitos armados (a parte do Direito de Genebra do direito internacional humanitário).

Também merece destaque, pela sua importância no tempo, a convenção sobre a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais. Esta, igualmente por meio da nova codificação e desenvolvimento progressivo, aprimorou a elaborada na Primeira Conferência. A Convenção de 1907 – que o Brasil ratificou – tratou dos bons ofícios e da mediação, das comissões internacionais de inquérito e da arbitragem internacional. Esta última se viu reconfirmada como mecanismo jurídico de solução de controvérsias, pois os árbitros escolhidos pelas partes são considerados, como os juízes, terceiros acima das partes, que decidem com base no respeito ao Direito. Não são apenas terceiros *inter partes*, como na mediação e nos bons ofícios no âmbito dos quais considerações político-diplomáticas têm papel significativo no trabalho de aproximação das partes com vistas a solucionar as controvérsias.

A Convenção de 1907 consolidou a inovação contemplada na Convenção de 1891, que criou a assim chamada Corte Permanente

de Arbitragem. Esta não é propriamente uma Corte, mas sim uma estrutura administrativa com sede na Haia, que coloca à disposição dos interessados uma lista de árbitros designados pelos países partes-contratantes. Cada parte-contratante pode designar, para compor a lista, até quatro pessoas, no máximo, de competência reconhecida nas questões de Direito Internacional e de alta consideração moral. A Corte Permanente de Arbitragem vem prestando relevantes serviços no campo da solução de controvérsias e continua em existência até os dias de hoje, caracterizando-se por ter sido a primeira institucionalização de uma estrutura administrativa permanente concebida para facilitar a arbitragem internacional.

A Conferência de 1907 apontou, por obra da participação de Estados não europeus, o caminho da universalização do sistema internacional e também o da igualdade dos Estados na participação das deliberações da diplomacia multilateral. Injetou aspirações normativas na vida do sistema internacional, que levavam em conta o interesse mais abrangente da humanidade, além de aceitar a validade da presença da opinião pública nos corredores do poder diplomático. Deste modo reconheceu a existência de uma comunidade mundial não circunscrita, como anteriormente, apenas à lógica interestatal das soberanias, ampliando, assim, o espaço das fontes materiais da legitimidade internacional.

Um registro importante desta abertura encontra-se nas considerações da acima mencionada Convenção relativa às leis e usos da guerra terrestre que estipulava que, enquanto não viesse a ser elaborado um Código mais completo das leis de guerra, as populações e os beligerantes, nos casos não contemplados nas disposições regulamentadas, “ficam sob a salvaguarda e sob o império dos princípios do direito das gentes, como resultam

dos usos estabelecidos entre as nações civilizadas, das leis da humanidade e da exigência da consciência pública”.

### III

Para o Brasil a Conferência da Haia de 1907 tem um significado especial, pois assinala o momento inaugural da presença do nosso país nos grandes foros internacionais. Nela, Rui Barbosa, que chefiou a delegação brasileira, teve um papel proeminente. Contestou a igualdade baseada na força e sustentou, no âmbito do Direito Internacional Público, a igualdade dos Estados. A sua posição nesta linha deu-se, com muita clareza, no âmbito da discussão sobre a criação de uma Corte de Justiça Arbitral no trato dos critérios de seleção dos juízes. A criação de uma corte desta natureza, na substância um embrião de uma Corte Internacional de Justiça, distinta, por isso mesmo, da acima mencionada Corte Permanente de Arbitragem, realçou Rui, era um assunto de interesse universal e não dizia respeito, por isso mesmo, à ponderação da importância relativa dos Estados nos critérios da designação dos juízes. Afirmou, assim, como critério da seleção de juízes, a real observância do princípio de igualdade dos Estados soberanos. O projeto da Corte Arbitral de Justiça, que consta da Ata Final da Segunda Conferência de Paz, não prosperou, precisamente por conta das desavenças sobre o método de seleção dos juízes, mas o projeto é um antecedente do que veio a ser a Corte Permanente de Justiça Internacional no âmbito da Liga das Nações e, subsequentemente, a sua sucessora, a Corte Internacional de Justiça no âmbito das Nações Unidas. Na ONU o equacionamento da desavença sobre o método da seleção dos juízes na Corte seguiu a solução da Liga das Nações. Estipulou como critério a necessidade de eleições simultâneas, mas independentes, por maioria absoluta, na Assembleia Geral, integrada igualitariamente por todos os membros da ONU e no Conselho de Segurança, que é um órgão

mais restrito no qual têm assento permanente os países que foram considerados grandes potências ao término da Segunda Guerra Mundial.

A posição do Brasil, pela voz de Rui Barbosa, representou uma primeira formulação brasileira da tese de democratização do sistema internacional e, nesta linha, uma contestação ao exclusivismo do papel da gestão da vida internacional atribuída às grandes potências pelas modalidades de atuação do Concerto Europeu que caracterizou o século XIX.

É o que Rui pontuou em discurso pronunciado em Paris em 31 de outubro de 1907, agradecendo a homenagem que lhe foi feita por brasileiros naquela cidade, antes do seu retorno ao Brasil. Com efeito, ao fazer uma avaliação da Segunda Conferência de Paz, realçou

*o alcance da Segunda Conferência leva ao da Primeira uma vantagem incomensurável. Ela mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração do direito das gentes. Ela adiantou as bases da pacificação internacional, evidenciando que, numa assembleia convocada para organizar a paz, não se podem classificar os votos segundo a preparação dos Estados para a guerra. Ela revelou politicamente ao mundo antigo o novo mundo, mal conhecido a si próprio, com a sua fisionomia, a sua independência, a sua vocação no direito das gentes.*

A posição de Rui sobre igualdade jurídica dos Estados e a democratização do sistema internacional tornou-se um tema recorrente da diplomacia brasileira no âmbito multilateral. A primeira expressão subsequente deste tema, inspirada pela visão de Rui, norteou a posição brasileira na Conferência da Paz de Paris de 1919, voltada para organizar a vida internacional pós-Primeira Guerra Mundial. Na discussão do seu regimento, a delegação brasileira, em conjunto com demais países tidos como de “interesses limitados”,

realizou gestões que foram bem-sucedidas e levaram as grandes potências a aceitar a presença das potências menores nas diversas Comissões de Conferências. Afirmou o Brasil, naquela ocasião, o conceito de igualdade das nações, em contraposição à velha lógica do Concerto Europeu, pois como registrou o delegado brasileiro Pandiá Calógeras no seu Diário e em telegrama ao Itamaraty, sem este componente de democratização dar-se-ia às grandes nações o papel de tribunais de julgamento dos interesses das pequenas.

A postura afirmativa de Rui Barbosa naturalmente suscitou reações negativas dos delegados e adeptos da ordem hierárquica das práticas diplomáticas tradicionais do século XIX, seja no dia a dia da própria Conferência, seja na cobertura pela imprensa. Rui soube enfrentá-las e superá-las. A sua atuação foi decisivamente apoiada pelo chanceler Rio Branco, que monitorou de perto o dia a dia da Conferência com o senso de realismo e o conhecimento que tinha da vida internacional. A extensa troca de telegramas entre o ministro e o chefe da delegação – 150 despachos telegráficos de Rui e 150 respostas de Rio Branco – são reveladoras da parceria diplomática que lograram estabelecer. Rui, no acima mencionado discurso de 31 de outubro de 1907, realça “o gênio do ministro cuja colaboração assídua, incessante, luminosa, nunca cessou de me acompanhar”.

Este significativo respaldo do chanceler só trouxe resultados positivos, porque o foro da Conferência da Haia, como uma instância multilateral, distinta no seu modo de proceder da diplomacia tradicional, era propício para a afirmação dos talentos de Rui como chefe da delegação brasileira. Com efeito, a diplomacia multilateral, inaugurada efetivamente na Haia em 1907, é uma diplomacia de natureza parlamentar. No seu âmbito Rui logrou superar resistências e impor respeito, mercê do seu completo domínio dos assuntos tratados, da sua vocação de

infatigável trabalhador e estudioso, da sua capacidade de exprimir-se inclusive de improviso, com perfeição, em francês – língua oficial da Conferência – aliados à combatividade que sempre o caracterizou como advogado e político, e a sua superior habilidade de parlamentar experiente.

William T. Stead que foi, tanto na Primeira Conferência quanto na Segunda, um influente articulador e porta-voz das aspirações pacifistas da sociedade civil, no seu livro *O Brasil na Haia* apontou:

*Dizia-se que a Conferência nunca poderia suportar esse Dr. Rui Barbosa. Mas cedo aprendeu ela a suportá-lo e não tardou averiguar que ele era um dos seus mais poderosos membros. As duas grandes forças da Conferência foram o barão Marshall, da Alemanha e o Dr. Rui Barbosa, do Brasil. O barão Marshall tinha em seu favor todo o poderoso exército do Império alemão, circunstância que ele não se fartou de alardear. O Dr. Rui contava apenas com uma longínqua e desconhecida República, incapaz de ação militar e com uma esquadra ainda nos estaleiros. Não obstante, ao terminar a Conferência, o Dr. Rui Barbosa subjugava ao mais poderoso dos seus membros. Tamanho triunfo pessoal não conquistou membro nenhum da Conferência, e isso se tornou mais notável porque foi de per si, sem nenhum auxílio de fora.*

O ponto de inflexão que gerou o respeito que cercou Rui na Haia foi o famoso incidente Martens, quando este importante delegado plenipotenciário da Rússia, presidindo a sessão de 12 de julho de 1908, que tratava da transformação de navios mercantes em navios de guerra, apontou ter ele entrado, no seu discurso no terreno da política, de maneira inadequada, com base na ficção regimental do caráter não político dos processos da Conferência. Em incisiva réplica feita de improviso que, pela sua qualidade,

marcou uma presença de autoridade, Rui realçou que “nada havia de mais eminentemente político debaixo do céu que a soberania”. Registrou que:

*Eis a política, eis o direito internacional. Como superá-los? A política transformou o direito privado, revolucionou o direito penal, fez o direito constitucional, criou o direito internacional. A política é a própria vida dos povos, ela é a força ou o direito, a civilização ou a barbárie, a guerra ou a paz. Como interditá-la numa assembleia de homens livres, reunidos no começo do século XX para imprimir forma convencional aos direitos das nações? Como, se este direito é a própria política?*

Rui atuou pessoalmente nos trabalhos e debates de todas as quatro Comissões da Conferência, tendo redigido, ele próprio, todas as suas intervenções, sem recorrer, praticamente, à colaboração dos 11 integrantes da sua delegação. Cabe registrar que, em matéria de pacifismo ativo, considerou menos realizável a redução dos armamentos, tendo em vista que a infinita diversidade de situações tornaria mais difícil encontrar uma fórmula geral que acomodasse esta variedade de situações. Assim, na continuação da sua manifestação na primeira subcomissão da primeira Comissão em 23 de julho de 1907, na linha da Constituição brasileira de 1891 que proibia a guerra de conquista (art. 88) e estimulava a arbitragem (art. 30), vai sugerir à apreciação da Conferência que nenhuma das potências buscará alterar, por meio de guerra, as atuais fronteiras de seu território à custa de outra potência, senão ante a recusa de arbitragem proposta pela outra potência interessada na alteração ou desde que houvesse desobediência ou violação do compromisso arbitral. A alienação de território, imposta pelas armas, não terá então validade jurídica.

A proposta de Rui era, para a época, radical, por isso acabou sendo sepultada. Teve, porém, repercussão significativa na cobertura jornalística da Conferência. Ela é, cabe apontar, um antecedente do preceito contemporâneo do Direito Internacional Público proibitivo da aquisição de território pela força. Ainda que não aceita, ela deu forma à “ideia a realizar” da Conferência de 1907, de buscar a paz pelo Direito. É também um componente do que veio a ser o princípio da não intervenção.

Rui, na sua avaliação da Conferência da Haia, no acima mencionado discurso de 31 de outubro de 1907, antecipou as consequências e formulou, ao seu modo, o que hoje é qualificado como o papel do *soft power* na dinâmica de funcionamento do sistema internacional, ao afirmar: “Hoje, com efeito mais que nunca, a vida assim moral como econômica das nações é cada vez mais internacional. Mais do que nunca, em nossos dias, os povos subsistem da sua reputação no exterior”.

Rui que entendia, como disse na réplica a Martens em 12 de julho de 1907, que a diplomacia não é outra coisa senão a política sob sua forma mais delicada, mais refinada, mais elegante, vai formular no discurso de avaliação de 31 de outubro de 1907, qual foi no seu estilo diplomático de atuação e os desafios nele contidos:

*Entre os que imperaram na majestade de sua grandeza e os que se encolhiam no receio da sua pequenez, cabia inegavelmente, à grande república da América do Sul um lugar intermédio, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros. Era essa posição de meio termo que nos cumpria manter, com discrição, com delicadeza e com dignidade.*

A formulação de Rui é precursora do tom diplomático do Brasil no correr do século XX para, na condição de potência intermédia, afirmar não apenas os seus interesses específicos, mas também os

de natureza mais ampla no apropriado funcionamento do sistema internacional.

A atuação de Rui na Haia é um coerente desdobramento no plano internacional do papel que exerceu na vida brasileira. Em nosso país a sua prática de homem público esteve voltada para a construção de um espaço democrático e, neste contexto, o Direito foi o meio para um fazer político-institucional, perseverante e progressivo, voltado para lidar com os males e imperfeições das instituições brasileiras. na Haia, na sua prática diplomática, voltou-se para os males da imperfeição do sistema internacional, indicando o papel do Direito na democratização do espaço internacional.



## 68. O BRASIL E A LIGA DAS NAÇÕES (2000)<sup>1</sup>

### I

*O Brasil e a Liga das Nações: vencer ou não perder*, de Eugênio Vargas Garcia é um livro de indiscutível mérito, seja pela qualidade da pesquisa e a pertinência da análise, seja pela relevância do tema. Permito-me iniciar esta introdução destacando o significado do tema.

A Liga das Nações representou uma inovadora proposta de estruturar o funcionamento do sistema internacional. Teve, como pano de fundo, a surpreendente destrutividade do componente tecnológico da Primeira Guerra Mundial e a visão do presidente norte-americano Woodrow Wilson, explicitada nos seus quatorze pontos, do construtivo papel que uma organização internacional, de aspiração universal, voltada para regular as relações internacionais de acordo com certos princípios, poderia ter para a manutenção da paz. Foi, em síntese, uma tentativa – a primeira – de constitucionalizar o Direito Internacional. Em outras palavras, o de valer-se da experiência e das técnicas que no plano interno associaram, no século XIX, a Democracia e o Direito Constitucional

---

1 Publicado originalmente como prefácio ao livro *O Brasil e a Liga das Nações: vencer ou não perder*, de Eugênio Vargas Garcia (2000).

para dar, no plano mundial, estabilidade à organização jurídica da comunidade internacional, “domesticando” o poder soberano dos Estados através do Direito.

A Liga, como proposta de organização da vida internacional, contrapunha-se ao sistema do Concerto Europeu que emergiu no mundo pós-napoleônico depois da Conferência de Viena. Com efeito, a ordem do Concerto Europeu teve uma natureza mais diplomática e política do que jurídica. Baseava-se no clássico critério do equilíbrio do poder e nas possibilidades da flexível acomodação diplomática dos interesses. Caracterizava-se pelo indiscutível papel da gestão do sistema assumido pelas grandes potências, que derivava das realidades da distribuição individual, porém assimétrica do poder entre Estados soberanos. Neste sistema, a proteção das potências médias e pequenas resultava do equilíbrio da balança do poder que tolhia a voracidade das grandes potências.

Esta proteção era evidentemente precária. Uma precariedade que foi se agudizando no tempo, de um lado com a intensificação do movimento das nacionalidades como o grande princípio a conferir legitimidade à soberania dos Estados e, de outro, pelo jogo da cristalização das alianças que, ao deixarem de ser ocasionais e flexíveis, foram consolidando blocos. Estes vieram a impedir o funcionamento da acomodação diplomática dos interesses que caracterizava a dinâmica da ordem engendrada pelo Concerto Europeu. Daí um dos fatores da eclosão da Primeira Guerra Mundial.

O Brasil, como um país que se tornou independente em 1822, que no século XIX dedicou os esforços de sua política externa à delimitação do espaço nacional e que se situava na periferia geográfica, política e econômica do Concerto Europeu, apesar de “não estar à vontade”, não tinha como contrapor-se a um sistema

no qual o poder de gestão da ordem mundial era exclusivamente atribuído às grandes potências. Este “não estar à vontade” adquiriu maior densidade política no início do século XX, depois do processo histórico-diplomático da consolidação do espaço nacional. Foi por esta razão que na II Conferência de Paz da Haia de 1907, que assinala o momento inaugural da presença brasileira em foros internacionais, o Brasil republicano, pela voz de Rui Barbosa, com apoio de Rio Branco, reivindicou um papel de natureza igualitária na elaboração das normas que deveriam reger os grandes problemas internacionais da época.

Subsequentemente, a ainda que modesta presença do Brasil na Primeira Guerra Mundial, deu ao nosso país a condição de participar da Conferência de Paz de 1919. Foi esta participação que permitiu à diplomacia brasileira retomar, num novo contexto, o tema das possibilidades e limites da inserção dos Estados, que não eram grandes potências, na gestão do sistema internacional concebido pelo Tratado de Versalhes em moldes distintos dos do Concerto Europeu, com a criação da Liga das Nações. São justamente as vicissitudes da experiência brasileira no trato deste tema, que passou pelos confrontos com as realidades do poder internacional; pelo jogo da política interna; pelo papel da imprensa numa época de “diplomacia aberta”; pela evolução da conjuntura mundial e pelas naturais ambivalências e fragilidades inerentes à condição de uma potência média situada na América do Sul, o que Eugênio Vargas Garcia analisa, de forma superior, neste seu livro.

## II

O tema, como aponta o autor com toda pertinência no capítulo I, se colocou desde o início na própria Conferência de Paz. Dele é exemplo o problema do significado político do número de delegados plenipotenciários que caberiam ao Brasil. Este número, em função de uma efetiva ação diplomática, veio a ser 3 e não 1

como proposto originalmente graças ao apoio dos EUA e as gestões do chanceler Domício da Gama, mas não deixa de contrastar com o número de cinco delegados atribuídos às grandes potências. Ao simbolismo revelador das realidades do poder do protocolo diplomático, se agrega a visão conceitual do texto do artigo 1º do Regimento da Conferência apresentado às delegações.

Com efeito, o artigo 1º diferenciava as potências beligerantes com interesses gerais (Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália e Japão) das potências beligerantes com interesses particulares, ou seja, todas as demais. A estas últimas – potências médias e pequenas – caberia tomar parte apenas nas sessões em que seriam discutidas questões que as interessassem diretamente. Já as primeiras – as grandes potências – tomariam parte em todas as sessões e comissões, pois a elas caberia, na lógica da gestão do Concerto Europeu, que o Regimento explicitava e Clemenceau apresentou como a evidente autorrevelação de poder completado pelos resultados da guerra, construir a nova ordem internacional.

O delegado brasileiro, Pandiá Calógeras, anotou no seu diário e transmitiu ao Itamaraty, na linha das posições defendidas na Haia, como era ilógico proclamar o princípio da Liga das Nações, cuja base é a sua igualdade perante o Direito, e negá-lo na aplicação, e como esta situação, se consagrada, daria às grandes nações a função de tribunais de julgamento dos interesses das pequenas. Por isso Calógeras e Olinto de Magalhães (ministro em Paris, ex-chanceler e também membro da delegação brasileira) tomaram a iniciativa de atuar em conjunto com os demais países de “interesses limitados”, realizando gestões que levaram as grandes potências a aceitar a presença das potências menores nas diversas comissões da Conferência. Foi por via de consequência desta atuação diplomática que na Conferência de Paz o Brasil integrou a Comissão da Liga das Nações. Nela tratou dos “interesses gerais”

inerentes à criação de uma nova ordem internacional, além de ter cuidado com sucesso, no âmbito da Conferência, dos interesses específicos do país como realçou, posteriormente, sobretudo na esfera da discussão política interna, o chefe da delegação brasileira, Epitácio Pessoa. Estes interesses específicos diziam respeito ao pagamento da venda de café à Alemanha, pertencente ao estado de São Paulo, contemplado no art. 263 do Tratado de Versalhes e à regularização da propriedade de navios mercantes alemães arrestados em portos brasileiros, em proporção maior do que as perdas marítimas incorridas durante a Guerra.

Na Comissão da Liga das Nações, Epitácio Pessoa levou adiante o debate crítico sobre a diferenciação entre países na negociação sobre a composição do Conselho da futura organização. Destas negociações resultou uma combinação do velho e do novo, pois a fórmula encontrada foi a de cinco membros permanentes (as grandes potências) e quatro membros não permanentes, tidos, nos termos do art. 1º do Regimento, como de “interesses limitados” mas que no funcionamento do Conselho poderiam vir a exercer a sua capacidade de lidar com os “interesses gerais”, inerentes ao gerenciamento da paz. Esta fórmula (membros permanentes/membros temporários) é o antecedente jurídico da composição do Conselho de Segurança da ONU e foi à luz de sua aplicação que, com o apoio norte-americano, o Brasil foi indicado como membro temporário do Conselho da Liga, tendo sido reconduzido ao Conselho e nele permanecendo até 1926, quando se retirou da Liga por não ter obtido o *status* de membro permanente, objetivo diplomático estabelecido pelo presidente Artur Bernardes.

O debate interno sobre a adesão do Brasil à Liga, que acabou ocorrendo sem maiores problemas políticos, articulou os problemas conceituais desta fórmula, como documenta o autor, posto que ela era (e continua sendo) um meio-termo que resultou da interação

entre o princípio democrático da igualdade dos Estados e as realidades da distribuição assimétrica do poder vigente no plano internacional.

### III

O Brasil, na presidência Epitácio Pessoa, como mostra o autor no capítulo II, foi, na sua atuação diplomática multilateral, bem-sucedido nos primeiros anos em Genebra, tendo permanecido na Liga apesar da não adesão dos Estados Unidos. Essa não adesão, fruto do isolacionismo norte-americano manifestado no Senado teve, posteriormente, na década de 30, consequências sérias, pois comprometeu a efetividade do sistema criado em Versalhes. Com efeito, a Liga acabou se convertendo numa instituição na qual o clássico poder de gestão de grandes potências, na prática assumido pela Grã-Bretanha e a França, não reuniu condições e recursos de influência para, em conjunto, tutelar a segurança coletiva. Não logrou, assim, manter a ordem criada no pós-Primeira Guerra Mundial, na verdade vista desde os seus primórdios como insatisfatória e sem adequada legitimidade pela Alemanha, pela URSS, pelo Japão e pela Itália.

Estas realidades, no entanto, ainda não tinham claramente aflorado na década de 20 e o Brasil revelou, nos anos em que participou da Liga, o seu potencial de competência multilateral no trato de “interesses gerais”. Um bom exemplo, destacado pelo autor, foi a atuação de Raul Fernandes (que também foi membro da delegação à Conferência de Paz) nos trabalhos de organização da Corte Permanente de Justiça Internacional, o órgão jurídico criado pelo sistema da Liga das Nações. É de autoria de Raul Fernandes a fórmula da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, até hoje vigente na Corte Internacional de Justiça a sucessora, no sistema das Nações Unidas, da Corte da Liga. Esta cláusula tornou possível, mediante declaração soberana dos Estados, a jurisdição

obrigatória da Corte, tanto incondicionalmente ou sob a condição de reciprocidade. Desta maneira preservou-se o princípio da igualdade jurídica de todos os Estados, ressaltando-se, também, na prática, os interesses de todos. A atuação de Raul Fernandes é muito apropriadamente descrita pelo autor como um exemplo do construtivo papel de mediação que o Brasil teve entre as grandes potências, membros permanentes do Conselho, e as potências menores, em maioria na Assembleia da Liga.

Este papel de mediação no âmbito da diplomacia multilateral, observo eu, dependendo das conjunturas, da maior ou menor intensidade das controvérsias e tensões existentes no plano internacional e do talento dos delegados que, em foros internacionais de natureza parlamentar, encontram oportunidade para gerar iniciativas através da ação conjunta com os demais delegados, pode ser uma função a ser desempenhada na dinâmica do sistema internacional por potências médias. Estas, para recorrer à lição de um clássico – Botero, no seu livro de 1589 sobre a razão de Estado –, têm como característica não serem tão débeis e por isso não tão expostas à violência como as pequenas potências e simultaneamente não provocarem a inveja alheia, por sua grandeza, como as grandes potências. Assim, porque os do meio participam dos extremos, como registra Botero, têm, em princípio, a sensibilidade para exercitar a virtude aristotélica da equilibrada busca do meio-termo, contribuindo, dessa maneira, em função e na medida do seu empenho diplomático, no trato dos “interesses gerais” do sistema internacional.

O Brasil da década de 20 podia ser considerado uma potência média e a partir da especificidade desta condição, pondero eu, construiu um papel no trato dos “interesses gerais” que estavam na agenda diplomática da Liga das Nações. Elaborou, assim, com intensidade crescente a partir da criação, em 1924, da Missão

Permanente em Genebra, confiada a Afrânio de Melo Franco, uma competente e abrangente tradição multilateral. Este repertório representava um ativo diplomático. Este ativo se traduziu nos “serviços prestados” pelo Brasil à Liga, que Eugênio Vargas Garcia aponta no capítulo III. Deles são exemplos, *inter alia*, a contribuição brasileira ao exame das questões das minorias, em especial na Europa Oriental; do comércio de armas e munições; do desarmamento; do ópio; da propriedade científica; dos mandatos; da escravidão; da legislação social do trabalho; da emigração e imigração; da codificação do direito internacional.

#### IV

A capacidade de prestar serviços no trato de “interesses gerais” do sistema internacional, associada à especificidade das constelações diplomáticas dentro das quais o Brasil se inseria – que se traduziram na continuidade da presença do nosso país como membro temporário do Conselho –, foi a base a partir da qual se pensou possível obter o *status* de membro permanente. Esta hipótese surgiu em 1921 quando o Chile sugeriu, na Assembleia, que se aumentasse o número de membros permanentes. Este acréscimo contemplaria o Brasil e a Espanha, com o objetivo de dar uma voz no Conselho a todas as grandes correntes políticas da Assembleia. Esta hipótese converteu-se numa meta diplomática do presidente Artur Bernardes que, levando em conta muito mais sua avaliação dos dados da política interna do que as realidades internacionais, a perseguiu com o mesmo ímpeto voluntarista com o qual conduziu, no plano nacional, o seu turbulento quadriênio.

Eugênio Vargas Garcia, tendo como ponto de partida os antecedentes acima sumariados, examina os desdobramentos desta meta e o seu insucesso com todo o cuidado analítico de um *scholar* nos capítulos III, IV e V do seu livro. Tem o pleno domínio da bibliografia sobre a matéria, que é apreciável e que maneja com

o lastro próprio do conhecimento das fontes primárias. Cabe, neste sentido, destacar a pesquisa feita nos Arquivos e Papéis do Itamaraty, de Rui Barbosa, de Epiácio Pessoa, de Afrânio de Melo Franco e de Lindolfo Collor. Valeu-se, igualmente, no seu livro, das informações recolhidas nos jornais brasileiros e estrangeiros da época, o que é relevante para a análise. Com efeito, a percepção da realidade pela mídia era (e é cada vez mais) na vida política interna e internacional, um dado da própria realidade, e por isso mesmo da maior importância para o conhecimento do contexto dentro do qual operaram os protagonistas que conduziram este relevante capítulo da história diplomática do Brasil. Daí, com base numa abordagem multidisciplinar, que passa pela Ciência Política, pela teoria das Relações Internacionais e pela História, a qualidade de sua avaliação da relação entre o “interno” e o “externo”; da conjuntura mundial; do funcionamento do sistema internacional; do papel da imprensa e da dimensão dos atores governamentais e não governamentais brasileiros que participaram, direta ou indiretamente, do processo. Entre eles, no seu conjunto: Rui Barbosa, Epiácio Pessoa, Domício da Gama, Pandiá Calógeras, Artur Bernardes, Felix Pacheco, Afrânio de Melo Franco, Maurício de Lacerda, Lindolfo Collor e Assis Chateaubriand.

O ponto crítico, examinado nos seus diversos lances no livro de Eugênio Vargas Garcia, da batalha diplomática pela obtenção do *status* de membro permanente – que em Genebra foi conduzida com indiscutível talento por Afrânio de Melo Franco dentro das estreitas margens do voluntarismo das instruções de Artur Bernardes –, ocorreu em 1926. Foi quando, em consonância com os acordos de Locarno de 1925, que tiveram como objetivo uma distensão para incorporar politicamente a Alemanha ao sistema criado pela Liga, tratou-se de a ela conferir, e somente a ela, na condição de grande potência, o *status* de membro permanente do Conselho. O Brasil, que também pleiteava a posição, com o

poder de voto que lhe conferia o pacto da Liga das Nações, vetou o ingresso da Alemanha na reunião do Conselho de março de 1926. Subsequentemente, ciente do isolamento diplomático parlamentar em que se encontrava, para alcançar a meta fixada, na reunião do Conselho de 10 de junho de 1926, o Brasil renunciou ao seu mandato de membro temporário e, no dia 12, o chanceler Felix Pacheco comunicou diretamente a decisão de retirar-se da Liga ao secretário-geral da Organização, na linha de visão de Artur Bernardes: “vencer ou não perder”.

Como mostra o autor, o custo político para o Brasil de retirar-se da Liga existia, mas era suportável, pois a impregnação eurocêntrica, a menor abrangência e efetividade desta primeira organização internacional, de vocação universal, quando comparada, por exemplo, ao que veio a ser a ONU, não comprometia interesses políticos e econômicos vitais do país. Também para a Liga a decisão brasileira não foi encarada como uma crise de maiores proporções, pois tendo em vista a mencionada dimensão eurocêntrica, o ingresso da Alemanha como membro permanente, que subsequentemente se verificou, tinha, para os membros que celebraram os Acordos de Locarno (Grã-Bretanha, França, Itália, Bélgica, Tchecoslováquia, Polônia, além da Alemanha) uma inequívoca e superior relevância política.

A saída do Brasil da Liga foi, no entanto, lamentada, tanto que esforços foram feitos para que o nosso país reconsiderasse a posição assumida. Mas ela foi mantida pelo chanceler Octávio Mangabeira, no governo de Washington Luís, quando decorrido o prazo previsto pelo Pacto para a efetivação da decisão, o Itamaraty a reconfirmou oficialmente em junho de 1928. O Brasil, nesta ocasião, se dispôs a participar, quando convidado, das conferências internacionais e dos trabalhos promovidos pela Liga, que julgasse de seu interesse, e assim procedeu à luz do conceito de “colaboração desinteressada”

à Liga concentrando, no entanto, os seus recursos diplomáticos na área de relações econômicas e comerciais do país (Cf. capítulo V).

## V

Para concluir esta introdução cabe indagar que reflexões sobre a política externa do Brasil suscitam a experiência tão bem analisada por Eugênio Vargas Garcia em *O Brasil e a Liga das Nações: vencer ou não perder*, uma vez que o tema versado tem se revelado um tema recorrente da diplomacia brasileira.

De fato, e como é sabido, o Brasil que participou mais ativamente e com maior relevância estratégica da Segunda Guerra Mundial do que da Primeira, buscou, com mais ativos diplomáticos, mas igualmente sem sucesso, quando da negociação, nos anos 40, da Carta das Nações Unidas, a posição de membro permanente do Conselho de Segurança. Estes, como se sabe, com exclusividade detêm e exercem o poder de veto – poder que não possuíam no Conselho da Liga. Isto significa um expressivo reconhecimento formal do poder hierárquico de gestão atribuído às grandes potências pela Carta no sistema da ONU de segurança e paz, que as diferencia ainda mais no Conselho de Segurança, dos membros temporários.

A ampliação do número de membros da ONU, com o processo de descolonização e mais recentemente, a mudança do paradigma de funcionamento do sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial, derivada da desagregação da URSS e consequente fim de um mundo de polaridades definidas levou à discussão sobre a revisão da Carta da ONU. Estas discussões tinham como um dos seus antecedentes as reivindicações dos países em desenvolvimento em torno de uma revisão de cunho democrático da composição do Conselho de Segurança e passaram a ocorrer no acima referido contexto político-econômico que abriu espaço para uma revisão

das qualificações inerentes ao *status* de grandes potências. Este espaço tornou-se mais firme quando o ingresso, como membros permanentes do Conselho de Segurança, da Alemanha e do Japão – os derrotados da Segunda Guerra Mundial, que se tornaram, no correr dos anos do pós-Guerra, poderosos e bem-sucedidos *trading states*, na formulação de Richard Rosecrance – inseriu-se de maneira mais consistente na agenda diplomática multilateral. Como aponta Martin Wight, o momento de revisão dos critérios de qualificação de grande potência é também usualmente o momento das potências médias e foram os paradoxos e possibilidades deste momento, os que o nosso país passou a explorar.

Os argumentos do Brasil na década de 90 são, *mutatis mutandis* semelhantes aos apresentados na década de 20, ainda que formulados no âmbito da ONU – uma organização de muito maior complexidade e abrangência do que a Liga e que se vê permeada pelas realidades de uma preponderância do poder dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria em todos os tabuleiros diplomáticos. Com efeito, na substância, a argumentação brasileira, ainda que lastreada em maior densidade do poder nacional do que a existente nos anos 20 ou nos anos 40, continua sendo a de que a condição de membro-permanente do nosso país daria uma maior e mais apropriada representatividade geográfica, econômica, política e moral ao Conselho de Segurança. Esta representatividade, na visão brasileira, seria importante para lidar com os “interesses gerais” do sistema internacional, no âmbito das Nações Unidas e muito especialmente num mundo pós-Guerra Fria, de polaridades ainda indefinidas, trabalhado por forças centrípetas e centrífugas, mas com um potencial para reger-se pelo multilateralismo.

Eu mesmo articulei esta prospectiva quando, como ministro das Relações Exteriores levantei informalmente o tema em maio de 1992, numa conversa bilateral, à margem da XXII sessão

---

da Assembleia Geral da OEA, realizada em Nassau, Bahamas, com o então secretário de Estado interino dos Estados Unidos, Lawrence Eagleburger. Nesta ocasião ficou clara a complexidade da matéria, a necessidade de uma maturação progressiva do tema no correr da década de 90, e a impossibilidade do Japão e da Alemanha ingressarem como membros-permanentes sem que se incluíssem também representantes das demais regiões geográficas. Eagleburger ponderou que a discussão do tema da reforma do Conselho corria o risco de abrir uma caixa de pandora, mas concordou que o Brasil, em função de sua titulação, deveria dar prosseguimento ao assunto, buscando viabilizá-lo em conjunto com o Japão, a Alemanha e a Índia. Nesta oportunidade, ficou-se de retomar o assunto mais adiante. Em outra conversa informal bilateral que tive com Eagleburger, em Setembro de 1992, à margem da 47ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, acompanhado pelo nosso então representante permanente, embaixador Ronaldo Sardenberg, o assunto foi mencionado muito rapidamente e o cinquentenário da ONU pareceu, a Eagleburger, ser uma data propícia para o início de uma discussão substantiva sobre a reforma da Carta.

A argumentação brasileira e a sua lógica diplomática têm esbarrado tanto na lógica diplomática dos membros permanentes do Conselho de Segurança, quanto na dos demais membros da ONU. Não é o caso de analisar, porque isto exigiria um novo livro, as diversas facetas que o desdobramento do tema da reforma do Conselho de Segurança vem inconclusivamente promovendo e que neste final de milênio tende a um congelamento. Nestas diversas facetas e constelações diplomáticas estão presentes: a propensão à unipolaridade dos EUA; as especificidades e as contestações regionais inerentes, por exemplo, as aspirações da Alemanha e do Japão e no campo dos países em desenvolvimento as que permeiam as dificuldades da Índia, isto sem falar nas sensibilidades

das maiorias da Assembleia Geral, constituída por países em desenvolvimento.

Nesta introdução ao livro de Eugênio Vargas Garcia o que acho pertinente apontar é a recorrência do tema na perspectiva do Brasil. Tema que Celso Amorim explicitamente suscitou em 1993 e retomou em 1994, na Assembleia Geral, como ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco por ocasião dos debates que se iniciaram sobre o cinquentenário e que posteriormente, como embaixador na ONU, no governo Fernando Henrique Cardoso, a ele dedicou o melhor de seu empenho e de sua engenhosidade. Em outras palavras, diria que vale a pena explorar, do ponto de vista da linha de continuidade da política externa, os motivos pelos quais o problema da composição do Conselho de Segurança é assunto que se insere, naturalmente, na agenda multilateral do Brasil. É por esta razão que o tema teve sequência e vem sendo conduzido pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia, com a participação ativa do presidente Fernando Henrique Cardoso, evidentemente com o bom senso despido do voluntarismo irrealista da meta diplomática que caracterizou Artur Bernardes e com o equilíbrio que deriva da clareza que este tema é um, entre muitos temas importantes, que compõem a agenda diplomática do país.

O Brasil tem uma especificidade que lhe confere uma identidade singular no âmbito do sistema internacional. É, pela sua dimensão, como os EUA, a Rússia e a China (que são membros permanentes do Conselho de Segurança) e a Índia, um país de escala continental – um *monster country*, na qualificação de George F. Kennan –, incluindo-se neste conceito, além dos dados geográficos e demográficos, os dados econômicos e políticos e os seus problemas. Por isso é naturalmente parte da tessitura da ordem mundial. Cabe, no entanto, ressaltar que, além de muitos

outros aspectos que nos diferenciam dos países continentais acima mencionados, o Brasil, em contraste com eles, não está e nunca esteve, por situar-se na América do Sul, inserido na linha de frente das tensões internacionais, prevalecentes no campo estratégico-militar da guerra e da paz. Por isso, para voltar a Kennan, não é um *monster country* assustador.

O Brasil vem construindo, no correr de sua história, um acervo de relações diplomáticas *erga omnes* inclusive porque é, no campo econômico, um país com mercados globalmente diversificados. Estes componentes de inserção no mundo dão ao Brasil um potencial para mediar posições, contribuindo assim para encaminhar “interesses gerais”. Neste sentido o argumento dos “serviços prestados”, discutido por Eugênio Vargas Garcia, tem uma validade que vai além do período por ele estudado, pois é confirmatória de uma linha de continuidade diplomática multilateral, que tem sido congruente, no tempo, com a identidade internacional do país.

Este potencial de mediação vem sendo exercitado pela política externa brasileira à luz das possibilidades variadas e variáveis oferecidas pelas circunstâncias e conjunturas internas e internacionais. Permito-me observar que esta avaliação não é uma figura de retórica voltada para encobrir uma oca “política de prestígio”. Dela posso dar outra vez testemunho da minha experiência pessoal como chanceler em 1992, no trato e encaminhamento de “temas globais” quando da realização da grande conferência da ONU, do Rio de Janeiro, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esta experiência se viu confirmada em ponto menor no meu período como embaixador, representante permanente do Brasil em Genebra (1995-1998), seja na formação das coligações de geometria variável que levam ao consenso no processo decisório da Organização Mundial do Comércio, seja nas

discussões e negociações sobre controle e redução de armamentos, na Conferência de Desarmamento.

Permito-me, igualmente, realçar que o exercício deste potencial de mediação é compatível com os “interesses particulares” do Brasil. Com efeito, hoje, no mundo globalizado em que vivemos, como aponta Gelson Fonseca Jr., o escopo das margens de autonomia do Brasil se constrói pela participação na elaboração das pautas da vida internacional e não pela distância, como era possível no período da Liga das Nações ou mesmo no pós-Segunda Guerra Mundial durante a vigência do modelo de substituição de importações. Por isso mesmo a capacidade e o *locus standi* para cuidar dos “interesses gerais” inerentes à elaboração dos princípios da gestão da ordem mundial significa a possibilidade de, ao mesmo tempo, alargar o espaço das proposições e circunscrever o autorreferido papel das grandes potências de tribunais de julgamento dos interesses das demais, para recorrer à pertinente formulação de Calógeras em 1919.

Dito isso, à luz da agenda diplomática brasileira, cabe perguntar: é possível tutelar uma dimensão deste interesse, que deriva da singularidade da identidade internacional do Brasil, através da obtenção do *status* de membro permanente do Conselho de Segurança? Em sendo possível é conveniente incorrer não só nos custos envolvidos na continuidade do empenho político necessário para sua obtenção, como também nos que indiscutivelmente derivariam, em termos diplomáticos, econômicos e militares, se este *status* nos fosse formalmente atribuído, tendo em vista que o nosso país não é uma grande potência? É o foro da ONU, no âmbito do Conselho de Segurança, o mais apropriado para o Brasil, de forma permanente exercitar, à luz de seus “interesses particulares” que passam pelo desenvolvimento do espaço nacional num mundo economicamente globalizado, a sua competência diplomática

no trato dos “interesses gerais” da comunidade internacional? É politicamente aceitável uma ampliação do número de membros permanentes que não contemple o Brasil – hipótese que, no momento atual, parece pouco provável à luz da tendência à manutenção do *status quo* que se expressa nos impasses e perplexidades da abertura da “caixa de pandora”, antecipada por Eagleburger em 1992, que o tema da reforma do Conselho de Segurança vem suscitando, o que nos permitiria um “não perder” apropriado, despido do voluntarismo irrealista de Artur Bernardes?

Para arrematar esta introdução vou cingir-me a considerações tentativas em relação à primeira pergunta, valendo-me de uma análise das atuais condições de permissibilidade do sistema internacional, para recorrer a um conceito de Helio Jaguaribe, delimitando-o ao campo da legitimidade que é o da relação entre os valores e a realidade. Diria, assim, retomando as elaborações de Gelson Fonseca Jr. e a elas adicionando algumas considerações de Quentin Skinner, que o campo do possível em política – tanto interna quanto internacional – é normalmente circunscrito àquilo que é possível legitimar. O que se pode legitimar não é ilimitado. Depende do espectro de ações que, num dado momento pode ser plausivelmente subsumida por princípios normativos, reconhecidos de maneira generalizada. Neste sentido a indagação encaminha-se na linha de uma discussão sobre a viabilidade de subsumir, no atual contexto da política internacional, a aspiração brasileira a princípios e valores que podem ser reconhecidos e compartilhados de maneira generalizada, no âmbito multilateral universal.

O Brasil tem comprovado a sua capacidade diplomática de lidar com “interesses gerais”. Esta capacidade corresponderia à especificidade, em tese atribuída às “potências médias”, como tal consideradas as que desempenham um indiscutível papel

no seu contexto geográfico regional e que no plano mundial contribuem virtuosamente para a compreensão internacional. Esta contribuição, para lembrar Botero, derivaria da capacidade de exercitar a virtude aristotélica da equilibrada busca do meio-termo entre grandes e pequenas, haurida na heterogeneidade da situação dos que participam dos extremos, nela incluída a diferença entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. As potências médias, as quais, em princípio poderia caber este papel, como observa Carsten Holbraad, encontraram, no entanto, dificuldades para obter, no plano internacional, o reconhecimento formal de um *status* diferenciado. Uma parte desta dificuldade deriva do fato que as “potências médias”, inclusive as de dimensão continental, têm distintas especificidades e, à luz de suas circunstâncias, nem todas podem ser virtuosas. Outra provém dos dilemas da aceitação, pelos Estados representados, da legitimidade inerente ao reconhecimento de uma representatividade regional, problema que o Brasil enfrentou na década de 20, na Liga das Nações, como documentou Eugênio Vargas Garcia, e vem enfrentando, junto com outras potências tidas como médias, na década de 90, nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança.

Penso que este reconhecimento formal é de difícil viabilização no espaço multilateral, no plano da legitimidade que é, para voltar a Gelson Fonseca Jr., o do espaço permissível das proposições. Ele é difícil do lado do “novo”, inaugurado pela Liga das Nações, porque esbarra no princípio do poder democrático que se constrói consensualmente de baixo para cima, e que no plano internacional intergovernamental é trabalhado com base no conceito da igualdade jurídica dos Estados que permeia a Assembleia Geral da ONU. É difícil do lado do “velho”, herdado do Concerto Europeu e da sua tradição porque, de cima para baixo, do ponto de vista das “grandes potências” reconhecidas no âmbito do Conselho de Segurança, a especificidade própria do seu *status* é uma reserva do

poder pelo qual zelam, inclusive pela competência *ex parte principis*, inerente ao veto. Zelam subjetivamente, afirmando que este *status* tem credibilidade – uma credibilidade que weberianamente as realidades do poder no plano internacional tendem a promover o que induz, ainda que a contragosto, a crença na efetividade deste reconhecimento, por parte da maioria dos Estados. Há, portanto, por via de consequência, no conceito de “potências médias”, uma ambiguidade constitutiva no plano sintático da legitimidade que, ao mesmo tempo, descobre e encobre a natureza das coisas na vida internacional, tornando delicado, no campo dos valores, um manejo pragmático e semântico da perspectiva brasileira.

Descobrir e encobrir, segundo Machado de Assis, pela voz do Conselheiro Aires em *Esau e Jacó* são verbos parentes nos quais reside a vocação da diplomacia. Esta vocação o Brasil tem e no dia a dia da vida internacional isto se verifica com razoável frequência. Creio, no entanto, que os “serviços prestados” pelo Brasil, a não ser que ocorra uma mudança fundamental das circunstâncias, dificilmente serão formalmente reconhecidos, mediante uma atribuição *a priori* pela comunidade internacional de um *status* próprio como o de membro permanente do Conselho de Segurança. O peso próprio do Brasil, a sua especificidade como “potência média” de dimensão continental apta a lidar com “interesses gerais”, necessita ser adquirido e conquistado, em cada situação e conjuntura diplomática, constituindo, assim, em função dos nossos “interesses particulares” um permanente desafio para a condução da política externa brasileira.



## 69. CONFERÊNCIA DO RIO DE 1992 (1998)<sup>1</sup>

### I

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Conferência do Rio, Rio-92, ECO-92, ou UNCED/CNUCED (siglas tomadas das iniciais em inglês ou francês/português), foi celebrada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Ela deu início ao ciclo de grandes conferências internacionais pós-Guerra Fria, a respeito de “temas globais”, sob a égide da ONU na gestão de Boutros-Ghali como secretário-geral, e que vêm caracterizando a década de 1990.

Numa perspectiva brasileira, cabe observar que foi o maior evento internacional sediado no país. Da Rio-92 participaram 187 Estados, 16 agências especializadas (p. ex.: OIT, GATT, Banco Mundial, FMI), 35 organizações intergovernamentais (p. ex.: OEA, BID, OECD, SELA) e um expressivo número de organizações não governamentais. No segmento de cúpula da Conferência, realizada nos dias 12 e 13 de junho, 102 chefes de Estado ou de Governo, ou seus representantes especiais se manifestaram. Projetou-se, assim, ativamente, a presença do Brasil no mundo. Em função de sua escala e universalidade, a Rio-92 contrasta com os outros dois

---

1 Publicado originalmente como verbete in: ABREU, Alzira Alves de (coord.-geral). *Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro pós-1930*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2000.

eventos multilaterais, mas de cunho regional, realizados no país, também no Rio de Janeiro, que são os seus antecedentes em matéria de importância em termos da história diplomática brasileira: a 3ª Conferência Internacional Americana de 1906 – que projetou, na gestão do barão do Rio Branco, uma presença mais ampla do Brasil no cenário das Américas – e a Conferência Pan-Americana de 1942 (3ª Reunião de Consulta de ministros das Relações Exteriores das Américas), que na presidência Getúlio Vargas e sob o impulso da liderança do chanceler Oswaldo Aranha, recomendou aos países americanos o rompimento de relações diplomáticas com o Eixo e teve, desta maneira, impacto nos rumos da política internacional.

No plano das ações da ONU, na área ambiental, a Conferência do Rio foi precedida, em 1972, pela Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. Esta representou a primeira tomada de consciência, no plano mundial, da fragilidade dos ecossistemas que, integrados, sustentam a vida na Terra. Seu momento histórico, sua visão fortemente marcada pela ideia de “limites ao crescimento”, sua inserção no mundo das polaridades definidas, Leste-Oeste; Norte-Sul impediu, no entanto, que as questões suscitadas, embora de interesse global, fossem consideradas de maneira abrangente, sem as distorções dos unilateralismos ideológicos e sem os ressentimentos dos desníveis de riqueza.

A iniciativa desencadeadora da Rio-92 ocorreu em 1985, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas atribuiu ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – produto da Conferência de Estocolmo – a tarefa de delinear estratégias ambientais para o ano 2000 e além. Como resultado desta iniciativa, em 1987 foi publicado o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (grupo de especialistas reunidos pelo PNUMA), conhecido como Relatório Brundtland (em honra de sua presidente, a ex-primeira-ministra

da Noruega Gro Harlem Bruntland). Este relatório lançou o paradigma do “desenvolvimento sustentável”, conceito basilar de todas as negociações internacionais atuais sobre meio ambiente. Na XV Sessão do Conselho de Administração do PNUMA (1989) foi aprovada a seguinte definição de “desenvolvimento sustentável”:

*O Conselho de Administração acredita ser sustentável o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Desenvolvimento sustentável tampouco implica transgressão alguma ao princípio de soberania. O Conselho de Administração considera que a consecução do desenvolvimento sustentável envolve cooperação dentro das fronteiras nacionais e através daquelas. Implica progresso na direção da equidade nacional e internacional, inclusive assistência aos países em desenvolvimento de acordo com seus planos de desenvolvimento, prioridades e objetivos nacionais. Implica também a existência de meio econômico internacional propício que resulte no crescimento e no desenvolvimento. Estes são elementos da maior relevância para o manejo sadio do meio ambiente. Desenvolvimento sustentável implica ainda a manutenção, o uso racional e valorização da base de recursos naturais que sustenta a recuperação dos ecossistemas, e o crescimento econômico. Desenvolvimento sustentável implica, por fim, a incorporação de critérios e considerações ambientais na definição de políticas e de planejamento de desenvolvimento e não representa uma nova forma de condicionalidade na ajuda ou no financiamento para o desenvolvimento.*

*O Conselho de Administração está inteiramente consciente de que os próprios países são e devem ser os*

*principais atores na reorientação de seu desenvolvimento, de forma a torná-lo sustentável. O desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio é de grande importância para todos os países, industrializados e em desenvolvimento. Os países industrializados possuem os recursos necessários para fazer os ajustes requeridos; algumas de suas atividades econômicas efetivamente têm impacto substancial no meio ambiente, não apenas no âmbito nacional, mas além de suas fronteiras. Mesmo no caso dos países em desenvolvimento, a maior parte dos recursos para o desenvolvimento provém deles mesmos. Para estes, muito embora a manutenção da base de recursos naturais para as futuras gerações seja de grande relevância, as necessidades da geração atual são de importância crítica. Ações induzidas pela pobreza e pela necessidade de sobrevivência erodem a base de recursos e assim geram mais pobreza. Em todos os países questões de desenvolvimento e meio ambiente estão entrelaçadas em uma mútua interação. Hoje, novas questões ambientais desafiam a comunidade internacional, enquanto as velhas questões se mantêm e até adquirem maior magnitude.*

Em consequência do relatório de 1987, do PNUMA, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu, em 1988, por intermédio da resolução 43/196, realizar uma conferência sobre temas ambientais. O Brasil, na ocasião, sendo secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e representante permanente do país junto às Nações Unidas, o embaixador Paulo Nogueira Batista, tomou a iniciativa de candidatar-se à escolha da sede do evento. Esta iniciativa diplomática, chancelada por decisão do presidente José Sarney, tinha como objetivo abandonar a posição até então

eminentemente defensiva do país, no plano internacional, em matéria de meio ambiente, centrada na afirmação da soberania nacional e, portanto, num Direito Internacional voltado para a mútua abstenção. Foi um gesto inovador importante, sinalizador de uma postura mais ativa que redundou na abertura do Brasil para a construção de um Direito Internacional de Cooperação.

A proposta do Brasil de sediar o evento foi aceita pela Assembleia Geral ao aprovar, em 22 de dezembro de 1989, a resolução 44/228, que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, atendendo ao mesmo tempo, com a definição de ampla agenda de 23 itens calcada no conceito de desenvolvimento sustentável, a preocupação do Brasil e outros países em desenvolvimento em conciliar a necessidade de proteção ao meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico. Esta resolução criou também um Comitê Preparatório, que se desenvolveu em uma sessão organizacional e quatro sessões substantivas ao longo de dois anos, durante as quais foram elaborados, em grande parte, os documentos aprovados na Conferência do Rio.

O comitê preparatório foi presidido pelo embaixador Tommy Koh, de Singapura, diplomata de alta qualificação, com uma experiência importante no trato de complexos assuntos multilaterais, em função de sua prévia atuação na Conferência da ONU sobre Direito do Mar. A liderança do embaixador Tommy Koh no Comitê Preparatório foi decisiva, e ela se fez presente também no Rio, pois a ele coube a presidência do Comitê Principal, órgão deliberativo da Conferência.

O Comitê Preparatório contou com a eficiente colaboração de um secretariado, liderado por Maurice F. Strong, eminente personalidade canadense conhecedora do funcionamento da ONU e com tradição na área ambiental que remontava à

Conferência de Estocolmo. Maurice F. Strong, que foi o secretário-geral da Conferência do Rio, e um dos seus mais importantes impulsionadores, teve como um dos seus principais colaboradores o economista indiano Nitin Desai.

No Brasil, logo após a Sessão Organizacional, realizada em Nova York, em março de 1990, foi criada a Comissão Interministerial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). Esta, presidida pelo ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, coordenou a preparação das posições brasileiras e proporcionou ampla participação de todos os setores governamentais e não governamentais diretamente envolvidos. A própria composição da CIMA refletiu a multidisciplinariedade da agenda da Conferência. Coube também à CIMA a tarefa de elaborar um relatório nacional para apresentação à Conferência, intitulado *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável*.

A preparação da Conferência no Brasil, da qual a CIMA foi a expressão institucional, representou um significativo esforço de mobilização da opinião pública. Neste processo teve um papel muito importante o então presidente Fernando Collor, que exprimia, seguramente, a sensibilidade de toda uma geração em relação ao tema do meio ambiente e também uma percepção nítida do significado político da ecologia na agenda do mundo contemporâneo. Já havia ele sinalizado politicamente sua postura, interna e internacionalmente, com a designação, para a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, do conhecido ativista ecológico, prof. José Lutzenberger, que permaneceu nesta posição até quase a véspera da conferência do Rio. A presidência da Conferência exercida por Fernando Collor ensejou ainda uma densa agenda de contatos bilaterais com os chefes de Estado e de Governo que compareceram ao segmento de Cúpula.

Na preparação da Conferência, no Brasil, atuaram, com destaque, o prof. José Goldemberg, que associava a condição de secretário da Ciência e Tecnologia e depois secretário, interino, do Meio Ambiente da Presidência da República, a de profundo conhecedor do tema de mudanças climáticas; o embaixador Marcílio Marques Moreira, ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, que participou, em abril de 1992, no Japão, do Encontro de Personalidades Eminentíssimas sobre o Financiamento para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Mundiais; e o grupo de assessoramento da CIMA, integrado pelos embaixadores Rubens Ricupero, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Bernardo Pericás, Ronaldo Mota Sardenberg, Gelson Fonseca Jr. e Marcos Azambuja. Este último, na Conferência, foi o representante especial, incumbido da coordenação das posições brasileiras. Durante todo o processo preparatório teve um importante papel, o hoje embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares que, como chefe de divisão do Meio Ambiente e secretário-executivo da CIMA, supervisionou e orientou a formulação das posições brasileiras.

Em abril de 1992, poucas semanas antes da Conferência, o presidente Fernando Collor empreendeu uma ampla reforma ministerial com o objetivo de dar novo e mais abrangente respaldo político à sua ação governamental, constituindo o que na época foi qualificado de ministério dos “notáveis”. No bojo desta reforma, em substituição ao ministro Francisco Rezek, assumiu a chancelaria, em 13 de abril, o professor Celso Lafer. O novo ministro buscou equacionar as diversas questões ainda pendentes de solução para levar a bom termo a conferência. Em sua avaliação, expressa em vários pronunciamentos, cabia ao Brasil, não só como país anfitrião, mas muito especialmente como país em desenvolvimento – que vive tanto os problemas ambientais derivados da pobreza e da miséria quanto os derivados do processo de industrialização – catalisar o entendimento necessário à conciliação de posições. Desse modo,

seria possível buscar encaminhar a relação Norte-Sul, no mundo pós-Guerra Fria, sob o signo da cooperação.

Durante a Conferência, o chanceler Celso Lafer, na sua condição de vice-presidente *ex officio*, centralizou a gestão do processo de busca de consenso, em interação permanente com o embaixador Tommy Koh, presidente do Comitê Principal e o Sr. Maurice F. Strong, secretário-geral da Conferência. Foram criados oito grupos de contato negociadores, subordinados ao Comitê Principal. Dentre os grupos criados, cabe destacar, fazendo menção à atuação da delegação brasileira, o Grupo de Contato sobre Finanças, que foi coordenado pelo embaixador Rubens Ricupero, e que levou a bom termo a negociação de difíceis problemas dos aspectos financeiros da Agenda 21. Importa mencionar também, o Grupo de Contato sobre Transferência de Tecnologia, coordenado por J. G. W. Alders da Holanda que teve a ativa participação do embaixador Celso Amorim; o Grupo de Contato sobre a Proteção da Atmosfera, coordenado por B. Kjellén da Suécia, que contou com o apoio do então conselheiro Pedro Motta Pinto Coelho; o Grupo de Contato sobre a Declaração de Princípios sobre Florestas e Combate ao Desflorestamento, coordenado por Charles Liburd da Guiana, que teve entre os seus membros o embaixador Bernardo Pericás Neto; o Grupo de Contato sobre Diversidade Biológica e Biotecnologia, coordenado por Vicente Sanchez do Chile, que contou com a fecunda atuação do embaixador Luiz Felipe Teixeira Soares. Durante a Conferência, o embaixador Ronaldo Mota Sardenberg exerceu a função de contato da delegação com os diversos grupos regionais e o porta-voz da delegação foi o embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro.

A organização, no Brasil, de evento de tal magnitude, de dimensão sem precedentes na história das Nações Unidas, requereu ademais esforço significativo de natureza logística, de segurança

e organizacional do governo brasileiro. Foi para tal estabelecido o Grupo de Trabalho Nacional, presidido pelo secretário de administração federal, o hoje embaixador Carlos Moreira Garcia, e cujo secretário-geral foi o hoje embaixador Flávio Miragaia Perri. O Grupo de Trabalho Nacional trabalhou em colaboração com as autoridades estaduais e municipais, nas pessoas do governador Leonel Brizola e do prefeito Marcello Alencar, para tomar as providências práticas para a preparação do evento no Riocentro, em Jacarepaguá, e do Fórum Global, organizado pelo Fórum Brasileiro de ONGs e pelo *International Facilitating Committee* (IFC), entidade internacional ligada ao Secretariado da Conferência.

O Fórum Global que contou com a participação de quase 1.800 organizações não governamentais realizou uma série de eventos simultâneos à reunião intergovernamental do Riocentro – exposições, debates e eventos culturais abertos à participação pública – de 1º a 14 de junho, no Parque do Flamengo. Respondeu, de maneira inovadora, à agenda da opinião pública, nacional e internacional e às sensibilidades da sociedade civil em matéria de temas ambientais.

A grande afluência e participação das organizações não governamentais à Conferência do Rio – tanto no Riocentro quanto no parque do Flamengo – inaugurou tendência que passou a prevalecer em outras conferências sobre temas globais das Nações Unidas de permitir o acesso e acreditamento como observadoras, de organizações não governamentais que não gozam do *status* consultivo junto ao ECOSOC, indicando que a política externa não mais se cinge ao trabalho discreto das chancelarias, requerendo a luz do espaço público. Neste sentido, a Rio-92 é uma expressão de “diplomacia aberta”, que se generalizou depois da Segunda Guerra Mundial, por obra da expansão dos meios de comunicações e por força da democratização das sociedades de massa. Foi assim,

como se imaginava, uma verdadeira “Earth Summit”, termo como informalmente se referia à Conferência a imprensa internacional.

## II

Durante a Conferência do Rio foram finalizados os principais documentos por ela aprovados: a Agenda 21 e a Declaração de Princípios sobre Florestas. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, principal documento de princípios adotado pela Conferência – que retomou e aprofundou, em novos termos, a Declaração de Estocolmo de 1972 – havia sido praticamente concluída na última sessão do Comitê Preparatório, em Nova York. Trata-se de documento sucinto, que resume a equação básica negociada no Rio de Janeiro, no que toca à cooperação internacional, de acordo com a qual a aplicação do modelo de desenvolvimento sustentável pelos países em desenvolvimento pressupõe, por parte dos países desenvolvidos, a transferência de recursos financeiros adequados, novos e adicionais, e o acesso a tecnologias limpas, sempre em bases preferenciais ou concessionais, a partir do pressuposto das responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre países pobres e ricos.

Esta equação foi detalhada na Agenda 21, produto central da Conferência, que comporta cerca de cem programas de ação em 4 seções e 40 capítulos, em mais de 500 páginas, documento sem precedente na história das negociações multilaterais.

A Declaração com Autoridade e Não Juridicamente Obrigatória de Princípios para um Consenso Mundial sobre o Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável sobre Todos os Tipos de Florestas constituiu, por sua vez, solução de conciliação entre as posições de países industrializados, que desejavam uma convenção sobre florestas, com especial atenção às florestas tropicais, e dos países em desenvolvimento, que

defendiam tratamento abrangente e não diferenciado sobre a conservação, o manejo e o desenvolvimento sustentável sobre todos os tipos de florestas (austrais, boreais, subtemperadas, temperadas, subtropicais e tropicais).

Na Conferência do Rio foram assinadas também duas convenções internacionais negociadas em processos paralelos ao Comitê Preparatório: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica. Esses dois instrumentos internacionais haviam sido negociados em dois Comitês Intergovernamentais de Negociação, o sobre alterações climáticas lançado pela Assembleia Geral, por intermédio da resolução 45/212, de 1990, e o segundo, sobre conservação e uso racional da diversidade biológica, estabelecido pelo Conselho de Administração do PNUMA. Estas convenções consagram compromissos internacionais vinculantes de cooperação, que complementam os programas de ação definidos sobre estes temas na Agenda 21 e constituem juntamente com os três documentos aprovados pela Conferência do Rio, o pentágono de resultados dessa etapa.

Na sequência da Conferência, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu, em sua XLVII Sessão (1992), conforme decidido no Rio, uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável (CDS). A CDS, integrada por 53 Estados-membros tem como incumbência básica acompanhar a implementação dos compromissos aprovados na Agenda 21. Em 1997 previu-se que a Assembleia Geral, em Sessão Especial, procederia a avaliação geral da realização dos objetivos nela definidos. Cabe lembrar que, posteriormente, dois outros processos de negociação de instrumentos jurídicos foram lançados com base em compromissos assumidos na Agenda 21, um sobre o combate à desertificação – que resultou na Convenção das

Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África, assinada em Paris, em junho de 1994 – e outra sobre o princípio do consentimento prévio informado (PIC). O PIC prevê, em caráter não obrigatório, o fornecimento, por país exportador de produtos tóxicos ou perigosos, de informações relativas a especificações, riscos e procedimentos de segurança no que tange a estes produtos.

Não seria irrelevante mencionar, também, que nos Acordos de Marrakesh de 1994, finalizadores da Rodada Uruguai, houve decisão prevendo a criação de um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente no âmbito da nova Organização Mundial do Comércio. Este Comitê, na sequência de atividades anteriores do GATT, teve, entre suas atribuições, *inter alia*, o acompanhamento da Declaração do Rio e da Agenda 21 na nova organização. Este Comitê deu andamento a este mandato em 1995 e 1996 e foi institucionalizado, com as mesmas atribuições, na Conferência Ministerial de Singapura da OMC, realizada em dezembro de 1996.

### III

Qual é a avaliação que se pode fazer da Conferência do Rio e de seus “produtos” diplomáticos? As duas convenções – a do clima e a da biodiversidade – transformaram na *hard law* de tratados, ou seja, novas obrigações internacionais. Estas representam, no contexto das realidades do poder vigente durante sua negociação, o que se poderia qualificar como um bem-sucedido exercício diplomático de adaptação criativa: exploraram-se as possibilidades inerentes à realidade internacional, respeitando, no entanto, seus limites, o que significou que as soluções encontradas nem sempre estavam à altura dos problemas enfrentados, embora não tenham deixado de representar importante progresso no trato da matéria. O mesmo se pode dizer da *soft law* de Princípios sobre Florestas. No caso da Convenção sobre a Mudança do Clima, as

metas acertadas para a redução dos níveis de emissão de gases de efeito estufa reconhecidamente não são suficientes para mitigar os efeitos do aumento de temperatura ocasionados por níveis históricos de poluição, tampouco da concentração desses gases na atmosfera. Quanto à Convenção sobre Diversidade Biológica, a falta de conhecimento adequado para a conservação e a utilização dos recursos da diversidade biológica tornam difícil a imediata operacionalização dos dispositivos da Convenção.

A Declaração do Rio, que é também uma expressão de *soft law*, embora ancorada na realidade, aponta para o futuro, e consagra a dimensão vetorial dos valores articulados na Conferência do Rio. Traça uma política de Direito e incorpora à ação diplomática uma visão do futuro. Manifestação por excelência desta abrangente visão de futuro é a Agenda 21, documento notável por seu equilíbrio e amplitude, representativo de um trabalho em progressão, acompanhado pela acima mencionada Comissão de Desenvolvimento Sustentável, que estabelece metas concretas nos mais diversos setores para o período pós-Conferência e para o século XXI. Pode-se dizer que a Agenda 21 é uma proposta *in fieri* de um pacto social internacional, inspirado na solidariedade e na paz. Resultou, como apontou Rubens Ricupero, de uma verdadeira “negociação global” do tipo preconizado pelos países em desenvolvimento e recusado pelos industrializados em Cancun, no início da década de 1980.

Esta negociação global, embora decidida e convocada anteriormente aos eventos que sinalizaram o fim da Guerra Fria, ocorreu já nesta nova atmosfera internacional e tornou-se um de seus momentos emblemáticos. Permitiu o surgimento, para além do realismo dos interesses nacionais e do mero reconhecimento do valor da cooperação internacional, de uma visão kantiana, que se colocou acima das soberanias, ao reconhecer o ponto de vista

da humanidade no trato de um tema global da maior relevância para a governança do sistema internacional. Esta superação foi possibilitada pelo surgimento de um “sistema internacional de polaridades indefinidas”, que foi substituindo a lógica da confrontação Leste-Oeste, Norte-Sul, pelo projeto de uma lógica de cooperação e corresponsabilidade.

Esta lógica nova veio a conviver, entretanto, no mundo pós-Guerra Fria – como apontariam os realistas – com a complexa interação das forças centrípetas da globalização (de mercado, valores, redes de comunicação, etc.) e das forças centrífugas de fragmentação (das identidades nacionais, das culturais, da erosão e da afirmação das soberanias). Daí a dificuldade de consolidar essa “visão de futuro” orientada para um novo patamar da convivência internacional, o que fez do chamado “Espírito do Rio” por enquanto apenas um “momento kantiano”, e não o início efetivo de uma nova era das relações internacionais. Não se pode deixar de sublinhar, adicionalmente, que a demanda por cooperação internacional consagrada na Rio-92 encontrou mais tarde um ambiente desfavorável nos diversos processos de ajuste econômico que objetivavam reduzir o papel do Estado, em parte à luz de uma generalizada crise fiscal, o que também contribuiu para acarretar uma diminuição dos recursos disponíveis para aqueles fins.

Este “momento kantiano” se concretiza no conceito de desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável é heurístico. Associa a legítima preocupação com o meio ambiente com a não menos legítima preocupação com a economia e a pobreza. Realça que o desenvolvimento, para ser sustentável, além dos requisitos de viabilidade micro e macroeconômica, transita igualmente por uma viabilidade do ponto de vista do meio ambiente e das sociedades. Objetiva o reconhecimento dos outros:

dos nossos contemporâneos no espaço de um mundo comum; das futuras gerações na amplitude do tempo.

O conceito de desenvolvimento sustentável ao reconhecer a necessidade e a importância da internalização cooperativa dos custos, consagra o valor “solidariedade”. Representa, assim, o deslocar do tema Norte-Sul de uma perspectiva de confrontação para a hipótese de uma efetiva cooperação. O conceito de desenvolvimento sustentável é, ademais, uma expressão do valor “justiça” ao levar em conta a distribuição equitativa de custos e benefícios do desenvolvimento em uma escala mundial. Em síntese, o desenvolvimento sustentável representa uma nova sensibilidade internacional consagrada conceitualmente na Rio-92, que constitui, desta forma, um “evento-matriz”, no campo dos valores, vale dizer, quanto às formas de conceber a vida na comunidade mundial.

Do ponto de vista da política externa brasileira, a Rio-92 ao consagrar o conceito de desenvolvimento sustentável, representou uma oportunidade única, para reposicionar em novos termos, compatíveis com o mundo pós-Guerra Fria, o tema recorrente básico da nossa diplomacia desde a década de 30: o desenvolvimento, dotando-o de abrangência universal e de uma nova força atrativa, reforçado por seu *aggiornamento*. A Rio-92 representou igualmente, para a diplomacia brasileira, uma ocasião para mudar a visão que internacionalmente se tinha do país na década de 80, e dos contenciosos que ensejava em matéria de meio ambiente, em função das consequências ecológicas da expansão da fronteira agrícola na região amazônica e das demais repercussões do modelo industrial então vigente. Com efeito, houve um reconhecimento internacional da postura engajada e madura projetada pela preparação participativa e responsável da Conferência no Brasil e sobretudo pela habilidade demonstrada

pela diplomacia brasileira no encaminhamento dos entendimentos que levaram à solução dos principais pontos pendentes na agenda. Pode-se considerar, por outro lado, que a Rio-92 trouxe, no plano interno, maior conscientização sobre a necessidade do desenvolvimento sustentável, que ensajou, no plano institucional, a criação do Ministério do Meio Ambiente (atualmente Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal).

#### IV

Cinco anos após a Conferência do Rio, conforme previsto, realizou-se em Nova York, em junho de 1997, a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Com o objetivo de avaliar o grau de cumprimento dos dispositivos previstos na Agenda 21, a Sessão Especial centrou sua atenção na identificação de áreas onde se verificou progresso na implementação da Agenda 21; no exame de áreas em que tal implementação não alcançou os objetivos previstos; e na definição de prioridades de ação com vistas a conferir impulso político às negociações em curso.

O resultado maior da Sessão Especial consistiu, no entanto, na reafirmação da importância atribuída à temática do desenvolvimento sustentável. A participação expressiva de chefes de Estado e de Governo concorreu, igualmente, para mostrar que a consciência ambiental tem hoje uma dimensão indissociável daquela da cidadania. A preocupação com o meio ambiente não mais se limita ao universo técnico ou ao círculo restrito de grupos de interesse. Encontra-se definitivamente incorporada à agenda política interna e externa dos países.

Na perspectiva dos países em desenvolvimento, a relevância maior da Sessão Especial reside na preservação do patrimônio conceitual inaugurado na Conferência do Rio, ou seja na reafirmação

do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas no exercício da proteção do meio ambiente; no reconhecimento de que a pobreza e a degradação do meio ambiente estão estreitamente relacionadas; e na avaliação de que os padrões insustentáveis de produção e consumo nos países industrializados constituem a principal causa da deterioração do meio ambiente em escala global.

Por ocasião da Sessão Especial, os chefes de Estado e de Governo do Brasil, Alemanha, África do Sul e Singapura lançaram a Iniciativa Conjunta e, por meio desta, apresentaram elenco de medidas e contribuições para dinamizar o debate multilateral sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Dentre as medidas elencadas pela Iniciativa Conjunta, merecem destaque a sugestão de emendar a Carta das Nações Unidas para incluir o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental como objetivos da Organização e a proposta de fortalecer o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), inclusive por meio do exame da possibilidade de criação, no futuro, de uma organização mundial para o meio ambiente.

Outro desdobramento importante da Conferência do Rio refere-se à implementação da Convenção sobre Mudança do Clima. Conforme previsto, em dezembro de 1997, a III Conferência das Partes reuniu-se na cidade de Kyoto, no Japão, e adotou protocolo adicional ao arcabouço jurídico da Convenção. O Protocolo de Kyoto constitui instrumento internacional sobre meio ambiente de importância e transcendência ímpares. Sua abrangência legislativa supera os limites do universo ambiental para estabelecer compromissos em matéria de energia, comércio e padrões de consumo e de produção. A implementação do Protocolo de Kyoto determinará os parâmetros do crescimento mundial e as opções tecnológicas que se farão no futuro próximo. Desse ponto de vista,

pode-se afirmar que o Protocolo representa a explicitação prática e mensurável do conceito de desenvolvimento sustentável.

Dentre os dispositivos do Protocolo de Kyoto, merece destaque a adoção de meta global de redução de emissões de gases de efeito estufa da ordem de 5,2% em relação ao ano base de 1990. O compromisso de redução aplica-se ao conjunto de países desenvolvidos e deverá ser implementado de forma diferenciada entre os anos 2008 e 2012.

O “Mecanismo de Desenvolvimento Limpo” constitui outro elemento importante do Protocolo de Kyoto. Baseado na proposta brasileira para criação de um fundo de desenvolvimento limpo, este Mecanismo permitirá que países em desenvolvimento se beneficiem de projetos de “redução de emissões certificadas”, as quais poderão ser utilizadas pelos países desenvolvidos nos seus esforços de cumprimento das metas de redução de emissões. As modalidades e os procedimentos do Mecanismo Limpo deverão ser definidos em novembro de 1998, em Buenos Aires, quando da primeira reunião das Partes do Protocolo.

## 70. GERSON MOURA: POLÍTICA EXTERNA DE VARGAS E DUTRA (1992)<sup>1</sup>

Gerson Moura, em *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*<sup>2</sup>, dá sequência ao seu percurso de estudioso das relações internacionais do Brasil, que teve como ponto de partida *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*<sup>3</sup>, no qual estudou o assunto, tendo como foco a primeira presidência de Getúlio Vargas. O novo livro divide-se em duas partes; uma trata da política internacional do Brasil durante a Segunda Guerra Mundial e a outra, da inserção brasileira na ordem do pós-guerra. É o resultado das investigações que o autor vem realizando, nos últimos doze anos, no âmbito e com apoio do meritório e importante Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas.

*Sucessos e ilusões* tem, preliminarmente, a virtude de basear-se numa criteriosa utilização de fontes primárias documentais, fazendo progredir assim a reconhecidamente pobre historiografia

---

1 Publicado em *Política Externa*, v. 1, n. 1, 1992.

2 Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

3 Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

diplomática brasileira. Teoricamente tem a qualidade de estruturar os temas analisados a partir de uma pergunta-chave para a política externa, encarada como uma política pública do interesse nacional, a saber: quais são as reais possibilidades e as efetivas limitações da capacidade da atuação brasileira no mundo?

A resposta do autor, que tem uma visão crítica dos atores e das conjunturas em que atuaram, é a de que durante o período analisado – a década de 40 –, levando em conta tanto a dimensão interna quanto a externa, existem duas situações distintas. Durante a guerra, o alinhamento brasileiro aos EUA, ditado pelas condições do sistema internacional, foi conduzido pelo presidente Getúlio Vargas com compreensão dos nichos de oportunidades. Por isso foi ele capaz de, com habilidade, gerar ganhos econômicos, políticos e militares para o nosso país. Já no pós-guerra, no tempo da presidência Dutra, o alinhamento foi igualmente imposto pelas circunstâncias da vida internacional, mas, ao contrário do que ocorreu durante a guerra, o alinhamento deixou de ser percebido como um instrumento da ação diplomática brasileira para se converter num ilusório objetivo de política externa.

Os estudos “Vargas e a política de barganhas” (que abre a 1ª parte) e “Dutra e o alinhamento sem recompensa” (que abre a 2ª parte) documentam, respectivamente, os argumentos básicos do autor. Coincido com a sua avaliação da bem-sucedida gestão da política externa do primeiro governo Vargas que retoma pesquisa anterior, publicada no já citado *Autonomia na dependência*. Não discordo também de sua caracterização da ação diplomática do governo Dutra como uma “forma sem substância” e do papel dos seus dois ministros das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura e Raul Fernandes. Pondero, no entanto, que as suas conclusões talvez comportassem algum matiz, se as posições brasileiras, nas negociações da Organização Internacional do Comércio, que

malograram, mas levaram ao GATT, tivessem sido levadas em conta na análise. Penso, com base nos elementos de pesquisa de que disponho, que nesta área da diplomacia comercial-econômica, ainda que as recompensas tenham sido modestas, a substância dos interesses brasileiros, enquanto o país em desenvolvimento, não se perdeu na forma.

Na primeira parte merecem destaque os dois outros estudos que a compõem. No que trata da FEB, mostra muito bem o autor que a Força Expedicionária Brasileira não foi criada para responder à demanda militar dos aliados. Surgiu como resultado da exigência do governo brasileiro junto aos EUA. Não trouxe a FEB, no plano externo, o capital político esperado por muitas das autoridades brasileiras – e neste sentido foi uma “ilusão” da grande ação diplomática que não se materializou no pós-guerra. Teve, no entanto, consequências. Entre elas, a de ensejar o reequipamento e a modernização das Forças Armadas, tornando-as, no final da Segunda Guerra, as mais importantes da América Latina.

Cabe igualmente realçar o capítulo que com acuidade examina as relações do governo norte-americano com Getúlio, caracterizadas, segundo documenta o autor, por três fases: 1) a do *apoio sem restrição*, que vai de 1942 a 1944, é que se explica pela importância estratégica do Brasil na guerra e pela capacidade do presidente de comandar o Estado e obter o apoio da sociedade; 2) a do *compasso de espera* (1944-1945), motivada pela redução da importância do Brasil para a estratégia aliada; e 3) a da *mão dada à oposição* (1945), que teve como base a percepção em Washington de que o “queremismo” e a continuação de Getúlio no poder, com as forças políticas que estava mobilizando, não levaria, depois da guerra, a um apoio incondicional do Brasil à política exterior dos EUA.

Nos estudos da 2ª parte há um curto e preciso capítulo sobre o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criado

em 1947 na Conferência Interamericana do Rio de Janeiro. Nele o autor comprova a irrelevância do TIAR enquanto instrumento de defesa hemisférica; a sua relativa importância enquanto instrumento de uma política antissoviética e o seu papel central como meio de consolidar o papel hegemônico dos EUA no sistema interamericano. Há também um muito bom estudo sobre o rompimento das relações diplomáticas com a URSS, que não foi, como mostra Gerson Moura, um produto da Guerra Fria, mas sim a expressão, de uma política conservadora, voltada para o plano interno, visando lidar com conflitos sociais e conter a ação do Partido Comunista no movimento operário organizado.

Em síntese e para concluir, um livro sério, que merece leitura, perpassado por uma boa dose de desencanto crítico em relação aos que conduziram direta e indiretamente a política exterior do Brasil e angustiados com a distância, qualificada de cósmica, entre a sociedade brasileira e os gestores da política externa.

## 71. DIPLOMACIA DE JK: DUALIDADE A SERVIÇO DO BRASIL (2001)<sup>1</sup>

A permanência de Juscelino Kubitschek no imaginário nacional continua a desafiar quantos analisam a política interna e externa do Brasil. Combinação feliz de *virtù* e fortuna, expressão de progresso e prestígio do país, a Era JK deixou uma marca profunda também entre os que estudam a diplomacia brasileira em busca de antecedentes que ajudem a melhor equacionar os desafios atuais da nossa inserção no mundo. Daí a atualidade de se voltar sempre à sua política externa, exemplo de simbiose produtiva entre uma política pública e a criativa diplomacia pessoal de um presidente.

As numerosas análises da política externa da Era JK permitem ter uma visão precisa de tudo o que Juscelino se propôs a realizar e efetivamente realizou. Um resumo dessas análises apontaria sucintamente que a Era JK foi em política externa um notável exemplo de como um governo democrático com boa visão dos seus desafios é capaz de transformar necessidades internas em possibilidades externas.

Juscelino soube identificar no desenvolvimento o interesse nacional, construir um consenso em torno dele, transformá-lo em

---

1 Publicado em *Jornal do Brasil*, 26 de março de 2001.

um programa com feições claras de política pública e precisar os instrumentos que seria preciso pôr em ação para alcançá-lo, entre eles, a política externa.

Esse caráter instrumental da política externa em relação ao Programa de Metas ficaria patente já na viagem que Juscelino realizou ao exterior como presidente eleito, com a ideia clara de fazer o marketing do seu programa de governo voltado para o aprofundamento do desenvolvimento industrial e da infraestrutura do país, mostrando aos potenciais parceiros internacionais do projeto que o novo presidente brasileiro tinha não apenas legitimidade para governar, mas criatividade dentro de margens relativamente estreitas que as próprias circunstâncias do país lhe impunham.

Juscelino soube, pois, usar o externo para impulsionar o interno – da política de mobilização dos grandes investidores à criação de uma *vis atractiva* internacional que cercou sua metas-síntese, a construção de Brasília. Esta, que foi o caminho da interiorização do país, beneficiou-se das expressões de apoio de ilustres visitantes estrangeiros cuidadosamente ciceroneados pelo próprio Juscelino quando em visita ao Brasil. Malraux qualificou Brasília, em 1959, a capital da esperança, palavra que exprime o que JK com excepcional imaginação soube infundir na sociedade brasileira. Valeu-se para isso, inclusive, do avião, que ajudou a marcar sua presença em todo o território nacional, e da televisão, que deu ampla visibilidade às suas iniciativas.

Mas Juscelino soube também como ninguém usar o interno para servir de plataforma para projetar a imagem externa do Brasil – uma imagem de modernismo, democracia e liberdade que se traduziriam naquilo que foi por muito tempo a marca registrada do país – a originalidade da bossa nova, do cinema novo, da arquitetura de Niemeyer e Lúcio Costa, e da poesia concreta.

São várias as razões que a meu ver explicam a permanência histórica da diplomacia de Juscelino. Encontro parte dessas razões nas várias dualidades que marcam a sua personalidade e caracterizam a sua presidência. Primeiro, uma dualidade entre o seu cosmopolitismo e o seu localismo. Juscelino foi, sem qualquer tensão ou complexo, um homem cosmopolita, que conhecia o mundo exterior e, tendo ele próprio estudado fora, compreendia sua importância para o progresso do Brasil. Mas, foi também um homem medularmente brasileiro e mineiro, com a sensibilidade humana e política que lhe deu lugar tão especial na memória política do país.

Segundo, uma dualidade entre seu internacionalismo, que nada tinha do “entreguismo” contra o qual se esgrimiu um setor da opinião brasileira nos anos que precederam sua posse, e seu nacionalismo, que nada tinha de xenófobo. Juscelino teve a felicidade de ver no desenvolvimento a síntese dinâmica entre esses dois “opostos”, que tanto dano podem causar se seus embates permanecem em um campo puramente ideológico, sem que seja dado um bom encaminhamento à solução dos problemas reais do país.

Em JK, a dialética entre os dois nunca foi uma tensão. Traduziu-se num “nacionalismo de fins”. Esse foi a fonte inspiradora de uma política externa que buscou abrir os canais diplomáticos com os países desenvolvidos, sem, contudo, esquecer a dimensão de defesa do interesse nacional através de uma reivindicação vocal de cooperação construtiva, como um ingrediente indispensável de uma apropriada ordem mundial. Dela é um paradigma completo a Operação Pan-Americana (OPA), metassíntese da ativa diplomacia presidencial de JK, que foi, como lembra Sérgio Danese, uma diplomacia de iniciativas.

Terceiro, unia dualidade entre continuidade e mudança, que assegurou à diplomacia brasileira, depois dos anos tensos e densos do segundo governo Vargas, a capacidade de fazer os ajustes necessários para permitir a exploração do relativo afrouxamento de tensões internacionais e da própria Guerra Fria depois da morte de Stalin e fim da Guerra da Coreia (1953), da primeira cúpula soviético-americana de Genebra (1954), da Conferência de Bandung (1955) e das crises de Suez e da Hungria (1956).

Foi a consciência desse relativo espaço de manobra no cenário internacional e regional que permitiu ao governo JK tomar a iniciativa da OPA e mostrar ao país e à região uma nova forma de ver as relações hemisféricas e a cooperação para o desenvolvimento. A OPA inovou ao explorar janelas de oportunidade política abertas com a combinação entre diminuição de tensões mundiais e incremento de tensões hemisféricas, expressas no desastrado périplo latino-americano de então vice-presidente Nixon.

Ela teve a dimensão simbólica de colocar inequivocamente a diplomacia brasileira a serviço do desenvolvimento de forma convergente com o sentido de direção que norteou a presidência de JK (“50 anos em 5”). Nesse plano, ela deve muito à intuição de um de seus grandes inspiradores, Augusto Frederico Schmidt.

Mas foi o Itamaraty em especial que, na gestão de Horácio Lafer, ajudou a transformar a OPA, na avaliação de Gerson Moura, de um diagnóstico dos problemas do subdesenvolvimento em propostas específicas de políticas internacionais em prol do desenvolvimento. Com efeito, a OPA teve uma dimensão técnica voltada para o aprofundamento da visão multilateral dos problemas econômicos do desenvolvimento, como o da mobilização de recursos para o seu financiamento. Daí a importância, nesse contexto, da

criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que teve na OPA uma de suas principais bases de materialização.

Finalmente, uma dualidade entre planejamento e intuição, que permitiu a combinação feliz entre a argúcia criativa do ser político que era Juscelino e a disponibilidade de uma grande máquina diplomática preparada, depois de devidamente motivada, a dar seguimento às iniciativas. A intuição levou JK a retomar, com o apoio substantivo e logístico do Itamaraty, a antiga prática das viagens de presidente eleito que Campos Salles inaugurara em 1897 com o objetivo de antecipar no campo externo, com a autoridade de quem acaba de ser eleito, providências que seriam necessárias para deslanchar sua própria administração.

Se o presidente, inspirado por Schmidt, teve a sensibilidade para lançar a OPA, foi o Itamaraty que ajudou a dar sustentação de longo prazo à iniciativa, mobilizando as energias diplomáticas do país. Foram essas energias que se traduziram depois numa diplomacia econômica ativa voltada para lidar de forma mais abrangente com o problema do subdesenvolvimento. E o que se verifica, no início dos anos 60, com o Acordo Internacional do Café e a criação da UNCTAD, que muito devem às iniciativas do Itamaraty. Foram essas mesmas energias que permitiram, num contexto internacional mais permissivo, ampliar o escopo da OPA do subsistema interamericano para o sistema internacional. Nesse sentido, pode-se dizer que a política externa independente de Jânio e Jango foi uma universalização da OPA.

Hoje, passados 40 anos do final da Era JK, essa política externa deixa como legado a inspiração da sua brasilidade, ao combinar, com serenidade e força vital, dualidades que tanto desafiam o país no cumprimento do seu destino. Graças à forma feliz com que as combinou, a política externa de JK pode ser considerada o primeiro grande impulso do Brasil para participar, com vantagens,

da incipiente globalização dos anos 50, que se acentuaria nos anos seguintes, nem sempre, infelizmente, com resultados obtidos naqueles anos de ouro que prenunciavam o Brasil de hoje.

É por tudo isso que celebramos com tanta convicção seu centenário. JK foi um homem de visão que soube se cercar de colaboradores de temperamento sistemático, que lhe permitiram levar adiante muitas das ideias produzidas por sua fértil imaginação.

Ao comentar o espírito da civilização mineradora que Juscelino, como filho de Diamantina, representava, Afonso Arinos afirmou, em 1977, que a cidade natal de JK era uma “ilha de loucura no pretense oceano de bom senso das Minas Gerais”. Valendo-se dessa herança, Juscelino soube jogar com a inspiração visionária, que o impulsionava a transformar o país, temperando-a com a cautela realista que o aconselhava a dosar as mudanças aos limites do viável.

Assim, ao observarmos hoje com perspectiva histórica a frequente dualidade que marca suas ações e realizações, torna-se mais nítida a imagem de JK na memória nacional como um visionário de bom senso.

## 72. POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA: UM BALANÇO DA DÉCADA DE 1970 (1979-1982) <sup>1</sup>

Uma análise e uma avaliação da política externa brasileira recente exigem, preliminarmente, um exame das normas que regem as atuais modalidades de organização da ordem mundial, dentro da qual o Brasil se insere.

### I

No correr da década de 60 houve uma clara tendência dos protagonistas da vida internacional de substituir as regras *da Guerra Fria* pelas *da coexistência pacífica*. A ordem pública de coexistência pacífica vem se sustentando numa certa comunidade de conveniências dos Estados Unidos e da URSS e das demais potências industriais. Tal comunidade de conveniências resultou do interesse destes países numa divisão internacional do trabalho, baseada na função que desempenham no processo de criação e de transferência de capital e tecnologia, como fatores dominantes do intercâmbio internacional de recursos.

Na ordem pública da coexistência, o conflito, a competição e a cooperação vêm operando no quadro de uma ampla confrontação

---

<sup>1</sup> In: LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 151-175.

industrial e tecnológica que, nos seus desdobramentos vem mantendo e ampliando a divisão do mundo em dois segmentos de países: um desenvolvido (Norte) e outro subdesenvolvido (Sul). Basta, neste sentido, lembrar, como faz Jaguaribe em livro recente, a diferença histórica da renda *per capita* entre os países periféricos e centrais, que era da ordem de 1/2 no princípio do século XIX, tendo-se elevado, atualmente, para cerca de 1/20. Tal tendência ao congelamento do poder mundial, para lembrar a frase do embaixador Araújo Castro, na medida em que se refaria, leva à consolidação oligárquica do poder na vida internacional, reagindo a esta tendência que o Brasil, no plano das relações multilaterais, vem se manifestando contra, por exemplo: a imposição indiferenciada de padrões internacionais de poluição (Conferência de Estocolmo); ou o excesso de preocupação das grandes potências em impedir a proliferação nuclear horizontal entre os países, sem a contrapartida de contenção da proliferação vertical, assinalada pelo crescimento dos seus respectivos arsenais nucleares<sup>2</sup>.

Nos desdobramentos desta ordem de coexistência, a segurança deixou de ser qualificada pelos Estados apenas em termos estritos de guerra e paz, e passou a englobar outros valores, como bem-estar econômico social, autonomia política e prestígio. Na perspectiva dos países subdesenvolvidos esta nova qualificação de segurança viu-se facilitada pelos resultados do processo de descolonização que, em função do aparecimento de novos Estados, tornou mais complexa uma gestão oligárquica da ordem mundial.

---

2 Cf. JAGUARIBE, Helió. *Introdução ao desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 78. Para uma elaboração mais ampla destas colocações, Cf. LAFER, Celso; PEÑA, Felix. *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973, cap. I; e LAFER, Celso. *Comércio e Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1977. Ver igualmente SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O pensamento de Araújo Castro*, conferência na Universidade de Brasília em 26 abr. 1979 (mimeografado); ALMEIDA, Miguel A. Ozorio de. The Confrontation between Problems of Development and Environment. *Environment and Development*, n. especial de International Conciliation, January 1972, n. 586, New York, p. 37-56; e JAGUARIBE, Helió. El Equilibrio Ecológico Mundial y los Países Subdesarrollados. *Estudios Internacionales*, ano V, n. 17, enero/mar. 72, p. 92-123.

De fato, ao contrário do que ocorreu no segundo pós-guerra e na década de 50, quando o eixo do conflito entre as grandes potências foi a Europa, a década de 60 também trouxe, em novos termos, a competição pelo Terceiro Mundo. A posição das grandes potências no Terceiro Mundo passou a depender do aliciamento político e influência econômica, e não mais do controle territorial e da conquista, que se tornaram inviáveis como, aliás, ficou evidenciado pela guerra do Vietnã. Tudo isso redundou em diminuição da bipolaridade rígida Leste-Oeste e em maior flexibilidade de contatos e interações no plano internacional. É isto que explica tanto a maior, autonomia dos subsistemas regionais, no contexto das normas de funcionamento do sistema internacional, quanto a criação e ação, no seio da ONU, do Grupo dos 77 (países subdesenvolvidos).

Em síntese, portanto, o sistema de coexistência caracteriza-se pela diminuição da bipolaridade rígida da Guerra Fria – mantida apenas para efeitos estratégico-militares, de conservação da ordem mundial – e pela importância do policentrismo, sobretudo na área econômica que, em função da confrontação industrial e tecnológica, passou a ser o eixo básico das relações internacionais. São signos destas novas tendências os dados e percentagens do intercâmbio comercial brasileiro: as exportações para os países em desenvolvimento; em 1960, correspondiam a 9,6% (US\$ 122 milhões) das exportações totais; em 1973, a 18,1% (US\$ 1,1 bilhão), e em 1977, a 24,1% (US\$ 2,9 bilhões). Por outro lado, as exportações para os países desenvolvidos baixaram percentualmente, de 84,8% em 1960, para 75,9% em 1973 e para 68,1% em 1977. Quanto ao Leste europeu, as percentagens de participação nas exportações totais foram, respectivamente 5,6% em 1960, 5,5% em 1973, e 7,1% em 1977<sup>3</sup>. São também exemplos destas novas tendências o recente

---

3 Cf. BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Departamento de Promoção Comercial, Divisão de Estudos e Pesquisas de Mercado, Relações Econômicas do Brasil com os Países em Desenvolvimento, agosto/1978 (Rev. 2), p. 5-6.

término dos acordos de cooperação militar Brasil-Estados Unidos, bem como a ação externa brasileira de caráter mais geral. De fato, apoiado na competência de seu excelente corpo diplomático, que traduz no plano externo a escala do país, o Brasil vem se valendo de suas opções e de sua participação em vários grupos e organizações para se adaptar e influir nas regras de funcionamento da ordem mundial. Este esforço manifesta-se na discussão um a um – e não mais seguindo uma só norma preestabelecida – dos assuntos em pauta no sistema internacional. A tese do “não alinhamento automático” no plano multilateral decorre, a meu ver, deste estilo de atuação diplomática e é comprovável não só para as relações Leste-Oeste, como também para as Norte-Sul. Neste sentido, basta mencionar, como o faz Wayne Selcher em recente livro, que, de 1965 a 1975, nas 1.593 votações na ONU, o Brasil concordou 47,4% das vezes com os países subdesenvolvidos, mostrando a análise de tal padrão de votação que o país, na ONU, não é nem líder, nem seguidor, pois discrimina e diferencia, o seu apoio de acordo com o interesse que tem em cada assunto<sup>4</sup>.

A evolução da ordem pública de coexistência, levou a uma *internacionalização e a uma interdependência da economia mundial*, tanto de mercados para produtos, na medida em que o comércio internacional se expandiu mais rapidamente do que as economias nacionais, quanto de mercados monetário, na medida em que as transferências financeiras, além das fronteiras de um Estado, se tornaram assunto de rotina para as instituições financeiras<sup>5</sup>.

É isto que vem fazendo da transferência internacional de recursos o eixo básico da vida internacional, sobretudo na

---

4 SELCHER, Wayne A. *Brazil's Multilateral Relations Between First and Third Worlds*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978, p. 198.

5 Cf. KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence – World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977. Cf. também BERGSTEN, C. Fred; KRAUSE, Lawrence B. (ed.) *World Politics and International Economics*, n. especial de *International Organization*, v. 29, n. 1, Winter 1975.

perspectiva brasileira, o que é fácil de comprovar, seja pelo elenco de temas levantados, constante e prioritariamente, pelo Brasil nos foros internacionais – a saber: comércio e acesso a mercados, preços de produtos primários, transferência de tecnologia, finanças, fretes e uso da bandeira nacional no comércio do país –, seja pela escolha de participação em organizações internacionais. Das 68 organizações internacionais das quais o Brasil era membro em 1972, 31 (45,6%) têm finalidades econômico-financeiras e 13 (19,1%), científico-tecnológicas, o que mostra que, no plano da escolha de cooperação multilateral, o Brasil vem realçando a dimensão ligada aos problemas da confrontação industrial e tecnológica<sup>6</sup>.

Neste processo de internacionalização da economia nacional, cabe lembrar que desempenharam – e desempenham – papel importante as empresas multinacionais, cujos investimentos diretos aumentaram de maneira suficientemente significativa para assinalar uma mudança qualitativa nas relações internacionais.

Uma das consequências da internacionalização e da interdependência, numa era de confrontação industrial e tecnológica, foi o fato de os países terem dificuldades de se isolar das movimentações da economia internacional, fazendo com que as medidas adotadas por um país, mesmo relativamente pouco importante no cenário mundial, afetem os demais. Esta dificuldade de isolamento é válida, sobretudo para as economias de mercado, mas alcança também as do bloco comunista. De fato, neste particular a diferença maior entre umas e outras parece ser, como observou recentemente Carlos Díaz-Alejandro, a menor utilização, pelas economias de planejamento central, de fluxos financeiros. Não é o que ocorre, no entanto, em matéria de trocas comerciais. Até mesmo a China – paradigma até recentemente de isolamento

---

6 SELCHER, op. cit., p. 46-47.

autárquico – tem um comércio exterior, expresso em percentagem do PNB, pouco abaixo do da Índia<sup>7</sup>.

Na vigência da ordem pública de coexistência ocorreram, durante a década de 60, uma erosão da primazia americana e uma primeira redistribuição de poder, fruto do policentrismo econômico, que resultou da importância crescente do Japão e da Comunidade Econômica Europeia no processo de criação e transferência internacional de recursos. Na década de 70 o controle da oferta de petróleo – pelos grandes países produtores provocou uma segunda redistribuição de poder no sistema internacional que, favoreceu, desta vez, alguns países subdesenvolvidos em detrimento dos demais países subdesenvolvidos e dos países industrializados.

O impacto com um destes dois processos de redistribuição de poder no sistema internacional colocou em xeque a ordem econômica do segundo pós-guerra, fruto da primazia norte-americana. O processo político internacional tornou-se mais complexo na medida em que trouxe o crescimento e a melhor distribuição entre os países do “poder de negação”, isto é, da capacidade de um Estado de contrapor-se à conduta de outros, incompatível com seus valores e interesses. Tornou-se mais complexo também pela correspondente diminuição, no sistema internacional, do “poder positivo” das grandes potências, ou seja, da capacidade que têm de impor e obter um comportamento compatível com seus valores e interesses.

A consequência final desta situação é um distanciamento entre ordem e poder no plano mundial. Esta disjunção entre ordem e poder vem suscitando, no plano da confrontação industrial e tecnológica, o debate multilateral sobre uma nova ordem

---

7 DIAZ-ALEJANDRO, Carlos F. Delinking North and South: Unshackled or Unhinged? In: FISHLOW, Albert; DIAZ-ALEJANDRO, Carlos F.; FAGEN, Richard R.; HANSEN, Roger D. *Rich and Poor Nations in the World Economy*. New York: McGraw-Hill, 1978, p. 107.

econômica mundial. Do ponto de vista do conflito Norte-Sul, o debate cinge-se a reformas que permitam alterar a distribuição dos custos e benefícios do processo de transferência internacional de recursos, pois a que vem prevalecendo até agora tende a consolidar o congelamento do poder mundial.

Para os países subdesenvolvidos este debate, na passagem do geral para o particular comporta três perspectivas estratégicas nem sempre complementares. São elas, como lembra Fishlow: (a) a dos países exportadores de petróleo que, neste debate e nas propostas de reforma, visam legitimar multilateralmente os seus ganhos, sem prejudicar excessivamente os demais países subdesenvolvido atingidos pela alta do petróleo; (b) a dos países realmente pobres; que veem no debate uma oportunidade para pleitear uma transformação radical da ordem mundial; e finalmente (c) a dos países de renda média na estratificação internacional, que tinham se beneficiado da internacionalização da economia mundial trazida pela ordem pública de coexistência, mas que se viram atingidos pela alta do petróleo<sup>8</sup>. O objetivo destes países, no debate sobre a reforma da ordem mundial, é o de reduzir a vulnerabilidade de suas economias em relação às flutuações internacionais. Entre estes países está evidentemente, o Brasil. De fato, o valor das importações brasileiras de petróleo dos países da OPEP aumentou de US\$ 859 milhões no período 1970/74 para US\$ 4,1 bilhões em 1978. No período 1970/74 as importações CIF de petróleo representavam 17% de todas as exportações FOB do Brasil; em 1978 esta percentagem quase que dobrou, alcançando 33%<sup>9</sup>. É a luz dos novos riscos e das novas possibilidades entreabertas pelo contexto analítico anteriormente exposto, das regras de funcionamento,

---

8 FISHLOW, Albert. A New International Economic Order: What Kind? In: FISHLOW, Albert et alii. *Rich and Poor Nations in the World Economy*, cit., p. 31.

9 Boletim do Banco Central, v. 13, n. 4, abril de 1977, quadros VII.10 e VII.21; Boletim do Banco Central, v. 15, n. 3, março de 1979, quadros VI.7 e VI.18.

permanência e mudança da organização da ordem mundial que passo agora a examinar mais de perto, a política exterior brasileira.

## II

O Brasil sempre se valeu do setor externo para acionar o seu crescimento interno. Entretanto, quando se compara o período de 1946-1964 com o período de 1946-1978, nota-se uma significativa mudança de escala, que resulta de decisões políticas internas e da conjuntura internacional. O valor FOB das exportações anuais brasileiras de 1950 a 1964 oscilou entre US\$ 1,2 bilhão e US\$ 1,8 bilhão, jamais tendo chegado à casa dos US\$ 2 bilhões. Neste período, a percentagem de café sobre as exportações totais variou entre 51% e 74%. O fluxo líquido de capitais, no período 1955-1959, foi da ordem de US\$ 775 milhões e, no período 1960-1964, de US\$ 555 milhões. Estes números contrastam, em matéria de exportação, com os posteriores a 1964 quando, a partir de 1969, foi superada a barreira dos US\$ 2 bilhões, num crescimento significativo, constante e diversificado, evidenciado por US\$ 6 bilhões de exportações em 1973 e US\$ 12,7 bilhões em 1978. O fluxo líquido de capitais, no período 1965-1969, foi da ordem de US\$ 1,5 bilhão (dos quais US\$ 458 milhões em investimentos diretos); no período 1970-1974, de US\$ 16,1 bilhões (dos quais US\$ 2,450 em investimentos diretos). Em 1978 tal fluxo foi de US\$ 9,439 bilhões (dos quais US\$ 906 milhões em investimentos diretos)<sup>10</sup>. Estes números confirmam, para o Brasil, as tendências da internacionalização da economia mundial da ordem pública de coexistência, quer em termos de novos mercados para produtos (exportações), quer em termos de mercados financeiros

---

10 Fontes: Boletins do Banco Central, a saber: para o período 1954-1968, v. 11, n. 7, jul. 1975, quadro VI.100; para o período 1969-1972, Separata v. 12, n. 4, abr. 1976, quadro II; para o período 1973-76, v. 13, n. 4, abr. 1977, quadro VII.7; para o período 1977-78, v. 15, n. 3, mar. 79, quadro VI.4, p. 150 e quadro VI.26, p. 173. Para café vide *A economia brasileira e suas perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições APEC, jul. 1974, quadro I-13.

(empréstimos), quer ainda em termos de investimentos diretos (papel das multinacionais).

Neste processo, o Brasil converteu-se no principal país importador entre os países subdesenvolvidos o oitavo exportador entre os subdesenvolvidos apenas superado pelos Estados petrolíferos, o segundo maior exportador de produtos agrícolas do mundo, só sobrepujado pelos Estados Unidos, e o oitavo PNB do mundo ocidental<sup>11</sup>. Neste caminho, em virtude também da alta dos preços do petróleo, o Brasil passou a ter uma grande dívida externa. De fato, a dívida líquida vem subindo, de US\$ 6,2 bilhões em 1973, para US\$ 11,9 bilhões em 1974, US\$ 17,1 bilhões em 1975, US\$ 22,3 bilhões em 1976 e US\$ 24,8 bilhões em 1977, sendo, portanto, em 1977, igual a pouco mais de duas vezes o valor das exportações anuais. Em 1978, a dívida líquida era provavelmente a primeira do mundo, alcançando o valor de US\$ 31,8 bilhões. Esta situação vem exigindo da economia nacional um excedente anual de divisas crescente, para atender, além das importações, aos juros e amortizações do seu endividamento<sup>12</sup>.

A escala e o peso conjunto dos dados acima mencionados mostram que o Brasil passou a ter, objetivamente, uma relevância externa que não possuía há 10 ou 15 anos. Da mesma forma, a transferência internacional de recursos tem agora, para o país, uma prioridade antes não vislumbrada, que se traduz em uma

---

11 AZEREDO DA SILVEIRA, A. F. Política externa e ação do Itamaraty. In: CAMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES. *Valores e Rumos do Mundo Ocidental, Brasília*, 1978, p. 495; BERGSTEN, C. Fred. *O Brasil e os Estados Unidos na Economia Mundial* (discurso na Câmara de Comércio Americana). São Paulo, 8 dez. 1977, Notícias Gerais – Serviço de Imprensa da embaixada dos EUA.

12 FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DE COMÉRCIO EXTERIOR. *Desempenho do Comércio Exterior Brasileiro – 1977*. Rio de Janeiro, 1978, p. 10; *Relatório do Banco Central do Brasil – 1978*, v. 15, n. 3, mar. 1979, p. 181. Cf. também COSTA, Rubens V. Crescimento Demográfico, Concentração Urbana e Meio Ambiente. *Digesto Econômico*, n. 265, jan./fev. 1979, p. 202. Cf. igualmente MALAN, Pedro Sampaio. Las Relaciones Económicas Internacionales del Brasil: Notas para una Agenda de Investigación. *Estudios Internacionales*, ano XI, n. 41, enero/marzo 1978, p. 51-72.

crescente complexidade, dada a diversificada importância dos fatores externos no crescimento interno. É o peso conjunto da complexidade e da nova relevância internacional do Brasil que vem regendo os acertos e desacertos da política exterior brasileira recente, e é no horizonte do sucesso ou insucesso no encaminhamento dos problemas induzidos por esta situação que se colocam as perspectivas do país no cenário mundial.

Creio que um primeiro ponto a ser realçado, no que diz respeito às consequências desta diversificada importância dos fatores externos no crescimento interno, é a complexidade crescente da gestão administrativa da política externa do Brasil. De fato, numa era assinalada pela confrontação industrial e tecnológica e pela internacionalização da economia mundial, o tema básico da política exterior brasileira é o da definição da estratégia de inserção do país no sistema internacional.

Esta estratégia de inserção, diga-se de passagem, não é definida pelo Estado entendido como ator unitário, capaz de formular planos e tomar decisões de forma rigorosamente consistente, tendo em vista certos objetivos tidos como racionalmente evidentes. Em verdade, essa racionalidade raramente é encontrada na condução da política externa de qualquer Estado, que normalmente resulta da interação de forças e organizações distintas – seja no âmbito do Estado, seja no âmbito da sociedade civil, cada um seguindo a lógica de seus interesses, que somados nem sempre produzem uma aparência ou realidade consistentes<sup>13</sup>.

Na década de 50 e início da de 60, o crescimento econômico brasileiro apoiou-se, basicamente, no estímulo implícito ou explícito à substituição de importações. Tratava se, portanto, de uma

---

13 Cf. ALLISON, Graham T. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971; LAFER, Celso. El Estudio de las Relaciones Internacionales: Necesidades y Perspectivas. *Estudios Internacionales*, ano XI, n. 43, jul./sept. 1978, p. 47-56.

estratégia de inserção no sistema internacional que, do ponto de vista do regime geral de importações, tinha como objetivo importar bens e equipamentos que permitissem o aprofundamento do perfil industrial do país (essencialidade econômica das importações), protegendo a produção interna existente ou nascente através do câmbio e, posteriormente, com a reforma fiscal através das tarifas.

O emprego de diversificados estímulos e desestímulos às importações não foi acompanhado, no entanto, por maiores inovações no regime geral de exportações. Este se limitou a sustentar a comercialização dos tradicionais produtos agrícolas da pauta brasileira de exportações, sobretudo o café. Neste processo a estratégia de inversões também favoreceu, dentro dos critérios da substituição de importações, o investimento estrangeiro direto. Os *loci* da gestão desta estratégia foram, basicamente, a SUMOC, o Banco do Brasil – sobretudo através de sua Carteira de Câmbio e de Comércio Exterior (CACEX) –, o CPA [órgão do Ministério da Fazenda criado por ocasião da reforma da Lei das Tarifas (1957)] e o IBC.

O período posterior a 1964, ao contrário, se assinala não só por uma maior relevância atribuída ao uso interno de recursos externos (empréstimos e investimentos), como também pela maior importância atribuída ao regime geral de exportações. Este foi acoplado ao anterior regime geral de importações, no quadro de uma ampla abertura da economia brasileira para o exterior, dentro do contexto das tendências da internacionalização da economia mundial mencionada no correr deste trabalho. Uma das consequências desta nova estratégia de inserção no sistema internacional foi a multiplicação dos *loci* que, dentro do Estado, participam da sua definição e gestão.

Esta multiplicação dos *loci* também se verifica em função das tendências centrífugas que vêm caracterizando, no pós-

-1964, a expansão do Estado brasileiro, notadamente as empresas públicas que têm conseguido considerável autonomia operacional e, por isso mesmo, subordinam-se com dificuldade às diretrizes emanadas da administração direta. Por essa razão, participam atualmente do quadro interno de definição e execução desta estratégia não apenas o Ministério das Relações Exteriores, mas outros órgãos. Entre eles, cabe mencionar a CACEX (comércio exterior); os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e o Banco Central – que atuam com bastante autonomia no que diz respeito ao balanço de pagamentos e ao balanço comercial, com medidas como alteração de taxas de câmbio, depósitos prévios, tarifas, incentivos à exportação (creditícios e fiscais); o Ministério das Minas e Energia – que, na medida em que exerce um controle sobre a Eletrobras, Petrobras e Nuclebras, participa da política energética; o Ministério da Indústria e Comércio – que através do INPI controla o acesso interno à tecnologia externa; através do CDI promove a substituição de importações e, por meio do IBC e do IAA, participa da comercialização internacional de produtos primários<sup>14</sup>.

Desta definição participam ainda as Forças Armadas, não só no que diz respeito às suas funções tradicionais (segurança), como também pelo papel que exercem na venda de armamentos, item relativamente novo na pauta de exportações do país. Nem sempre estas políticas setoriais são harmonizadas através de conselhos, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico ou o Conselho Monetário Nacional – nos quais o Itamaraty não tem assento – ou então o Conselho de Segurança Nacional; com o qual, na gestão Geisel, a chancelaria se entrosou de maneira significativa.

---

14 Cf. LIMA, Maria Regina Soares de; LIMA JR., Olavo Brasil de; SILVA, Ari de Abreu; SAMPAIO, Maria Claudia Azevedo Leite de. *A política brasileira de comércio exterior: evolução e instrumentos*. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa (IUPERJ) Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1979; MARTINS, Luciana. *A expansão recente do estado no Brasil: seus problemas e seus atores* (documento de trabalho). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1977 (mimeografado).

Daí certas incongruências e também as novas dificuldades que tem o Itamaraty de exercer, no momento atual, através de negociações, a síntese entre o quadro interno e o externo, que condicionam a política exterior do país.

Esta síntese, que se traduz, de acordo como ex-chanceler Azeredo da Silveira, num maior ou menor desempenho qualitativo, pode ser denominada estilo. Estilos são modalidades de atuação que assinalam recursos de competência e habilidade que, quando bem combinados e empregados, reforçam – e quando mal utilizados comprometem – a ação estratégica de um país no sistema internacional<sup>15</sup>.

Do ponto de vista do estilo, um primeiro ponto a ser mencionado; no exame da política exterior brasileira da década de 70, é a diferença de peso entre a diplomacia multilateral e a bilateral. O governo brasileiro tem considerado as relações multilaterais – no seio das organizações internacionais – como relevantes apenas para estabelecer e promover a presença global do país no cenário mundial. Exceção feita às organizações internacionais que lidam com o comércio (por exemplo: o GATT), produtos primários (por exemplo: Organização Internacional do Café) e finanças (por exemplo: o FMI) o Brasil tem tido cauteloso ceticismo quanto aos resultados das relações multilaterais.

Os melhores resultados das relações multilaterais, o Itamaraty, regra geral, acredita poder colher nas relações bilaterais, que são vistas como as substantivas. Dois exemplos, um de sucesso, outro de insucesso, ilustram esta assertiva.

---

15 Cf. ABREU, Hugo. *O outro lado do poder*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, cap. II, p. 35-59; GOES, Walder de. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978; LAFER, Celso. A Evolução da Política Exterior Brasileira. In: CAMARA DOS DEPUTADOS. *A nova ordem mundial*, Brasília, 1976, p. 365-373; AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. O Brasil e a nova ordem internacional. In: *A nova ordem mundial*, cit., p. 7-9; LISKA, George. *Beyond Kissinger*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1975; SPINOLA, N. D. Washington Post destaca Produção Bélica do Brasil. *Jornal do Brasil*, 21/12/1977, p. 8; Uma empresa muito discreta. *Jornal do Brasil*, 2/12/1977, p. 2; *O Estado de S. Paulo*, 27/5/1979, p. 6-8.

Maior participação da frota mercante brasileira no transporte dos bens importados e exportados pelo país foi levantada no contexto multilateral (UNCTAD e Organização Consultiva Marítima Intergovernamental) como uma das reivindicações referentes à melhoria das relações Norte-Sul. Sustentada internamente pelo programa de construção naval e legitimada pelo apoio diplomático multilateral dos países subdesenvolvidos, esta reivindicação tem sido bem-sucedida graças às negociações bilaterais, com os Estados Unidos e países do Mercado Comum Europeu. Em 1977 a bandeira brasileira transportou 70,9 milhões de toneladas – 50,9% do movimento geral das exportações e importações – num valor de US\$ 1.023,8 milhões – 50,8% do valor total dos fretes gerados pelo movimento das exportações e importações, o que contrasta, tanto em termos absolutos quanto relativos, com os indicadores de 1964, quando os navios de bandeira brasileira transportaram apenas US\$ 85,8 milhões, que representavam 21% do total dos fretes gerados<sup>16</sup>.

Já as necessidades brasileiras de petróleo levaram o Brasil, no seio da ONU, a aproximar-se dos países árabes, a afastar-se de Israel e a distanciar-se da África do Sul, mantendo uma posição cautelosa nos esforços multilaterais referentes à cooperação entre produtores e consumidores, tudo na expectativa de gerar boa vontade dos países árabes exportadores de petróleo para significativas relações bilaterais. Estas, como é sabido, não se materializaram na década de 70, tendo-se conseguido apenas obter a garantia de suprimento das fontes fornecedoras.

O contexto numérico destas observações pode ser visualizado da seguinte maneira: em 1973 – portanto, antes da crise do

---

16 VALENTE, Murillo Gurgel. *A política de transportes marítimos do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1971; SELCHER, op. cit., p. 43; *Brasil, 14 Anos de Revolução*, CDE/ IPEA, 1978, tabela V-1, p. 60; *Evolução dos Negócios – Transportes. Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, maio 1978, p. 67-70.

petróleo – o Brasil importou do Oriente Médio US\$ 526,7 milhões e exportou US\$ 173,8 milhões, sendo assim, a relação deficitária do balanço comercial em relação a esta região de aproximadamente 1 para 3; em 1978, o Brasil importou US\$ 3.663 milhões e exportou US\$, 355 milhões, tendo, portanto, a relação deficitária do balanço comercial, no que tange a esta região, se agravado de 1 para 10. Em 31/12/1978, o Banco Central registrava os seguintes valores, de investimentos no Brasil dos principais países integrantes da OPEP (valores em US\$ 1.000):

Arábia Saudita	US\$ 599
Kuwait	US\$ 6.907
Irã	US\$ 77.109
Venezuela	US\$ 13.666

Fonte: Banco Central.

No conjunto, se traduzia em menos de 1% do total do investimento estrangeiro no Brasil<sup>17</sup>.

As observações sobre o peso do multilateral e do bilateral valem, *mutatis mutandis*, para a análise da atuação diplomática brasileira na África, a posição brasileira tem-se assinalado, desde o governo Médici, mas com um aprofundamento no governo Geisel – que, neste sentido, retoma preocupações manifestadas pela primeira vez no governo Jânio Quadros –, por uma mudança de perspectivas graças à qual os países africanos vêm sendo encarados como parceiros comerciais e aliados no Grupo dos 77, e não apenas concorrentes em matéria de produtos primários. Esta solidariedade no plano multilateral o governo espera ver traduzida em bons resultados no plano bilateral, com boas perspectivas, creio, no que

17 *Boletim do Banco Central*, v. 14, n. 5, maio 1978, quadros VI.2 e VI.3, p. 211 e 215; *Boletim do Banco Central*, v. 15, n. 4, abril 1979, quadros VI.2, VI.3 e VI.16.

diz respeito à Nigéria, e à Argélia<sup>18</sup>. Entretanto, o mesmo não se pode dizer, com segurança, em relação às ex-colônias de Portugal, cujo reconhecimento oficial causou tanta controvérsia interna. Seja por causa de escala – Guiné-Bissau –, seja pelas dificuldades internas que atravessam – Moçambique e Angola –, marcadas inclusive pelo conflito Leste-Oeste, as expectativas de política externa brasileira no que tange a estes países ainda estão sujeitas a dúvidas, constituindo um dos importantes desafios na agenda da diplomacia brasileira.

Na América Latina, durante a presidência Geisel, o Brasil também procurou valer-se das relações multilaterais para captar a boa vontade, regional e ladear críticas, à sua relevância, frequentemente vista como hegemônica, ao mesmo tempo em que se buscou, no plano substantivo, estreitar relações bilaterais. Este foi o sentido genérico da ação diplomática brasileira nesta época, e este foi também o sentido específico das viagens e contatos latino-americanos do então presidente Geisel (Uruguai, México etc.).

Ocorre, no entanto, que a relevância regional do Brasil e a densidade de suas interações com os demais países da América Latina, sobretudo os países, vizinhos, tornaram insuficiente este estilo de atuação diplomática. A resposta do Brasil, na década de 70, aos desafios da conjuntura latino-americana exigiria, para ser bem-sucedida, maior criatividade e menor apego a uma concepção excessivamente tradicional e autossuficiente de soberania, do qual é expressão a preferência por contatos bilaterais. Neste sentido, não creio que o Pacto Amazônico representou uma inovação significativa. Penso que, no seu momento inicial, o Pacto Amazônico estava na linha do estilo tradicional, visando ensejar um clima multilateral positivo para facilitar entendimentos

---

18 RAFFAELLI, Marcelo. O continente africano, sua dimensão internacional. In: CAMARA DOS DEPUTADOS. *Valores e rumos do mundo ocidental*, cit., p. 302-303.

bilaterais, criando, sobretudo, uma imagem de cooperação construtiva na Bacia Amazônica para se contrapor às dificuldades então existentes com a Argentina, suscitadas pela controvérsia de Itaipu<sup>19</sup>. Esta controvérsia, como é sabido, resultava de negociações bilaterais com o Paraguai e da tese oficial brasileira do “prejuízo sensível” que, na prática, traduzia-se em uma recusa de examinar multilateralmente o aproveitamento das águas da Bacia do Prata<sup>20</sup>.

Esta diferença de peso entre o bilateral e o multilateral que, no caso da América Latina, representava um estilo diplomático insuficiente para atender às necessidades brasileiras e que explica, em parte, as dificuldades do país na região na década de 70, permite também qualificar o sentido da tese do “não alinhamento automático”. Este, como foi visto, é comprovável nas relações multilaterais, mas não o é tão significativamente nas bilaterais, tidas como substantivas. Estas, na década de 70, foram preferencialmente buscadas com os grandes parceiros comerciais do Brasil, na lógica do policentrismo econômico que reflete as redistribuições de poder ocorridas entre os países desenvolvidos.

Sem prejuízo sensível ou interrupção das relações com os Estados Unidos, colocadas num novo patamar de importância (simbolizado pelo protocolo assinado por ocasião da visita de Kissinger e confirmado, depois de alguma turbulência, pela viagem

---

19 Cf. RICUPERO, Rubens. Cooperação Regional na Amazônia. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, cit., p. 191-201, que, no contexto de uma inteligente e competente justificação de caráter mais geral do Pacto Amazônico, aponta também a possibilidade de multiplicação dos esquemas bilaterais, em virtude do mecanismo regional – p. 198.

20 ARAÚJO, João Hermes Pereira de. Bacia do Prata. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Valores e rumos do mundo ocidental*, cit., p. 255-265; CAVALCANTI, J. Costa. Hidrelétrica de Itaipu. In: CAMARA DOS DEPUTADOS. *Valores e rumos do mundo ocidental*, cit., p. 273-290. *Jornal de Brasília*, 20/2/1979, p. 11-14, contendo “Aide-Mémoire” do Brasil de 15/2/1979, “Documento do Rio de Janeiro” de Setembro de 1978 e “Proposta Argentina”, referentes às relações Brasil-Argentina, com notas e comentários à troca de notas sobre Itaipu e Corpus. Ver igualmente BETTIOL, Laércio F. *Le Traité d'Itaipu – Aménagement Hydroélectrique et entreprise internationale dans le Bassin de la Plate*. Thèse pour le doctorat de Spécialité, Université de Paris-I, Panthéon-Sorbonne, 1979.

de Carter ao Brasil), a inflexão europeia e japonesa da diplomacia brasileira, da qual são expressões máximas as importantes viagens do ex-presidente Geisel ao Japão, à Inglaterra, à França e à Alemanha, indicam que o país vem jogando com as brechas existentes no sistema mundial para melhorar a sua posição na dinâmica da confrontação industrial e tecnológica.

Uma dimensão da recente inflexão europeia e japonesa da diplomacia brasileira, do ponto de vista da transferência internacional de recursos, pode ser indicada pela queda, no tempo, da importância relativa dos investimentos e reinvestimentos norte-americanos no Brasil em relação ao total destes investimentos e reinvestimentos. No início dos anos 60 os investimentos e reinvestimentos norte-americanos representavam 50% do capital estrangeiro no Brasil. Em 1975 esta percentagem baixou para 32%<sup>21</sup>. Este estilo de atuação, diga-se de passagem, não é novo na experiência diplomática brasileira. Da opção alemã valeu-se o governo Vargas, na década de 30, para redefinir, face aos Estados Unidos, a posição do país na divisão internacional do trabalho (industrialização); dela igualmente se valeu o governo Kubitschek na década de 50, quando tentou e conseguiu, com o apoio inicial da tecnologia e do capital alemães, promover um amplo processo de substituição de importações, no campo da indústria automobilística; dela igualmente se valeu o governo Geisel para tentar pôr em funcionamento a opção nuclear.

Esta sucinta descrição do estilo de atuação da diplomacia brasileira no cenário mundial, na segunda metade da década de 70, permite agora que se discuta, através de alguns exemplos, de

---

21 BAER, Werner; VON DOLLINGER, Carlos. Determinants of Brazil's Foreign Economic Policy. In: GRUNWALD, Joseph (ed.) *Latin America and World Economy: A Changing International Order*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978, p. 154. Dados mais recentes, de 1978, confirmam esta tendência de declínio da importância relativa do investimento norte-americano no Brasil. Cf. *Separata do Boletim do Banco Central* (dez. 1978), quadros/Investimentos e Reininvestimentos Externos no Brasil por país/ano de ingresso e capitalização, p. 18 e 20.

que forma o problema da confrontação industrial e tecnológica se constitui no eixo básico dos temas de política exterior brasileira, dentro das atuais características de funcionamento do sistema internacional. Melhorar a situação do país, na distribuição dos custos e benefícios do processo de transferência internacional de recursos, está na raiz da tese brasileira do mar territorial de 200 milhas, bem como da posição brasileira sobre a exploração econômica dos fundos oceânicos que visa impedir, em consonância com o Grupo dos 77, a preponderância dos países desenvolvidos (inclusive a URSS) nesta exploração, que fortaleceria o congelamento oligárquico do poder mundial. Esta aproximação com o Grupo dos 77 ocorre também em matéria de nova ordem econômica internacional. O atendimento destas reivindicações diplomáticas, no entanto, o país, como potência média no cenário mundial, foi buscando, ou através de entendimentos bilaterais com os países desenvolvidos, ou através de negociações multilaterais naquelas organizações econômicas mais dotadas de real poder porque mais utilizadas pelos países desenvolvidos, como é o caso do GATT ou do FMI. Esta é, em síntese, a lógica do assim chamado “pragmatismo responsável” do ex-chanceler Azeredo da Silveira que, como todo pragmatismo, é seletivo-arbitrário e revelador de uma atitude tendencialmente hegeliana de soberania estatal, que entende que as relações internacionais se regem por sabedoria particular, e não pela providência universal.

Evidentemente, a posição brasileira também inclui, na dinâmica da confrontação industrial e tecnológica, a legitimação diplomática multilateral para atos de política interna, definidores de formas de inserção no sistema de transferência internacional de recursos, compatíveis com as condições efetivas do país como potência média no cenário mundial. Tal é o caso do tema da assistência técnica e da transferência de tecnologia, disciplinados pelo Direito Interno Brasileiro (INPI), e igualmente suscitados

pelo Brasil em foros internacionais (UNCTAD) com o apoio do Grupo dos 77. Neste tópico – que constitui talvez, no momento, um dos pontos de maior atrito entre o Estado brasileiro e os interesses das empresas multinacionais – os problemas giram em torno, de um lado, das aspirações do governo em obter, para a economia nacional, o máximo de conhecimento, regulamentando os tetos e a duração dos pagamentos; e de outro, dos desejos das multinacionais de conservarem o controle desse fator escasso e de o terem diretamente remunerado, sem prejuízo do acesso a um mercado com as dimensões do brasileiro.

A dificuldade maior do “pragmatismo responsável”, como resposta brasileira aos desafios da estratificação internacional, reside, evidentemente, no problema da vulnerabilidade do país em matéria energética, dependente que é do petróleo, que vem agravando o problema do balanço de pagamentos. Daí as novas reorientações, difíceis de adotar, no regime da inversão estrangeira neste campo, expressas nos *contratos de risco* e no debate sobre a Petrobras. E isto que explica também os grandes pontos de atrito da política exterior brasileira durante a presidência Geisel, que foram, respectivamente, o programa nuclear e Itaipu, ambos frutos da propensão a entendimentos bilaterais como mecanismos de reforço da soberania nacional na busca de alternativas energéticas<sup>22</sup>.

Diria, igualmente, que essa vulnerabilidade em matéria de petróleo limitou, na década de 70, a capacidade de atuação multilateral do país no campo dos produtos primários. De fato, o alcance das exportações brasileiras em matéria de produtos primários (café, açúcar, cacau, soja, suco de laranja, milho, carne, tabaco, madeira, ferro, manganês) é muito grande, o que faz do Brasil um protagonista potencialmente importante na política

---

22 Cf. SELCHER, op. cit., passim; GOLDEMBERG, José. *Energia nuclear no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1978; GALL, Norman. Atoms for Brazil, Danger for All. *Foreign Policy*, n. 23, Summer 1976, p. 155-201; BAPTISTA, Luiz Olavo. *Contrato de risco*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

de comercialização internacional destes recursos. De fato, esta importância diversificada torna o Brasil menos vulnerável às oscilações do mercado do que outros países subdesenvolvidos. Entretanto, o ceticismo quanto às possibilidades da diplomacia multilateral, somado às vulnerabilidades provocadas pelo petróleo e a busca da diversificação de fontes fornecedoras e de alternativas energéticas controvertidas politicamente – como foi o caso de Itaipu e do Programa Nuclear –, tolheram a iniciativa diplomática brasileira, tomando-a mais cautelosa. Num certo sentido, ela se diluiu no exame, caso por caso, dos assuntos, o que a aproximou, antes por fraqueza do que por força, da posição norte-americana, neste capítulo<sup>23</sup>.

O exame do “pragmatismo responsável” que acaba de ser feito mostra, penso, a existência de êxitos e dilemas na gestão da política externa brasileira na segunda metade da década de 70. Se os êxitos são apreciáveis, os dilemas não são menores. De fato, as estratégias de curto prazo propostas pelo governo Geisel para responder à conjuntura oriunda da alta do petróleo, e com isto dar ao país uma pausa para encaminhar de maneira mais duradoura a dependência energética, chegaram aparentemente ao seu esgotamento. Nem a promoção de exportações, nem a flexibilização dos contatos comerciais, econômicos e políticos, nem o endividamento externo, podem ser ampliados indefinidamente, sobretudo quando se sabe que as medidas de médio e longo prazos no campo energético – por exemplo: prospecção petrolífera, programa nuclear, programa do álcool etc. – vêm ensejando mais conflitos e dúvidas do que certezas. As próprias diretrizes gerais do governo Figueiredo reconheceram este esgotamento das políticas de curto prazo quando afirmaram:

---

23 SELCHER, op. cit., p. 105-139; LAFER, Celso. *O Convênio do Café de 1976: Da reciprocidade no direito internacional econômico*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979, cap. III, p. 51-69.

*A sustentação dos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social depende do equacionamento dos problemas do balanço de pagamentos e da dívida externa. O ajustamento necessário requer exportação crescente de bens e serviços e a acumulação progressiva de saldos comerciais. A redução do deficit em conta corrente é indispensável a manter em proporções adequadas a dívida externa, as exportações, as reservas cambiais e o Produto Interno Bruto (...) sem desconhecer a importância das reservas externas para o desenvolvimento brasileiro, este deverá financiar-se, basicamente, pela acumulação interna de poupanças<sup>24</sup>.*

### III

Dois anos depois da fixação das diretrizes preliminares do governo Figueiredo, qual é a situação do país? O total das importações de petróleo e derivados subiu de US\$ 6,434 milhões em 1979 para US\$ 9,899 milhões em 1980, o que representou um acréscimo da percentagem destas importações, no total das importações do país, de 35,8% em 1979 para 43,1% em 1980. Elevou-se, igualmente, a relação entre o total das importações de petróleo e derivados e a exportação total do Brasil, de 42,2% em 1979 para 49,2% em 1980. Em 1980, o *deficit* do balanço de pagamentos foi de US\$ 3.490 milhões, para o que concorreu o comportamento do balanço comercial negativo em US\$ 2,8 bilhões, apesar do esforço de exportação, cujo montante se elevou de US\$ 15.244 milhões em 1979 para US\$ 20.132 milhões em 1980. Por via de consequência, aumentou, de 1979 a 1980, de 7,9% a dívida externa, que alcançou, em dezembro de 1980, US\$ 53.847

---

24 Fixadas Diretrizes do governo Figueiredo. *O Estado de S. Paulo*, 11/3/1979, p. 73.

milhões, aumentando igualmente, de 1979 para 1980, o serviço da dívida (amortização e juros líquidos) – US\$ 10.713 milhões em 1979 e US\$ 13.013 milhões em 1980. A dívida líquida (dívida bruta menos reservas internacionais) elevou-se, no final de 1980, para US\$ 46.934 milhões, o que representou um acréscimo de 16,7% em relação à posição do ano anterior<sup>25</sup>.

Este sucinto registro do panorama das contas externas brasileiras indica uma vulnerabilidade crescente do país em relação às flutuações provocadas pela interdependência, que se traduz em maior dependência, tanto no que tange aos países exportadores de petróleo quanto no que diz respeito à comunidade financeira internacional. São sintomas desta situação o reconhecimento da Organização de Libertação da Palestina (OLP), bem como algumas dificuldades na obtenção de novos créditos externos, que levaram inclusive, no final de 1980, ao debate sobre as conveniências e inconveniências de se recorrer ao FMI<sup>26</sup>. Não resta, portanto, a menor dúvida de que se agrava e aprofunda a complexidade da gestão da diplomacia brasileira de recursos que, numa era de confrontação econômica policêntrica, constitui o eixo básico das relações exteriores do país.

A melhoria desta situação requer, além de significativas medidas internas de reorientação – que não cabe analisar no contexto deste trabalho –, um considerável esforço adicional de aproveitamento das oportunidades externas que, mesmo numa quadra difícil da vida internacional se entre abrem para um país como o Brasil. O bom aproveitamento das oportunidades externas, numa era de relativa fragmentação do poder mundial

---

25 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual – 1980, p. 98-99, quadro V-2; p. 110, quadro V-15; p. 118, quadro V.27.

26 Cf. FIGUEIREDO, João. Mensagem ao Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, segunda feira, 2 de março de 1981 p. 7; e LAFER, Celso. Ir ou não ir ao FMI? *Jornal do Brasil*, 28/12/1980, cad. especial, p. 4.

e de intensificação da competição por mercados e recursos pode ser facilitado na medida em que se verifique um acréscimo de competência o estilo, ou seja, nas modalidades internacionais de atuação do país.

É muito cedo ainda para se proceder a uma avaliação da política exterior do governo Figueiredo, mas creio que se pode creditar ao chanceler Saraiva Guerreiro um apreciável e meritório esforço de intensificação da competência estilística do Brasil, que já trouxe resultados no âmbito latino-americano. Com efeito, o Itamaraty, na gestão Saraiva Guerreiro, superou o contencioso com a Argentina, provocado por Itaipu (Acordo de Cooperação Técnico-Operativa de Itaipu e Corpus, assinado pela Argentina, Brasil e Paraguai em 19 de outubro de 1979), e vem encaminhando uma política latino-americana mais criativa, por força, inclusive, de uma atitude mais aberta para as potencialidades da diplomacia multilateral, da qual são exemplos: um novo interesse em relação ao Grupo Andino; a participação do Brasil na criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que substituiu a ALALC, e os novos esforços em relação ao Tratado de Cooperação Amazônica, que entrou em vigor em agosto de 1980<sup>27</sup>. São também indícios positivos, no plano bilateral, do empenho latino-americano do governo Figueiredo as visitas presidenciais à Argentina, ao Chile, ao Paraguai, à Venezuela e à Colômbia, bem como a vinda ao Brasil do presidente do México.

Para encerrar com uma reflexão sobre o entrelaçamento entre o interno e o externo, entre estilo e substância, talvez valesse a pena analisar como a gradual superação da controvérsia sobre os direitos humanos, por meio do aprofundamento da “abertura”, pôde contribuir não só para reforçar a posição internacional do

---

27 FIGUEIREDO, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, loc. cit., p. 6-7. Publicado em italiano na revista *Politica Internazionale*, n. 8-9, ago./set. 1981.

Brasil, como também para precisar a real importância da noção de soberania. De fato, a política – inclusive a externa –, enquanto atividade, sempre envolve o exercício do poder. Tal exercício justifica-se na medida em que se volta para um esforço destinado a ampliar o poder de uma sociedade sobre o seu próprio destino. Este destino não é o destino abstrato do Estado, mas a vida concreta de seus cidadãos, que exige, para este fim, uma adequada tutela dos direitos humanos. A tutela dos direitos humanos no plano mundial resultou da traumática experiência do sistema internacional nas décadas de 1930 a 1940, com a Alemanha nazista, cujo regime caracterizou-se precisamente pelo desrespeito sistemático aos direitos humanos. Daí, no segundo pós-guerra, o entendimento, expresso na Carta das Nações Unidas e nos seus desdobramentos jurídicos, que a salvaguarda dos direitos humanos, no plano interno, pelas próprias características dos sistemas políticos que os tutelassem, levaria, no plano internacional, a Estados mais responsáveis e mais preocupados com a paz. Esta relação entre direitos humanos, ordem mundial e Estados responsáveis é perfeitamente inteligível, pois como dizia Madison, uma das primeiras condições de um governo é a aptidão para controlar os governados, a segunda, e não menos importante, é a capacidade de um governo de se autocontrolar.

Os governos brasileiros, na década de 70, ao formularem a política externa, no capítulo dos direitos humanos, escudaram-se preponderantemente num conceito clássico de soberania – que não comporta prestação de contas à comunidade internacional. O uso do conceito clássico de soberania viu se reforçado, na perspectiva dos governantes, pelo valor “grandeza” que é uma das dimensões da doutrina da segurança nacional com a qual o regime brasileiro pós-1964 buscou legitimar-se. Esta é uma razão derivada da organização política interna, em virtude da qual o estilo diplomático brasileiro abriu, no período, um flanco no desempenho

qualitativo da política exterior do país. Neste sentido, diria que houve, em primeiro lugar e desnecessariamente, durante a presidência Geisel, uma influência negativa adicional na discussão com os Estados Unidos da política nuclear brasileira. Em segundo lugar, e mais importante, mencionaria também um reflexo negativo na posição política do nosso país no plano mundial. De fato, esta seria mais sólida se a reivindicação de autonomia tecnológica e de reformulação da ordem econômica mundial – itens de fundamental interesse nacional – pudesse, também, ser acompanhada por uma adesão irrestrita a um dos valores básicos – legitimadores mesmo – da civilização ocidental, a que todos respeitamos.

É de se esperar, numa visão prospectiva, que a instauração do Estado de Direito e a diminuição do arbítrio, ora em fase de discussão e encaminhamento internos em nosso país, venham a levar a uma tutela adequada dos direitos humanos e a uma melhor compreensão do papel que esta tutela tem no plano internacional.

De fato, a preocupação interna com os direitos políticos, base da democracia, e a atuação interna em matéria de direitos econômico-sociais, base da justiça e da igualdade, sem os quais não se sustenta uma ordem estável, darão, em conjunto, na medida em que se intensificar verticalmente em nosso país o processo de redemocratização, uma legitimidade à posição do Brasil no plano internacional, apta a conferir um peso moral eficaz à sua atuação enquanto potência média, desejosa de reduzir a sua vulnerabilidade e de desempenhar um papel na redefinição da ordem mundial.

## 73. BRASIL-EUA: HISTÓRIA E PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS (1982)<sup>1</sup>

Na análise do relacionamento de um país com outros é necessário levar em conta duas dimensões. A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial vigente à época deste relacionamento. A segunda trata de esclarecer a maneira pela qual um país se insere nesta ordem internacional, incluindo-se no estudo desta inserção suas relações bilaterais e regionais.

As relações do Brasil com os Estados Unidos iniciaram-se antes mesmo da independência do Brasil, por ocasião do contato dos Inconfidentes com políticos norte-americanos. Entretanto, elas passaram por diversas fases que acho fundamental distinguir e diferenciar em qualquer tipo de análise das relações Brasil-EUA.

### I

A primeira fase deste relacionamento corresponderia basicamente ao século XIX, ou seja, às relações do Brasil Império com os EUA. O sistema internacional dessa época tinha como centro a Europa e obedecia às regras de funcionamento do

---

1 In: LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades*: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 176-188.

Concerto Europeu, consolidadas pela *Pax Britannica*. O Brasil tinha fundamentalmente, nesse período, relações com a Europa, sobretudo a Inglaterra, e o seu contexto regional era o da Bacia do Prata, área que foi objeto prioritário da ação diplomática imperial. Os Estados Unidos, por sua vez também estavam ligados, ainda que com maior independência e autonomia, às regras da *Pax Britannica*, mas o seu contexto regional era distinto, entrelaçando-se com os países contíguos tendo em vista o processo de ocupação e delimitação do território norte-americano.

Por essa razão, não foram profundamente significativas as interações diplomáticas e econômicas entre os dois países nesta fase, ainda que tivesse havido interesse de um país pelo outro, do qual é um bom exemplo a visita que d. Pedro II fez aos Estados Unidos.

## II

A segunda fase no relacionamento dos Estados Unidos com o Brasil deve-se basicamente à ação do barão do Rio Branco (1902-1912), apoiando-se por Joaquim Nabuco – primeiro embaixador do Brasil em Washington. Rio Branco compreendeu a importância crescente dos Estados Unidos no sistema internacional e buscou uma aproximação com esse país. Essa aproximação tinha como objetivo, no plano do funcionamento da ordem internacional, contrabalançar a influência europeia no Brasil por meio de aceitação da expansão da zona de influência diplomática e econômica dos Estados Unidos, que passou a abranger o continente americano na sua quase inteireza. É a montagem do pan-americanismo como um sistema regional. O barão do Rio Branco valeu-se da atuação do Brasil na materialização do pan-americanismo a fim de acrescentar o apoio norte-americano aos esforços diplomáticos-jurídicos do Brasil para solucionar o problema das fronteiras e superar os

dilemas de poder na Bacia do Prata, objeto precípua da preocupação da política exterior do Império no século XIX.

É interessante observar que o barão do Rio Branco, ajudando os Estados Unidos a consolidarem o seu subsistema regional das Américas e propiciando ao nosso país a consolidação de fronteiras e posições nesse mesmo subsistema, não descurou dos interesses a longo prazo do Brasil e dos demais países latino-americanos. De fato, ao propor uma multilateralização da Doutrina Monroe, de tal forma que ela pudesse ser aplicada apenas através da ação conjunta das principais repúblicas no continente, Rio Branco buscou evitar qualquer convalidação para ingerências unilaterais dos Estados Unidos na região, firmando, desta maneira, uma das raízes do princípio da não intervenção.

Esta fase de interação crescente teve o seu impacto nas áreas econômicas e diplomáticas, tendo consubstanciado uma tendência e um parâmetro de significativo inter-relacionamento com os Estados Unidos, que só veio a ser alterado, nas suas características básicas, com a crise de 1929.

### III

Esta crise marca o início de uma nova fase, pois além de ter representado uma crise econômica, representou igualmente uma alteração nas regras de funcionamento do sistema internacional. Este se viu caracterizado, no plano econômico, pela autarquia e pelo protecionismo, e no plano político, por grandes conflitos que vieram a ter, na década de 30 e início da de 40, a Europa e a Ásia como epicentros.

Do ponto de vista do Brasil, a crise de 29 significou a necessidade de redefinir a posição brasileira na divisão internacional de trabalho. Isto, no plano interno, traduziu-se na proposta de industrialização, e no plano externo, nos esforços brasileiros de

escoar os tradicionais itens da pauta brasileira de exportações. Neste contexto, o Brasil tentou jogar com as brechas exigentes no sistema internacional para melhorar a sua situação, valendo-se da perspectiva do mercado e da opção alemã – são os acordos de compensação (matérias-primas brasileiras por manufaturados alemães), sem prejuízo de um contato crescente com os Estados Unidos, consubstanciado no Tratado Comercial de 1935.

Este período tem sido objeto de algumas análises mais aprofundadas, entre as quais menciono as de Stanley Hilton, Marcelo de Paiva Abreu, Roberto Gambini e Gerson Moura. Este último, no seu livro *Autonomia da Dependência*, denomina a ação brasileira deste período como sendo a de uma equidistância pragmática entre os dois centros de poder emergentes no sistema internacional – Estados Unidos e Alemanha. Os melhores resultados desta equidistância pragmática, marcada por aproximações alternadas e simultâneas a um e outro centro, durante o período 1935-1941, no entanto – mostrada por Gerson Moura –, se deram quando ela se rompeu, ou seja, quando o Brasil, por volta de 1941-1942, efetivamente se inseriu na órbita de influência norte-americana, recebendo os benefícios (por exemplo: o apoio para a construção de Volta Redonda) de um alinhamento estratégico com os Estados Unidos de Roosevelt, que durante a Segunda Guerra Mundial necessitavam do Brasil, de maneira muito clara, para a efetivação de seu sistema de poder. O grande protagonista diplomático brasileiro deste alinhamento, além de Getúlio Vargas, é Osvaldo Aranha, o chanceler deste atribulado período.

O término da Segunda Guerra Mundial significou, do ponto de vista da ordem internacional, a consolidação da primazia econômica norte-americana, no contexto da Guerra Fria, marcada pela bipolaridade Leste-Oeste. Nosso país atuou então, nas suas relações com os Estados Unidos, dentro do esquema de alinhamento

consolidado por ocasião da Segunda Guerra Mundial, participando da defesa dos interesses norte-americanos no conflito Leste-Oeste, tanto na área interamericana quanto na esfera internacional.

#### IV

A partir de quando se pode assinalar uma alteração das características dessa fase, iniciada na crise de 29, amadurecida durante a Segunda Guerra Mundial e institucionalizada no período inicial da Guerra Fria?

Creio que o início de uma nova fase pode ser observado a partir do governo Juscelino Kubitschek. O governo JK, a partir da experiência das dificuldades do segundo governo Vargas, e tendo em vista: (i) as necessidades internas – políticas e econômicas do Brasil, (ii) o contexto regional latino-americano, e (iii) o relativo desinteresse dos Estados Unidos em relação ao Brasil e a América Latina depois da Segunda Guerra Mundial – provocado pelos problemas da Europa e da Ásia (China e Coreia) –, formulou as suas restrições ao funcionamento do sistema regional interamericano do pós-guerra através da Operação Pan-Americana. A Operação Pan-Americana colocava, em síntese, que o problema do Brasil, como dos demais países latino-americanos no plano mundial, não era apenas a relação Leste-Oeste, mas sim também o do subdesenvolvimento. A solidariedade política exigia igualmente, como disse o então ministro das Relações Exteriores, Horácio Lafer, a cooperação econômica, que vinha se atrofiando. São exemplos das propostas e dos resultados diplomáticos deste período o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a ALALC, bem como, num certo sentido, a Aliança para o Progresso do presidente Kennedy; que teve suas origens nas reivindicações formuladas pela Operação Pan-Americana e na crise do sistema interamericano evidenciada pela Revolução Cubana.

Os governos Jânio Quadros e João Goulart, basicamente através de dois ilustres e eminentes chanceleres – Afonso Arinos e San Tiago Dantas –, tentaram universalizar o que já vinha sendo colocado pelo governo JK no plano regional, ou seja, uma política externa mais voltada para as realidades do conflito Norte-Sul, que então começou a se desenhar como uma das notas importantes da dinâmica de funcionamento do sistema internacional.

Esta afirmação diplomática mais nacionalista, assinalada pela autoafirmação dentro do sistema internacional de poder dos Estados Unidos, viu-se amainada, em 1964, tendo em vista a vulnerabilidade do sistema político-econômico brasileiro da época. O governo Castelo Branco representou, neste sentido, uma volta à órbita norte-americana, que se insere também dentro de uma concepção de segurança inspirada por doutrinas militares da época da Guerra Fria.

Entretanto, à medida que o sistema instaurado em 1964 foi se consolidando e o país, a partir do governo Costa e Silva, iniciou uma retomada do processo: de crescimento econômico, isto veio a se traduzir numa política externa mais vigorosa, que se aprofundou nos governos Médici e Geisel.

A oportunidade para uma política externa mais vigorosa aparece também em virtude das condições de permissibilidade geradas pelas características de funcionamento do sistema internacional. Este tem apresentado várias notas novas e importantes. São elas: (i) as crescentes internacionalização e interdependência da economia mundial, tanto em termos de mercados (a expansão do comércio mundial) e empréstimos (intensidade de fluxos financeiros), quanto de investimentos (papel das multinacionais); (ii) a progressiva complexidade do sistema internacional provocada pela descolonização e pelo surgimento, com o Grupo dos 77, de novos protagonistas nas relações interestatais; e (iii) a redução da

primazia econômica dos Estados Unidos no processo de criação e transferência internacional de recursos, processo que vem se constituindo num dos eixos básicos da vida mundial nesta era de confrontação industrial e tecnológica.

Marina [von Neumann] Whitman menciona que, em 1950, os Estados Unidos detinham 39% do Produto Bruto Mundial, percentagem que se reduziu para 27% em 1974. Outros indicadores da diminuição da primazia norte-americana que cabe mencionar são: a redução da importância mundial de algumas de suas indústrias-chave – em 1950 os Estados Unidos produziram 76% dos veículos fabricados no mundo, percentagem reduzida em 1970 para 31%; em 1950, 46% da produção mundial de aço eram americanos, sendo que em 1970 essa percentagem baixou para 20%; em 1950 os Estados Unidos consumiam 42% da produção mundial de matérias-primas industriais, tendo em 1970 essa percentagem caído para 27%.

Concomitantemente, o Brasil foi crescendo e se industrializando, convertendo-se no oitavo PNB do mundo ocidental, diversificando suas exportações e valendo-se, crescentemente, de recursos externos para estimular seu crescimento interno. Neste processo, que alterou o peso e a escala de nosso país na vida internacional, a importância relativa dos Estados Unidos para o Brasil viu-se reduzida. Em 1957-1959, 41,3% das exportações brasileiras foram absorvidos pelo mercado norte-americano; em 1967 essa percentagem baixou para 24,7% e em 1975, para 15,4%. As importações brasileiras dos Estados Unidos, em termos percentuais, também se reduziram, de 35,4% em 1967 para 25,3% em 1975. Werner Baer e Carlos von Dollinger mencionam ainda que, no início dos anos 60, 5% do capital estrangeiro investido no Brasil eram norte-americanos, mas em 1975 essa percentagem caíra para 32%.

Esta redução do intercâmbio econômico, como observou recentemente Walder de Góes, é um fenômeno estrutural, ligado à fragmentação relativa do poder mundial que foi gerando, de um lado, a perda de complementaridade entre a economia brasileira e a norte-americana, e de outro a crescente complementaridade da economia brasileira com as da Europa Ocidental e as de vários países do Terceiro Mundo. Esta perda de complementaridade é um dos dados que explicam as razões pelas quais o Brasil foi tentando colocar num patamar diplomático distinto as novas realidades e complexidades de suas relações com os Estados Unidos, valendo-se, neste processo, seja das opções bilaterais que o policentrismo econômico oferecia e oferece – por exemplo: relações com a Europa, com o Japão e com o Terceiro Mundo –, seja de sua capacidade de atuação em foros multilaterais, que vem obedecendo ao princípio do não alinhamento automático.

Em síntese, os temas de interesse do Brasil deixaram de ser, como eram anteriormente, apenas e essencialmente câmbio e café – para lembrar o título de um clássico artigo de Eugênio Gudin da década de 30 – para incluir outros itens, que vão da poluição internacional ao problema dos fretes; do protecionismo e da reforma do GATT à reforma do sistema monetário internacional; da proliferação nuclear à exploração dos fundos oceânicos; da produção e venda de armamentos à ocupação econômica do mar territorial.

Há, neste sentido uma linha de continuidade de Magalhães Pinto a Gibson Barbosa, linha essa articulada com inegável competência por Araújo Castro, embaixador do Brasil na ONU e depois em Washington.

O governo Geisel assinalou algumas turbulências no relacionamento bi e multilateral do Brasil com os Estados Unidos. Sem desconsiderar que algumas dessas turbulências

foram desnecessariamente agravadas por incompetências de estilo diplomático, cumpre observar que elas tiveram origem em problemas substantivos. Entre eles, cabe mencionar a busca, por parte do Brasil, de uma opção nuclear através da cooperação com a Alemanha Ocidental como uma das respostas à dependência e à vulnerabilidade energética provocadas pela alta dos preços do petróleo. Esta busca colidiu com a política norte-americana de não proliferação nuclear e de desarmamento, e que acabou tendo desdobramentos conflitivos com a política de direitos humanos – um dos meritórios itens da política exterior do governo Carter.

Não é este o momento de se discutir os acertos e os desacertos tanto da diplomacia quanto da política interna de recursos do governo Geisel. A verdade é que as relações Brasil-EUA encontraram, ainda no seu governo, um novo ponto de equilíbrio a partir da visita do presidente Carter ao Brasil. Este ponto de equilíbrio partiu do pressuposto de que existiam inevitáveis conflitos de interesses. Estes resultavam, como apontou Abraham F. Lowenthal, das prioridades norte-americanas no trato de certos problemas globais, como energia, política monetária e não proliferação nuclear, que nem sempre coincidiam com as prioridades brasileiras de compatibilizar o crescimento do Brasil com o poderio norte-americano. Daí a ênfase maior que o Brasil atribuiu, e atribui – para relacionar dois tópicos –, ao tema do protecionismo e do acesso a mercados, ou à necessidade de tornar as empresas multinacionais mais atentas a certas necessidades do país – por exemplo, no campo da transferência de tecnologia. Entretanto, como disse o então secretário-assistente para Assuntos Interamericanos do governo norte-americano, embaixador Viron P. Vaky, “diferenças entendidas podem ser acomodadas”.

No final do governo Carter, estas diferenças foram razoavelmente aplainadas, na medida em que os Estados Unidos,

ainda que de uma maneira um tanto difusa – como era do estilo de gestão do então presidente norte-americano –, foram reconhecendo que a indispensável cooperação entre os dois países ocorria no contexto de um sistema internacional fluido e permissivo, no qual o Brasil vinha se valendo das oportunidades decorrentes de sua escala econômica, dinamismo e relevância global, ainda que sofrendo o peso das vulnerabilidades que afetavam, e afetam, de maneira muito sensível, a administração das contas externas do país.

Num certo sentido, pode-se dizer que a melhor formulação desta nova realidade, em termos de relações com o Brasil, do ponto de vista norte-americano, encontra-se no Relatório Rogers – um documento elaborado por uma comissão independente de *experts* norte-americanos sob a presidência de William D. Rogers, que, atuando em caráter particular, enfocou as relações entre os dois países sugerindo, em 1980, por ocasião do término da administração Carter, linhas para a implementação de um adequado relacionamento bilateral entre os dois países.

## V

Feito este histórico, quais são, no momento atual, os horizontes e as perspectivas do relacionamento do Brasil com os Estados Unidos?

Creio que o primeiro dado a ser ponderado, antes mesmo de uma avaliação – seja da política externa do governo Reagan, seja da do governo Figueiredo –, é a já mencionada diminuição da complementaridade entre a economia brasileira e a norte-americana. A consequência política desta perda de complementaridade traduz-se no fato de que itens básicos da agenda da política externa brasileira não podem ser encaminhados apenas através de um entendimento bilateral com os Estados

Unidos. Em outras palavras, e ao contrário do que ocorre, por exemplo, com o México – que é hoje o terceiro parceiro comercial dos Estados Unidos em ordem de importância, e que conduz uma política externa diversificada no âmbito de uma relevante pauta de assuntos bilaterais com os EUA, permeada, inclusive, por uma significativa e crescente dimensão transnacional (migrações, *joint ventures* etc.) – os itens do relacionamento do Brasil com os Estados Unidos transitam, de maneira preponderante, pela política externa global de ambos os países. Daí a pergunta: qual o grau de compatibilidade entre estas políticas globais?

O presidente Reagan, no seu discurso de 15 de outubro de 1981, em Filadélfia, perante o Conselho de Assuntos Mundiais, asseverou que a política externa norte-americana fundamenta-se em duas premissas: “a necessidade de revitalizar as economias dos Estados Unidos e do mundo, como base para o progresso econômico e social da nossa e de outras nações, e a necessidade de prover defesas adequadas para permanecermos fortes e seguros num período precário da história mundial”. A primeira premissa de Reagan liga-se à sua visão do funcionamento do mercado mundial, produto do entrelaçamento, inclusive transnacional, das economias nacionais; a segunda diz respeito às relações estratégico-diplomáticas, ou seja, à interação interestatal que tem como horizonte o uso potencial ou real do poder estratégico-militar.

No que tange à dinâmica do funcionamento do mercado mundial, cabe em primeiro lugar registrar os efeitos da política econômica da administração Reagan. Não é este o momento de avaliar as possibilidades internas do sucesso desta política, que tem sido objeto de muitas críticas nos próprios Estados Unidos. Internacionalmente, no entanto, não há dúvida de que esta tentativa de “pôr a casa em ordem” vem exacerbando os problemas das economias nacionais do mundo inteiro, forçando a elevação das

taxas de juros com significativas consequências para a diminuição dos graus de liberdade das políticas fiscais e monetárias das economias dos países que participam da economia mundial.

A isto se agrega, conforme se vê pela leitura do texto da conferência de Filadélfia, que a concepção de cooperação internacional esposada pelo presidente Reagan está calcada no fortalecimento do GATT do FMI e do Banco Mundial – instâncias que, crescentemente, vêm perdendo capacidade de ordenar a economia mundial –, bem como no fluxo de investimentos privados. Ora, nem o GATT, nem o FMI, nem ainda a abertura do espaço interestatal à livre circulação das forças econômicas transnacionais – mesmo quando funcionaram sob a égide da primazia econômica norte-americana – resolveram os problemas que separam os países desenvolvidos dos subdesenvolvidos. Por quais meios e modalidades – e esta é a pergunta pertinente do lado brasileiro – haverão agora estas antigas fórmulas de contribuir para o equacionamento e a solução dos desequilíbrios, que não são apenas conjunturais, mas que, na verdade se dão no quadro de um sistema internacional em mudança?

Em síntese, e formulando a problemática de maneira mais específica: a grande demanda do Brasil na década de 80, de cooperação internacional, necessária para encaminhar os seus problemas energéticos e tecnológicos, assim como promover o seu desenvolvimento econômico e social, esbarra uma visão norte-americana de cooperação que está ultrapassada. Esta visão não poderá ser alterada pela oferta brasileira de bens e serviços, nem compensada por uma intensificação de relações bilaterais, dada a perda de complementaridade entre as duas economias.

Esta dissonância de expectativas e visões quanto à economia internacional agudiza-se em virtude da atual perspectiva norte-americana sobre as relações estratégico-diplomáticas. Os Estados

Unidos partem do pressuposto, factualmente correto, de que se verificou, na década de 70, um inegável desenvolvimento do poderio militar soviético em terra, mar e ar, e que este desenvolvimento alterou o equilíbrio de forças tanto convencionais quanto nucleares razão pela qual a administração Reagan propôs um extenso programa de defesa para os próximos cinco anos a fim de alterar esta situação.

Tal programa de defesa ocorre num período de exacerbação da tensão Leste-Oeste, assinalado pela degradação do clima de confiança entre os Estados Unidos e a URSS. Daí a tendência a uma nova corrida armamentista e à erosão da *détente*, que vem transitando por uma reativação do bipolarismo e por uma reafirmação do desejo das superpotências de recriarem dependências verticais. Estes desejos podem comprometer – por exemplo: na Polônia, no Caribe e na América Central – “o princípio de não intervenção”, um dos pilares da política exterior brasileira e base da diplomacia de qualquer potência intermédia que almeje autonomia no plano mundial. O bipolarismo, no atual momento, como observou recentemente o chanceler Saraiva Guerreiro em sua conferência na Escola Superior de Guerra em Setembro de 1981, “é moldura demasiado estreita para o equacionamento correto dos problemas cruciais da paz e do desenvolvimento”.

Em síntese, o estilo da presidência Reagan, tanto em matéria estratégica (bipolarismo) quanto no que tange ao mercado mundial (cooperação internacional convencional), é um estilo diplomático voltado para um processo de simplificação da pauta da vida internacional. Este estilo é viável apenas quando as superpotências detêm poder positivo suficiente para administrar a ordem mundial, independentemente da participação efetiva dos demais países. Dada a atual distribuição de poder no mundo, não creio que seja esta a situação do sistema internacional, nem

acredito que a *voluntas* norte-americana tenha condições para alterar a relativa fragmentação de poder hoje prevalecente no globo. A postura norte-americana, no entanto, tem recursos de poder suficientes para, mesmo com o risco de comprometer a capacidade do sistema internacional de coordenar e conduzir as expectativas da humanidade, diminuir o espectro do policentrismo político e econômico, espectro este cuja maior amplitude oferece ao Brasil melhores oportunidades de atuação – conforme atesta a experiência da década de 70 – e cuja redução não pode ser compensada, também em virtude da perda de complementaridade econômica, por uma intensificação das relações bilaterais com os Estados Unidos.

Se estas ponderações estão corretas<sup>2</sup>, a conclusão é clara: a compatibilização da diplomacia brasileira com o poderio norte-americano vai se tornar mais dilemática na exata medida em que este, se vier a prevalecer na substância o estilo do presidente Reagan, for, na sua atuação diplomática global, reduzindo ou desestabilizando as margens de liberdade da política exterior do Brasil, que requer, para manter e ampliar as potencialidades do país, uma adequada compreensão e encaminhamento, por parte dos Estados Unidos, das complexidades do mundo. É este, a meu ver, o grande tema que se coloca para as perspectivas do relacionamento entre os dois países, neste começo da década de 80, e que constitui um dos grandes desafios da agenda diplomática brasileira na presidência Figueiredo.

---

2 Para maiores dados, Cf. LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, cit., cap. VI: "Reflexões sobre o tema da nova ordem mundial num sistema internacional em transformação", bem como o cap. VII: "Política Exterior Brasileira: um balanço da década de 70".

## 74. POSSIBILIDADES DIPLOMÁTICAS DO GOVERNO TANCREDO NEVES (1985)<sup>1</sup>

As relações que um país mantém com os demais constitui a base de sua política externa. Esta tem como objetivo fundamental compatibilizar, da melhor maneira possível para o país, as necessidades internas com as interações que ocorrem no contexto internacional. Saber qual é esta “melhor maneira possível” exige, de um lado, conhecimento da vida nacional, suas aspirações e problemas, e de outro, o do meio internacional. Por isso, uma análise da política externa do Brasil requer um exame preliminar do sistema internacional. Este exame é passo prévio para refletir sobre as relações EUA-América Latina, que é, por sua vez, inclusive por força das tendências à “rebipolarização” EUA-URSS no plano mundial, um ingrediente básico para a discussão sobre os horizontes da política externa brasileira.

Estes horizontes demandam reciprocamente o exame dos dados internos em vista da dificuldade de pretender adotar-se, no convívio com os demais países, uma postura discordante da que se perfilha internamente. Hoje, horizontes não podem deixar de levar em conta a crise econômica e social brasileira, e os dados

---

1 In: HIRST, Monica (org.) *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

políticos da sucessão presidencial. É a esta sequência lógica que obedece o presente trabalho, cujo objetivo é examinar o cenário das possibilidades diplomáticas que se apresentam para o governo com as feições que, sem dúvida, terá o que for presidido por Tancredo Neves.

### **1. Características do sistema internacional**

São características do sistema internacional do mundo moderno: (i) a distribuição individual e desigual de poder ente os Estados – que são os grandes, porém não os únicos protagonistas da vida internacional, pois é preciso levar em conta o transnacionalismo de empresas, partidos e ideias que atuam no âmbito das diferentes sociedades, sem transitar pela diplomacia oficial; (ii) as relações de cooperação, competição, dominação e conflito entre os diversos protagonistas da vida internacional, ensejadas pela dinâmica histórica do processo de distribuição assimétrica do poder em escala planetária.

Estas características permitem que se analise a diplomacia de um país à luz dos seus contextos externos. Para os propósitos deste trabalho, importa realçar a relevância de três contextos: o das grandes potências, o regional e o contíguo.

*O contexto das grandes potências* é o daqueles países que, pelo poder que detêm, buscam estabelecer os parâmetros estruturadores da ordem mundial. Este é o papel especial de gestão dessa ordem historicamente exercido pelas grandes potências ao administrarem suas relações de interesse, de conflito, cooperação e competição;

*O contexto regional* resulta dos inter-relacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica – por exemplo: Oriente Médio, Europa Ocidental ou América Latina; e finalmente,

O *contexto contíguo*, que diz respeito às interações entre países fronteiriços. No caso do Brasil, é importante realçar a relevância deste contexto, pois somos um dos países do mundo com maior número de vizinhos – nada menos do que dez países.

O conjunto destes três contextos estabelece o que um país pode significar para os outros e, reciprocamente, os outros para ele em três grandes campos: a) o das *relações estratégicas da paz e da guerra*, enquanto aliado, protetor ou inimigo – é o ângulo da sobrevivência; b) o das *relações econômicas*, enquanto mercado para obtenção ou alocação de financiamentos, investimentos diretos, tecnologia, insumos e produtos – é o ângulo da produção e distribuição internacional de recursos; e, por último, c) o dos valores enquanto *modelo*, ou seja, como forma de conceber a vida em sociedade – é o ângulo da legitimidade.

## 2. O contexto regional da América Latina

Na década de 50, a América Latina teve como característica diplomática básica a passagem de uma situação para uma *consciência*. Em outras palavras, a ocorrência de formas compartilhadas de inserção no sistema internacional – herança da experiência colonial e do fato de a América Latina ser o resultado não apenas da expansão do universo econômico europeu, mas também, em maior, ou menor medida da extensão do universo social e cultural da Europa – que era uma situação de fato converteu-se numa tomada de consciência. Uma tomada de consciência que mostrou aos países latino-americanos, que estas incidências compartilhadas indicavam temas e problemas comuns a todos, seja no campo das relações estratégicas da paz e da guerra, seja no campo econômico, seja no campo dos valores.

É sabido que um contexto regional no qual ocorrem incidências compartilhadas pode ser altamente conflitivo. É o caso, hoje, do

Oriente Médio, como foi também o da Europa entre as duas grandes guerras. Pode, por outro lado, ser altamente cooperativo, como é o caso dos países do Mercado Comum Europeu. Isto resulta do fato de que a interdependência entre os países, fruto da geografia e da história, tanto pode ser cooperativa quanto conflitiva.

A passagem de uma situação para uma consciência fez com que os países da América Latina, na década de 50, orientassem as suas políticas externas para o seu contexto regional, privilegiando a sua interdependência geográfica, econômica e cultural. Em poucas palavras – e neste ponto deve ser realçado o impacto intelectual da CEPAL –, os países latino-americanos voltaram-se para o tema da cooperação regional como resposta aos desafios internos do crescimento e da viabilidade. O pressuposto desta cooperação baseava-se na ideia de que a ação conjunta poderia encaminhar soluções mais satisfatórias do que a atuação individual de cada um dos países isoladamente considerado. Um campo importante foi o de definição externa compartilhada em relação ao todo do sistema internacional, particularmente o contexto das grandes potências estruturadoras da ordem mundial, o que, no caso da América Latina, colocava o problema das relações com os EUA.

Data dessa época do início da temática Norte-Sul, nas relações da América Latina com os EUA, cujos contornos esboçam-se com a Operação Pan-Americana, encetada no governo do presidente Juscelino Kubitschek, que realçou a relevância da dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento não sob o aspecto de um choque de concepções sociais, do tipo Leste-Oeste, mas sim como uma dramática e inadequada oposição de modos de vida e de sensibilidade no quadro de uma mesma ordem de valores.

A proposta inicial da década de 50, que continha entre suas ideias-força o tema da integração econômica, teve, nas décadas de 60 e 70, novos desdobramentos, pois a heterogeneidade dos países

latino-americanos demonstrou a dificuldade de canalizar a maior parte das ações de cooperação interna e externa dos países da região através de poucas organizações. Daí a preferência por aproximações parciais através de múltiplas instâncias institucionais – a ALALC (1960), depois ALADI; o Grupo Andino (1968); o tratado da Bacia do Prata (1969); o SELA (1975) etc.

Todo este esforço múltiplo de administrar cooperativamente a interdependência revela como os países latino-americanos passaram a ver-se como modelos e mercados, sem os quais dificilmente sobreviveriam como unidades autônomas no sistema internacional.

É certo que as assincronias da vida econômica e políticas dos diversos países fizeram variar no tempo a intensidade da cooperação. É certo também que alguns problemas no contexto contíguo dos diversos países da América Latina geraram, por vezes, dificuldades de relacionamento que reduziram o esforço e a vontade de colaboração. Hoje, no entanto, vivemos um momento de convergência de ciclos, como se verifica pelas tendências à democratização no plano político e pela crise generalizada no plano econômico. Daí a pergunta: como direcionar, em termos de cooperação, esta convergência regional, que pressupõe, evidentemente – dadas as condicionantes geográficas do Brasil, que nos levam a uma interação diplomática, constante com os nossos muitos vizinhos – um permanente e competente atendimento do contexto contíguo?

Em outras palavras – e já encaminhando a reflexão: por que a visão do contexto regional, enquanto proposta diplomática tal como formulada nos anos 50 e adaptada nos anos 60 e 70, é atualmente, na década de 80, insuficiente para orientar o tema das perspectivas políticas da América Latina perante os EUA e o mundo?

Uma resposta a esta pergunta passa pelo exame do contexto em que atuam as grandes potências do sistema internacional.

### 3. O contexto das grandes potências

Toda grande potência tem ambições de escopo universal. Nas palavras de Campanella: “Aspirano alla somma delle cose humane”. Entretanto, a capacidade de gestão da ordem mundial que estas potências possuem, depende do poder que elas detêm para conservar relacionamentos nos campos estratégicos-econômico e de valores que sejam decisivos para todos os demais países. Por isso, o exercício deste poder de gestão está vinculado à possibilidade de as grandes potências fazerem de suas relações *inter se* de cooperação, conflito e competição, o eixo estruturador da vida internacional. Um exemplo paradigmático são as relações Leste-Oeste no período da Guerra Fria.

Ora, o que caracteriza presentemente o sistema internacional é o fenômeno da *cisão* entre ordem e poder que por sua vez é uma das consequências do policentrismo econômico e da fragmentação do poder em escala planetária. Esta cisão afeta a modalidade clássica de gestão da ordem mundial pelas grandes potências, que opera através da simplificação da pauta da vida internacional pela prevalência de temas e assuntos de seu interesse, em detrimento de temas e assuntos de interesse de outros Estados.

A diminuição relativa do poder das grandes potências vem permitindo a diversificação de interesses no plano internacional. Isto traduz-se na impossibilidade de o contexto das grandes potências subsistir como moldura única da vida internacional. Esta é a razão pela qual a temática Norte-Sul passou a ter dinâmica própria e não pode, por isso, ser vista apenas como uma variável dependente das relações Leste-Oeste.

Estas mudanças na configuração do sistema internacional entreabrem novos riscos para o mundo, inclusive por força das tendências à “rebipolarização” EUA-URSS, que vêm contribuindo para, de um lado, aumentar a tensão mundial, e, de outro, empobrecer o conteúdo da agenda internacional. Com efeito, entre estes riscos cabe realçar os provenientes da *erosão da previsibilidade* na vida diplomática, seja no campo estratégico da paz e da guerra – é o problema do uso potencialmente indiscriminado da força – seja no campo econômico – são os novos dilemas da transferência de recursos.

A erosão da previsibilidade está ligada ao desgaste dos padrões do aceitável e do inaceitável no plano internacional, tanto em matéria do uso da força armada – como se vê no Oriente Médio – quanto em matéria econômica – que exige, entre outras coisas, uma redefinição do que seja uma conduta econômica responsável de um país desenvolvido, de um país subdesenvolvido e do sistema financeiro privado internacional em matéria de dívida externa, como adiante se verá com mais minúcia.

A consequência do desgaste dos tradicionais padrões do aceitável e do inaceitável no plano internacional é, no campo dos valores, uma *corrosão da prudência* – a virtude política por excelência e que Castoriadis definiu recentemente como a faculdade de orientar-se na história.

A corrosão da prudência aguça ainda mais a enormidade da contradição que assinala a presente conjuntura internacional que Norberto Bobbio, com sua habitual precisão, formula nos seguintes termos, ao discutir o inter-relacionamento dos problemas da guerra e da miséria, que gera “o absurdo contraste entre o excesso de poder que criou as condições para uma guerra de extermínio e o excesso de impotência que condena as grandes massas humanas à fome”. A corrosão da prudência provoca riscos adicionais para

o sistema internacional porque, sobretudo à luz das tendências à “rebipolarização” EUA-URSS aprofunda esta contradição do excesso de poder militar e do excesso de impotência político-econômica, deixando sem bússola a conduta diplomática.

Na perspectiva *ex parte principis*, ou seja, da conduta dos tradicionais governantes do sistema internacional, os perigos da corrosão da prudência residem tanto no esforço das grandes potências de buscarem reconstituir, em moldes temerários, um novo tipo de gestão oligárquica do sistema internacional, quanto nas consequências para outros países da ação unilateral de uma grande potência. No caso das relações Brasil-EUA e também EUA-América Latina, cabe realçar, muito especialmente, o efeito das ações unilaterais no campo econômico-financeiro. Com efeito, ações unilaterais podem gerar externalidades, que é o que ocorre quando alguém é seriamente afetado, positiva ou negativamente, pelos resultados de uma decisão da qual não foi parte. É isto que está sendo provocado pela atual política econômica norte-americana, que afeta *negativamente*, pelo seu impacto nos juros, o balanço de pagamentos e a dívida dos países latino-americanos, situação que não se vê suficientemente compensada pelo impacto positivo da recuperação econômica norte-americana nos saldos comerciais dos países latino-americanos, tanto mais que a tendência protecionista nos EUA torna problemático esse impacto.

Na perspectiva *ex parte populi*, que é a da conduta dos tradicionalmente governados do sistema internacional, os riscos residem basicamente na “sublevação dos particularismos”, na *rebelião* e na *revolta* – ou seja, na agitação sem propósitos definidos, para usar a conceituação de Octavio Paz – que pode levar à anarquia na vida internacional, tanto no campo econômico quanto no campo da paz e da guerra. Uma das razões explicativas deste segundo tipo de riscos provém do fato de o Terceiro Mundo não ser, quando

comparado com o Primeiro e o Segundo Mundos, uma unidade estruturada: é um todo impreciso identificado por aspectos comuns ligados ao subdesenvolvimento, porém integrado por Estados que variam enormemente em tamanho, população, produto bruto, origens culturais, padrões e possibilidades de desenvolvimento. Trata-se, como disse Celso Furtado, de uma nebulosa.

Se estes são os riscos, pergunta-se, quais são as possibilidades e as perspectivas do Brasil perante os EUA e o contexto das grandes potências no sistema internacional? Existe espaço diplomático para a nebulosa do Terceiro Mundo, em geral, e para a América Latina, em particular, contribuir de maneira relevante para a indispensável transformação da ordem mundial que a corrosão da prudência só torna mais urgente?

O desafio desta pergunta projeta algo novo. Algo novo porque não se trata, no caso, como nos anos 50, 60 e mesmo 70, de um algo definido preponderantemente pelas grandes potências, mas sim, dada a cisão entre ordem e poder na vida internacional de contribuir e participar na elaboração de um novo parâmetro. A questão é saber se o Brasil e a América Latina podem, por sua ação, reduzir, no plano internacional, as externalidades decorrentes da corrosão da prudência, seja através da criação, seja através da reforma de instituições que regulam a administração das externalidades. Esta administração não está ocorrendo atualmente porque as antigas instâncias ordenadoras do sistema internacional do segundo após guerra, criadas pela ação das grandes potências – como o GATT ou a OEA – estão perdendo poder e abrangência, e as novas configurações de poder ainda estão difusas, carecendo de ordenação adequada. Um exame das condições de respostas ao desafio deste algo novo na vida internacional dos anos 80 passa pela análise do papel que países intermédios podem desempenhar na presente conjuntura.

#### 4. O papel dos países intermédios, as perspectivas da América Latina e a posição do Brasil

Argentina, Brasil, México e Venezuela podem ser qualificados como países intermédios na atual estratificação internacional. Têm, como seus congêneres no sistema internacional, não apenas o passivo de vulnerabilidade, mas também o ativo de alguns recursos de poder e de sucesso no campo diplomático. Podem, por isso mesmo, em conjunto com outros protagonistas do Terceiro Mundo – e outros países da América Latina, com os quais têm posições e interesses coincidentes – desempenhar, no contexto das grandes potências, um certo tipo de papel ou função em relação à ordem mundial, num momento assinalado pela cisão entre ordem e poder.

Este papel é o de contribuir para revigorar a prudência, entendida como a faculdade de orientar-se na história através de uma atuação diplomática que mescle a *voluntas* da transformação, com a *ratio* da moderação, no processo de reelaboração da ordem mundial. Uma atuação neste sentido tem três caminhos básicos a serem percorridos: a) no campo da paz e da guerra, são os esforços para reduzir tensões e solucionar controvérsias, evitando conflitos que levem ao uso da força no plano internacional; b) no campo econômico, cabe aos países intermédios ajudar a preencher o vazio representado pelo hiato hoje existente entre ricos e pobres, encaminhando a temática Norte-Sul; e c) no campo dos valores, a tarefa é a de promover a cooperação internacional que os países intermédios podem catalisar ao servirem de ponte entre culturas e civilizações. A atuação nestes três campos, da maneira que foi indicada, constitui uma reelaboração crítica do legado de valores de convivência do Ocidente a ser trabalhado com outros países do Terceiro Mundo no contexto diplomático das grandes potências. Trata-se, em síntese, de um papel qualitativo e não apenas quantitativo, alicerçado numa postura reformista dotada de uma visão de

futuro a ser diplomaticamente aprofundada no campo dos valores, ou seja, a partir do ângulo da legitimidade, nas formas de conceber a vida na sociedade internacional.

Dois exemplos que estão na agenda dos países latino-americanos permitem esclarecer o alcance deste papel. O primeiro, no campo específico da paz e da guerra, é a ação do Grupo Contadora, ou seja, o esforço diplomático de México, Colômbia, Venezuela e Panamá de buscar uma solução pacífica latino-americana para os conflitos da América Central. Este esforço é fundamental para evitar a corrosão da prudência que se verificará, quer com a reconstituição do poderio norte-americano em moldes tradicionais – que em matéria de segurança, no Caribe, contempla o uso da força em relação a Estados menores –, quer no enredamento dos conflitos da América Central nos imponderáveis de uma tensa confrontação Leste-Oeste.

O segundo exemplo é o tema da dívida externa da América Latina, item prioritário às preocupações internacionais do Brasil. Sem dúvida, no que tange à dívida externa dos países subdesenvolvidos, não é uma política econômica responsável, do ponto de vista do equilíbrio político mundial, aquela que converte os grandes países devedores do Terceiro Mundo em exportadores líquidos de capital. Também não é uma proposta adequada responder à situação através da moratória, seja ela unilateral, seja ela o resultado multilateral de um cartel de devedores. Com efeito, medidas dessa natureza podem conduzir à desagregação – e não à reformulação desejável – do sistema financeiro internacional e, desta forma, à anarquia no mercado mundial e no processo de transferência internacional de recursos, com evidentes prejuízos para todos, credores e devedores. Não é por acaso, aliás, que um analista permanentemente preocupado com o tema da ordem mundial a partir de uma perspectiva norte-americana mais

abrangente, como é Henry Kissinger, ao discutir o tema da dívida e ao refletir sobre as suas implicações, observa: “Num mundo interdependente, credores e devedores acabarão por se arruinar em testes de força”. É preciso, por isso mesmo, encontrar um novo caminho que resgate a prudência.

Um esforço relevante nesta linha foi o consenso de Cartagena, de junho de 1984, desdobramento da Conferência Econômica Latino-Americana de Quito, de janeiro de 1984, e de outras iniciativas, inclusive do Brasil, entre as quais cabe destacar, como marco inicial, o discurso do presidente Figueiredo à Assembleia Geral ONU em Setembro de 1982. Em Cartagena, como agora em Mar del Plata, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela reiteraram o esforço de chamamento dos países credores à reflexão e ao diálogo sobre a questão da dívida, realçando o tema da necessidade de corresponsabilidade de devedores e credores na solução da questão do endividamento. Apontaram, igualmente no campo das propostas concretas, certas diretrizes gerais de política de reestruturação e financiamento que deverão servir de quadro de referência para as negociações individuais de cada país. Entre elas, cabe mencionar: i) a redução das taxas de juros e outros encargos cobrados dos devedores; ii) a adequação do serviço da dívida à capacidade de pagamento de cada país; iii) a renegociação a longo prazo; e iv) a revisão das condicionalidades do FMI, ou seja, dos seus critérios de prestação, acompanhamento e fiscalização de auxílio.

Estas diretrizes constituem, por assim dizer, um esforço no sentido da elaboração de novos e mais adequados padrões de responsabilidade em matéria econômica, que no momento presente venham a tornar exequível e, portanto, previsível, o encaminhamento do problema.

Por que estas diretrizes representam um esforço qualitativo de recuperação da prudência através de uma proposta de elaboração de novos padrões do responsável e do aceitável em matéria econômica?

Valho-me, com algumas adaptações, para ilustrar esta tese, de três argumentos elaborados em artigo recente de Lord Lever, ao examinar o tema da dívida externa:

Empréstimos bancários normais baseiam-se no pressuposto de que a transferência de recursos que ensejam fortaleça a possibilidade do devedor de criar riquezas que lhe permitirão pagar os juros e, com o tempo, o principal. Independentemente do critério e da análise do retorno das aplicações feitas pelos diversos países devedores, cabe chamar a atenção para o fato de se terem verificado, sem a intervenção dos tomadores, mudanças drásticas das condições em que originalmente se contraíram os empréstimos – especialmente no que diz respeito à liquidez e à taxa de juros. Por isso, pagar a dívida tal como ela está constituída, exigiria, no momento presente, saldos comerciais colossais do Terceiro Mundo para com os países desenvolvidos, numa escala que a crise de liquidez, os reescalamentos e as altas taxas de juros prevalentes tendem a tornar esses mesmos saldos inexequíveis.

Entretanto, admitindo, para argumentar, que estes saldos viessem a ser viáveis, não há dúvida que hoje requerem, para a sua efetivação, uma redução brutal do consumo nos países subdesenvolvidos. Seria, pergunta Lord Lever, politicamente possível obter dos países subdesenvolvidos, de maneira prolongada e contínua, medidas que viabilizassem a formação destes saldos, uma vez que isto se traduziria numa vasta transferência de renda de países subdesenvolvidos e pobres para os países desenvolvidos e ricos? Como foi apontado no Consenso de Cartagena, estima-se que em 1983 a exportação líquida de recursos financeiros da

América Latina foi da ordem de 30 bilhões de dólares. Sabe-se, igualmente, como está dito no documento do Consenso, que na América Latina a crise provocou uma severa diminuição do produto *per capita*, que hoje se situa nos níveis de uma década atrás; que o desemprego vem afetando mais de uma quarta parte da população economicamente ativa da região; e que tem-se verificado uma queda substancial dos salários reais.

Ainda que estes saldos viessem a ser obtidos – com todos os riscos políticos e sociais que os dados do consenso de Cartagena evidenciam – teriam os países desenvolvidos condições de promover os ajustes estruturais de suas economias para absorver os superávits de exportações dos países subdesenvolvidos que estes saldos acarretariam? Mesmo uma economia como a norteamericana, observo eu, que passa, na sua recuperação, por uma reestruturação e que se aprofunda em setores como a informática, a tecnologia de ponta e os serviços, e por isso tem espaço para novas complementaridades industriais e comerciais, dificilmente teria condições para, sem novas pressões protecionistas, absorver importações da magnitude necessária para saldar atuais compromissos do Terceiro Mundo. Daí também a pergunta final de Lord Lever: podem as economias dos países credores constituir-se, impunemente, em *rentiers* nesta escala, sem maiores problemas para o seu equilíbrio interno e internacional?

A resposta à sequência dos raciocínios acima expostos parece clara. Deixar correr à deriva a ordem econômico-financeira mundial, sem a bússola de novos padrões de conduta responsável, redundará num fracasso de poder que agravará o excesso de impotência do sistema internacional, ao levar à dissipação de recursos materiais e sociais. Esta dissipação ocorrerá se houver o prosseguimento e a continuidade de programas de ação que supervalorizem o repertório de prescrições do passado, subestimando novos dados

e informações. Não me parece, por outro lado, que o caminho da prudência, no caso, possa restringir-se ao livre jogo do *mercado*, pois este, no momento provavelmente levaria à eclosão generalizada da insolvência estrutural do Terceiro Mundo, ao colapso de parte relevante do sistema financeiro privado internacional, à diminuição do comércio internacional e à recessão. É preciso, portanto, buscar um novo caminho, que evite a probabilidade negativa dos resultados acima mencionados.

Um novo caminho – e aqui volto ao tema do papel dos países intermédios – há que ser negociado, em primeiro lugar, como foi dito, no *campo dos valores*, nas formas de conceber e propor a vida na sociedade internacional. Uma atuação neste campo, em conjunto com outros países, reforçará a posição do Brasil no campo econômico e no das relações estratégicas da paz e da guerra. Trata-se, para lembrar a proposta acima indicada, de uma postura reformista, norteadora por uma “visão de futuro” quanto a que deve ser a ordem mundial que, partindo do realismo, contenha em seu bojo aquele mínimo de utopia na sua formulação, sem o qual não se supera o peso dos fatos e dos condicionamentos. Esta tem sido, em grande parte, a orientação que o Itamaraty vem dando à diplomacia brasileira. O que falta para aprofundá-la? A resposta a esta pergunta requer o exame da sucessão presidencial e sobretudo algumas considerações sobre as possibilidades diplomáticas que se apresentam a um governo com as características que, no momento brasileiro, são oferecidas apenas pela proposta de Tancredo Neves.

## **5. Possibilidades diplomáticas de um governo Tancredo Neves**

Um novo caminho para a ordem mundial requer poder, mas a característica essencial do poder é a palavra combinada com a ação criativa. Como ensina Hannah Arendt:

*O poder se atualiza quando a palavra e o ato não se divorciaram; quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais; quando as palavras não são empregadas para esconder intenções, mas para revelar realidades; quando os atos não são usados para violar e destruir, mas para estabelecer relações e criar novas realidades.*

A criação do poder através da palavra combinada com a ação criativa depende da legitimidade, que é título para o exercício do poder, título que garante a prioridade na transmissão de um ponto de vista. O poder legítimo é sempre mais forte, e é por isso que San Tiago Dantas observava: “Ter a seu favor a legitimidade representa um extraordinário reforço de poder em qualquer conflito de interesses que se possa apresentar”. Nessas condições, é evidente que a posição internacional do Brasil adquire tanto maior legitimidade quanto maior for a compatibilização entre um processo democrático pluralista interno e a proposta externa de democratização das relações internacionais – que tem sido a orientação que o Itamaraty vem imprimindo, com inegável competência, na gestão Saraiva Guerreiro à diplomacia brasileira.

A efetiva compatibilização entre a política interna e a política externa está ao alcance do candidato Tancredo Neves que se propõe precisamente a levar a bom termo a democratização do Brasil. Com efeito, a proposta da candidatura Tancredo Neves tem a sustentá-la uma coligação de apoios majoritários e suficientemente abrangentes da sociedade para assegurar à sua presidência a *governabilidade*, sem a qual não há qualidade de gestão, e a *mudança*, sem a qual o país não poderá responder à atual crise econômica, social e política – ambas condições necessárias para a democratização.

Em resumo: vejo no claro e abrangente apoio popular a Tancredo Neves, que lhe dá legitimidade, e nas suas qualidades de estadista para conduzir as forças que o sustentam, um

contexto adequado para que ele possa combinar governabilidade e mudança, expectativa que está dando à sua campanha uma real possibilidade de vitória. Ambas darão ao seu governo a capacidade de gerar a confiança entre governantes e governados que exorcize tanto o medo da anarquia, que levou ao poder discricionário e à intervenção militar, quanto o medo do autoritarismo da ordem gerado em nosso país pelo regime de 1964.

De fato, Tancredo Neves integra com naturalidade, na trajetória de sua límpida vida pública, a vocação de uma sábia *ratio* de moderação com uma firme *voluntas* de transformação. Neste sentido, o homem identifica-se com o nome e ambos com a proposta – tanto interna quanto internacional. Com efeito, o destino deu ao candidato da Aliança Democrática o nome mais apropriado à sua personalidade, pois Tancredo, etimologicamente, compõe-se de *tanc* (do germânico, de onde provêm *denken*, em alemão, e *think*, em inglês, igual a pensar) e de *redo* (do germânico de onde provém *rat*, que em alemão significa conselho) ou seja, como ensina Antenor Nascentes: “o que aconselha com reflexão”.

Ora, o vigor de uma proposta diplomática que transita pelo papel que potências intermédias – em particular o Brasil – podem desempenhar uma reelaboração democrática da ordem mundial, insistindo no campo dos valores e, portanto, nas formas de conceber a vida na sociedade internacional, requer sabedoria, decisão e bons conselhos. Requer igualmente a confiabilidade – uma confiabilidade que a legitimidade do título para o exercício do poder e a coerência nas posturas internas e externas de um governo Tancredo Neves haverão de aumentar e ampliar.

Como se sabe, os conselhos distinguem-se dos comandos porque não são percebidos pelos destinatários como *impostos*, mas sim como *propostos*. A razão da obediência a um conselho está, como ensina Hobbes, na própria substância do que se aconselha,

não na vontade de quem o enuncia. Entretanto, a capacidade de fazer presente, na agenda e no debate interno e internacional, um conselho, está diretamente ligada à autoridade política e moral daquele que o propõe à consideração dos seus interlocutores.

Neste momento da vida internacional, assinalada pela cisão entre ordem e poder, o que se requer em primeiro lugar é a recuperação da prudência. Esta não pode ser imposta: tem que ser proposta. Por isso, o aprofundamento e o aperfeiçoamento da política exterior brasileira vai exigir que ela seja conduzida por alguém que, com autoridade, lidere o Brasil no concerto das nações, aconselhando com reflexão. E no quadro político atual ninguém se ajusta melhor a este modelo que Tancredo Neves.

## 75. A VIAGEM PRESIDENCIAL DE TANCREDO NEVES: SEU SIGNIFICADO (1985)<sup>1</sup>

*Eu vim para testemunhar que o Brasil também chegou à democracia* (palavras de Tancredo Neves na Europa, ao deixar o gabinete do primeiro-ministro espanhol Felipe González, reproduzidas no *Jornal da Tarde*, 31/1/1985).

A viagem de Tancredo Neves, na qualidade de presidente eleito, à Europa, aos Estados Unidos e à América Latina, em janeiro e fevereiro de 1986, acabou sendo o seu momento presidencial, por força das circunstâncias que levaram à sua doença e morte. Esse breve momento teve, no entanto, um alcance importante que foi o de marcar, no plano internacional, o significado das transformações internas ocorridas em nosso país com o advento da Nova República. E precisamente para esse aspecto, que teve e pode ter desdobramentos importantes para a política externa do Brasil, que desejo chamar a atenção.

---

1 Publicado na revista *Contexto Internacional*, ano 1, n. 2, jul./dez. 1985. Para Rubens Ricupero.

## I

Começo ponderando que, de um ponto de vista analítico, é possível distinguir três significativos campos de atuação para um país no plano internacional. O primeiro é o campo estratégico, vale dizer, o que um país significa para os outros como aliado protetor ou inimigo, em termos do risco da guerra e dos desejos de paz que permeiam a vida internacional. O segundo é o campo das relações econômicas, que explicita a importância de um país para outros enquanto mercado para a obtenção de financiamentos, investimentos diretos, tecnologia, insumos e produtos. Finalmente, o terceiro campo é o dos valores, isto é, as afinidades ou dissonâncias que resultam das distintas formas de conceber a vida em sociedade.

É válido destacar o campo dos valores, pois a conduta externa dos Estados não é apenas comandada pelas relações de forças e interesses militares ou econômicos. Com efeito, ideias, sentimentos e percepções também influenciam as decisões dos protagonistas do sistema internacional. É por isso que se pode dizer que toda política externa combina aspectos quantitativos com aspectos qualitativos.

Entre os aspectos qualitativos, vinculados ao campo dos valores, está a legitimidade internacional, ou seja, o título para agir que deriva da democracia no plano interno. A importância desse aspecto qualitativo não escapou, no governo Figueiredo, à argúcia estilística do chanceler Saraiva Guerreiro que, antecipando os ventos de mudança, destacou as aspirações democráticas da diplomacia brasileira. Em mais de uma oportunidade, para reforçar a posição brasileira na sua gestão, ele indicou o *paralelismo* entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa do

Itamaraty de democratização das relações internacionais<sup>2</sup>. Este é um dado importante para o entendimento da seguinte afirmação de Tancredo Neves em Washington, no National Press Club, em 1º de fevereiro de 1985, na linha de afirmações feitas durante a campanha e no compromisso da Aliança Democrática:

*Nas relações internacionais em geral, é minha intenção manter as linhas mestras de nossa política e de nosso relacionamento econômico externo. A política externa brasileira vem merecendo aprovação da opinião pública e, no Congresso nacional, é objeto de um consenso pluripartidário. Como não poderia deixar de ser é e continuará sendo uma política voltada para os interesses nacionais, e refletirá crescentemente os anseios de uma sociedade democrática<sup>3</sup>.*

Os anseios de uma sociedade democrática refletiram-se na consagração de Tancredo Neves no colégio eleitoral em 16 de janeiro de 1985. Essa consagração teve o indubitável sentido de assinalar; do ponto de vista da política interna, o término pacífico do regime de 1964. Simbolizou o reencontro do Brasil com a democracia. A sua viagem ao exterior teve, por isso mesmo, uma inequívoca conotação diplomática, que foi a de dar conhecimento ao mundo de uma mudança. Esta se traduzia na *plena convergência* – que ele pretendia inaugurar entre o processo interno e a proposta externa – como algo qualitativamente distinto do paralelismo que caracterizou a política externa brasileira nos últimos anos do regime de 1964. Disse, nesse sentido, Tancredo Neves, no discurso que pronunciou em Washington em 1º de fevereiro de 1985, por ocasião da visita realizada à Organização dos Estados Americanos:

---

2 Cf. por exemplo: Saraiva Guerreiro destaca o espírito democrático da diplomacia brasileira, discurso de 22 de abril de 1981, por ocasião do dia do diplomata. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 29, abr./maio/jun. 1981, p. 53-56.

3 A afirmação de Tancredo Neves está reproduzida em *O Estado de S. Paulo*, 2/2/1985, p. 4.

*A dificuldade em constituir uma ordem internacional mais equilibrada é semelhante às barreiras que as nossas sociedades tiveram e têm ainda de vencer em seus respectivos processos de consolidação da democracia. Existe a meu ver uma vinculação muito clara entre o estabelecimento de sistemas políticos democráticos, em nível nacional, e democratização da vida internacional. Em ambos os contextos, o caminho só pode ser o do diálogo e o da participação de todos.*

*Se no plano interno nos batemos para assegurar o envolvimento dos mais distintos setores de nossas sociedades no dia a dia das deliberações dos poderes constituídos, no plano externo não poderíamos deixar de lutar pela participação equitativa da totalidade das nações no processo decisório internacional<sup>4</sup>.*

Afirmou, portanto, Tancredo Neves, com autoridade de quem soube conduzir a transição brasileira, que a democracia no plano interno tem consequências no plano internacional, pois existe uma relação entre a organização interna do Estado e da sociedade e a visão do mundo. Com efeito, a democracia é uma maneira de organizar o Estado e a sociedade que tem como pressuposto, *inter alia*, o respeito pelo outro, a tolerância, o princípio da legalidade, o controle e a responsabilidade do poder, a busca do compromisso, o princípio da maioria.

Por isso, a teoria política, desde Kant, vê uma associação positiva entre a democracia no plano interno e um internacionalismo de vocação pacífica, guiado pelos princípios da coexistência e da cooperação com os demais membros da sociedade internacional, pois um internacionalismo desse tipo contribui para a diplomacia entendida como um processo contínuo de diálogo e negociação.

---

4 O Estado de S. Paulo, 2/2/1985, p. 5.

Foi inspirado por esse internacionalismo que Tancredo, no mesmo discurso na OEA, refutou tanto “o pessimismo dos que querem substituir o direito internacional, pela política do poder”, quanto a “impaciência dos desencantados com as organizações internacionais, devido às dificuldades de nelas alcançar soluções imediatas”. “Na vida das nações”, disse ele no discurso que pronunciou logo após a sua eleição, “todos os dias são dias de história e todos os dias são dias difíceis. A paz é sempre esquiva conquistada da razão política”<sup>5</sup>.

Essa esquiva conquista da razão requer vontade política e uma adequada moldura institucional, e é por isso que Tancredo Neves, na linha do internacionalismo democrático, observou: “Embora dependam, para sua eficácia, da vontade política dos Estados, o direito e as organizações internacionais constituem os polos insubstituíveis de uma ordem mundial democrática e justa. Seu abandono nos devolveria aos tempos tumultuosos do predomínio da lei do mais forte”<sup>6</sup>.

## II

Uma visão do mundo desse tipo, articulada com tanta propriedade e autenticidade por Tancredo Neves, tem vocação para a solidariedade com regimes afins, pois significa a propensão para acreditar que, sobretudo em relação a regimes congêneres, as diferenças entre os Estados podem, em princípio, ser resolvidas diplomaticamente. Isso se traduz numa postura que parte do pressuposto de que os interesses nacionais podem ser adequadamente promovidos por meios pacíficos, no plano

---

5 O discurso de Tancredo, logo após a sua eleição em 15 de janeiro de 1985, está reproduzido em *O Estado de S. Paulo*, 16/1/1985, p. 1.

6 Discurso na OEA em 1º de fevereiro de 1985; reproduzido em *O Estado de S. Paulo*, 2/2/1985.

internacional, através da persuasão, do compromisso e da pressão – meios típicos da convivência democrática.

Foi o reconhecimento qualitativo dessa solidariedade derivada da afinidade no campo dos valores, provenientes de formas comuns de conceber a vida em sociedade, que Tancredo buscou e conseguiu nos países que visitou e que são todos democráticos: na Europa, nas conversações mantidas na Itália com Craxi e Pertini; na França, com Mitterrand; em Portugal, com Mário Soares e Ramalho Eanes; na Espanha, com Felipe González e o rei Juan Carlos – países, aliás, com os quais o Brasil compartilha, além de uma experiência recente de redemocratização, a multissecular tradição ibérica, que nos veio da herança portuguesa, cuja especificidade Tancredo realçou nos seus diversos pronunciamentos públicos em Portugal.

A própria visita ao papa também teve um significado de política internacional no campo dos valores – pois foi um encontro com o poder espiritual católico que, sobretudo a partir de João XXIII, vem insistindo na mensagem ecumênica da paz como obra da justiça. Aliás, Tancredo foi explícito quanto a esse aspecto na entrevista que concedeu à agência ANSA antes de partir de Brasília, quando destacou que o Vaticano é um símbolo de paz e que a peregrinação de João Paulo II por todos os continentes é uma demonstração de esperança na capacidade humana de encontrar os passos da concórdia<sup>7</sup>.

O sucesso do périplo europeu reforçou a posição de Tancredo quando de sua chegada aos EUA e nos encontros com Reagan e altas autoridades americanas – encontros densos de significado, que tiveram como horizonte o grande problema, que Tancredo colocou com tranquila firmeza e naturalidade, da compatibilização, com ênfase no campo econômico, dos interesses brasileiros com o poderio norte-americano. Evidentemente, o clima receptivo

---

7 *Jornal do Brasil*, 29/1/1985, p. 5.

encontrado nos EUA realçou a sua dimensão de interlocutor relevante em encontros subsequentes no México, com o presidente Miguel de la Madrid, no Peru com o presidente Belaúnde, e, finalmente, na Argentina, com o presidente Alfonsín.

É claro que o contexto diplomático das democracias europeias que Tancredo visitou tem, para o Brasil, uma relevância nos campos econômico e estratégico distinta da relevância dos EUA. Isso resulta do fato de os EUA integrarem, juntamente com a URSS, o contexto das grandes potências, isto é, o dos países que, pelo poder que detêm, buscam estabelecer, nas suas relações de conflito rivalidade, os parâmetros estruturadores da ordem mundial. É igualmente evidente que os entendimentos com o México, o Peru e a Argentina têm para o Brasil o peso específico que provém do fato de serem esses países integrantes da América Latina. Ora, um contexto regional é normalmente privilegiado pelos seus integrantes sobretudo quando combina – como em nosso caso – a geografia e a história, das quais derivam uma agenda comum de temas e problemas.

Essas diferenças de relevância, para o Brasil, nos campos econômico e estratégico, em relação aos países visitados, resultam não apenas das especificidades dos contextos diplomáticos brasileiros, mas também da distribuição individual, porém desigual, de poder entre os Estados, que é uma das características da vida mundial contemporânea.

Tancredo tinha, evidentemente, uma noção muito clara dessas diferenças, como observou em várias oportunidades, inclusive na longa entrevista coletiva à imprensa concedida em 17 de janeiro de 1985, quando, ao responder à pergunta do jornalista do *Clarín*, de Buenos Aires, sobre as prioridades da política externa brasileira, discutiu as relações com a América Latina, com as nações europeias, com o Oriente Médio, com os EUA, com a África, hierarquizando

sutilmente as interdependências, as afinidades e as dissonâncias. Da mesma maneira, nessa entrevista coletiva discutiu as relações com a URSS ao responder à pergunta do jornalista da agência TASS<sup>8</sup>.

Essas diferenças, no entanto, tiveram menos peso para os propósitos da viagem, cujo sentido foi, como ele declarou em 12 de fevereiro de 1985, ao retornar ao Brasil, o de “levar a mensagem do Brasil democrático a outras nações democráticas do mundo”<sup>9</sup>. Em outras palavras, na sua viagem Tancredo Neves buscou atuar diplomaticamente para recolocar qualitativamente o papel do Brasil no campo dos valores, através da restauração de uma legitimidade internacional derivada do advento da presença da democracia no plano interno.

### III

Como conseguiu ele alcançar esses propósitos de ampliação da representatividade internacional do Brasil? Como se sabe, a ação diplomática busca persuadir, pressionar e vincular outros Estados em função dos interesses nacionais, valendo-se nesse esforço da representação política, da representação jurídica e da representação simbólica. A representação política é normalmente a diplomacia da presença contínua e cotidiana dos interesses de um país no plano internacional, seja nas suas relações bilaterais, seja nas suas relações multilaterais com outros países. A representação jurídica é uma consequência da representação política. Traduz-se na capacidade de vincular juridicamente um país no plano internacional através de acordos. A representação simbólica

---

8 A íntegra da entrevista coletiva de Tancredo Neves está reproduzida no *Jornal da Tarde*, 17/1/1985, p. 6-9.

9 Cf. *O Estado de S. Paulo*, 12/2/1985, p. 4.

exprime e articula o que um país significa para os demais numa dada conjuntura histórica.

Na sua viagem, Tancredo Neves – até mesmo porque ele era o presidente eleito e não empossado – não exerceu uma ação de representação jurídica: não firmou acordos e também não assumiu uma representação política do específico dos interesses brasileiros nos países que visitou. O que ele claramente exerceu foi a representação simbólica do reencontro do Brasil com a democracia.

Qual é a importância disso para a diplomacia brasileira? O Brasil é, no plano internacional, uma potência intermédia. Tem, como suas congêneres, alguns recursos de poder que facultam uma ação diplomática efetiva. E, por outro lado, um país com vários problemas. Daí uma relativa carência de recursos que faz de nosso país, na presente conjuntura internacional, um país que não tem nem um excedente de poder, nem um excedente de atração econômica. Essa relativa carência de recursos nos campos econômico e estratégico, entretanto, pode ser razoavelmente contrabalançada por uma presença *qualitativa* no campo da legitimidade, que reforça o peso do Brasil como interlocutor relevante e respeitável no plano internacional, inclusive nos campos econômico e estratégico.

Chamo a atenção para a força atrativa do qualitativo, pois uma política externa requer, além de uma proposta adequada de inserção do país no mundo, estilo. Estilos são modalidades de atuação que assinalam recursos de competência e habilidade que, quando bem empregados e combinados, reforçam e, quando mal utilizados, comprometem a política internacional de um país. Um estilo competente realça qualitativamente os recursos de poder de um país e minimiza suas fraquezas, ao promover os interesses nacionais por meios diplomáticos – vale dizer, pela persuasão, pelo compromisso e pela pressão. Um estilo diplomático deve necessariamente ter uma coerência de natureza sintática em relação

a certos princípios e interesses básicos. Precisa ter igualmente uma abertura por assim dizer semântica à mudança das circunstâncias, tanto internas quanto externas. Há, por último, que desenvolver na pragmática da ação um esforço de persuadir os protagonistas da vida internacional.

Tancredo, porque encarnou o término do regime militar, pôde realizar uma viagem para atuar diplomaticamente no campo dos valores, realçando a coerência de certos princípios e interesses básicos do país, chamando a atenção para a mudança das circunstâncias e insistindo pragmaticamente em certos problemas básicos. A competência estilística de sua diplomacia pessoal proporcionou um reforço qualitativo da posição do Brasil. Esse reforço permitiu que ele colocasse em novos termos, com todos os seus interlocutores e de acordo com as especificidades dos contextos diplomáticos envolvidos – o das democracias europeias; o das grandes potências e o latino-americano –, itens de fundamental interesse nacional como: a dívida externa; os altos juros; o papel do FMI na crise econômica; o comércio internacional; o protecionismo; as necessidades de cooperação econômica; a relevância da ação conjunta latino-americana para o encaminhamento de problemas comuns; os princípios da não intervenção e da solução pacífica de controvérsias na América Central – para indicar apenas alguns dos temas tratados por Tancredo na sua viagem presidencial.

As conversações oficiais e oficiosas por ele mantidas, assim como o impacto de sua viagem na opinião pública mundial e nos meios de comunicação, permitiram criar um novo clima para o Brasil no sistema internacional. Esse clima resultou da confiabilidade do apoio que cercaram o presidente eleito pela legitimidade de sua proposta interna de instaurar em nosso país a Nova República. Esse novo clima configurou a tradução possível, no plano mundial, da imensa abertura de crédito político que os brasileiros concederam

a Tancredo Neves. Obter, aliás, a conversibilidade desse crédito foi o que buscou e conseguiu, com realismo e imaginação, Tancredo Neves através de sua viagem ao exterior, que foi fruto de sua decisão pessoal e à qual ele imprimiu o seu estilo, inclusive na austeridade com a qual foi ela conduzida e organizada.

#### IV

Esse acréscimo de crédito que Tancredo obteve por força de suas qualidades de estadista e das possibilidades que a democracia abriu para a ação diplomática de um país como o Brasil – que se traduziu em contatos verticais, buscados e desejados, com tantos chefes de Estado e de Governo num período tão curto – foi o legado para a política externa brasileira do seu momento presidencial. Desse legado valeu-se o governo José Sarney como moldura qualitativa para o encaminhamento de soluções, no plano internacional, de muitos dos graves problemas internos do país.

Com efeito, foi com base nesse legado que o presidente Sarney pôde afirmar, no seu discurso de abertura dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU, em Setembro de 1985, que:

*Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional. Desejamos revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações.*

Foi também com base nesse legado que ele comunicou, no mesmo discurso, à Assembleia Geral, a decisão brasileira de aderir aos pactos internacionais das Nações Unidas sobre direitos civis e políticos, à convenção sobre a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, e sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Buscou, assim, superar uma

vulnerabilidade do regime militar que, escudando-se num conceito clássico de soberania – que não comporta prestação de contas à comunidade internacional –, procurava deixar menos transparente a face do arbítrio que marcou o sistema político brasileiro antes do advento da Nova República. É igualmente a autoridade conferida por esse legado que permitiu ao primeiro mandatário, ao tratar da dívida externa, asseverar que “débito pago com miséria é conta paga com a democracia”<sup>10</sup>.

Esse legado, por ocasião dos cumprimentos de fim de ano de 1986 do corpo diplomático, permitiu que o presidente Sarney pudesse fazer um primeiro balanço de sua gestão no plano internacional, nos seguintes termos:

*A inspiração democrática já impregnou a nossa política externa nos seus valores e na sua prática.*

*Queremos que a vida internacional se funde no diálogo, na aceitação do pluralismo, na tolerância. Aí encontraremos os melhores esteios para a prática dos princípios fundamentais da convivência internacional, como a não intervenção, a autodeterminação, a solução pacífica de controvérsias, o respeito ao direito.*

---

10 O Estado de S. Paulo, 24/9/1985, p. 5. Sobre a posição brasileira em matéria de direitos humanos, Cf. (1) mensagem n. 620, de 28 de novembro de 1985, do presidente José Sarney ao Congresso Nacional, encaminhando, para ratificação, os textos dos dois pactos da ONU sobre direitos humanos; e (2) mensagem n. 621, de 28 de novembro de 1985, encaminhando, para ratificação ao Congresso Nacional, o texto da convenção americana sobre direitos humanos (pasto de São José). Os tratados objetos das mensagens presidência 620 e 621 continuam infelizmente pendentes de aprovação parlamentar. O estado em que juridicamente se encontra, os tratados internacionais sobre os direitos humanos no Brasil foi sucintamente descrito por Antonio Augusto Cançado Trindade no seu artigo publicado no *Jornal do Brasil* de 22/11/1990, intitulado “O Brasil e os tratados de direitos humanos”.

*Mais do que isso, a projeção dos valores democráticos é o fundamento da vontade de mudança que caracteriza a posição dos países em desenvolvimento<sup>11</sup>.*

Concluo lembrando que Tancredo, no discurso que pronunciou logo após a sua consagração no colégio eleitoral, citando Verlaine, disse que era com o êxtase e o terror de haver sido escolhido que se entregava a partir daquele momento ao serviço da nação<sup>12</sup>. Nada mais apropriado para a coerência de seu perfil e da trajetória de sua vida pública que, a serviço da nação, tenha, no seu momento presidencial, nos legado legitimidade no plano internacional para dar continuidade aos esforços de ampliar democraticamente o poder da sociedade brasileira sobre o seu próprio destino.

---

11 O discurso do presidente Sarney, em 10 de dezembro de 1985, está reproduzido em *O Estado de S. Paulo*, 11/12/1985, p. 7.

12 *O Estado de S. Paulo*, 16/1/1985, p. 1.



## 76. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO COLLOR (2017)<sup>1</sup>

A política externa do governo Collor caracterizou-se por um empenho no reposicionamento da inserção internacional do Brasil. Este reposicionamento foi inspirado e motivado tanto pelas transformações no plano interno trazidas pela redemocratização do país e corporificadas na Constituição de 1988 – que se traduziram numa abertura em relação à sociedade civil e as organizações não governamentais – quanto pelas substantivas modificações do funcionamento da ordem mundial proveniente do fim da Guerra Fria e do término da polaridade Leste-Oeste, que configurou a vida internacional no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. A *vis directiva* da orientação presidencial, a quem cabe constitucionalmente a condução da política externa, exprimiuse com clareza, desde o primeiro momento, no seu discurso de posse perante o Congresso Nacional em 15 de março de 1990. Desdobrou-se nas abrangentes considerações dos seus dois discursos de abertura dos debates da Assembleia Geral da ONU, proferidos respectivamente em 24 de Setembro de 1990 e 23 de Setembro de 1991.

---

1 In: MOREIRA, Márcilio Marques. *Quixote no Planalto: o resgate da dignidade em tempos adversos*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2017.

Na execução de sua *vis directiva* – de um Brasil aberto ao mundo – contou com a colaboração de dois ministros das Relações Exteriores da sua gestão, Francisco Rezek e Celso Lafer; do seu ministério, em especial do seu ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, especificamente em temas como a negociação da dívida externa – na qual contou com a atuação de Pedro Malan –, as privatizações e a definição de uma agenda positiva com os EUA; do ministro José Goldemberg, na área das negociações ambientais; e de seus qualificados assessores diplomáticos, com destaque para o embaixador Gelson Fonseca Jr.

No campo dos valores, isto se concretizou: (i) na importância atribuída à democracia (de que são exemplos a crítica tanto ao “autogolpe” de Fujimori no Peru quanto à tentativa de golpe na Venezuela contra o presidente Carlos Andrés Perez conduzido por Hugo Chávez); (ii) no depósito dos instrumentos de adesão – fruto também do diálogo com as ONGs – aos Pactos Internacionais da ONU de 1966 dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais e da Carta de Adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, além do endosso às medidas que estavam pondo fim ao *apartheid* na África do Sul; e (iii) do decidido respaldo à cooperação internacional em matéria ambiental e de desenvolvimento sustentável, articulado com sucesso diplomático na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992.

No campo estratégico, cabe mencionar em primeiro lugar a renúncia brasileira a testes nucleares exposta por Collor no discurso proferido na ONU em 1990. Seguiu-se a Declaração sobre Política Nuclear Comum entre Brasil e Argentina, que criou um sistema compartilhado de contabilidade e controle de materiais nucleares que levou à ABACC (Agência Brasileira Argentina de Controle de

Materiais Nucleares) e ao Acordo Quadripartite para a aplicação de salvaguardas nucleares entre o Brasil, Argentina, a ABACC e a AIEA (Agencia Internacional de Energia Atômica), sinalização do comprometimento brasileiro com a não proliferação nuclear, que também se expressou nas propostas de revisão do Tratado de Tlatelolco. Cabe igualmente mencionar o Compromisso de Mendoza celebrado pela Argentina, Brasil e Chile renunciando ao uso, produção, aquisição ou transferência de armas químicas e biológicas.

No campo da paz e da segurança, a posição brasileira foi a de respeito às resoluções do Conselho de Segurança sobre a crise no Golfo Pérsico. As resoluções respaldaram multilateralmente a operação e consequente vitória da coalizão multinacional liderada pelos EUA contra o Iraque, que se viu forçado a retirar-se do Kuwait, que tinha militarmente anexado. O Brasil, preocupado com o conflito Israel-palestinos, apoiou as iniciativas da Conferência de Paz para o Oriente Médio de Madri e, no bojo das tratativas para viabilizá-la, endossou a resolução da Assembleia Geral da ONU, que revogou a de 1975, a qual tinha considerado, com o voto do Brasil, o sionismo como uma forma de racismo.

No campo econômico, o governo Collor equacionou a questão da propriedade intelectual que ainda dificultava o relacionamento comercial com os EUA. Sinalizou a abertura econômica do país para o mundo com a redução das tarifas médias de importação. Na lógica da inserção competitiva do Brasil no mercado do comércio internacional, intensificou o seu empenho nas negociações multilaterais da Rodada Uruguaí do GATT, embora estas, em 1990, não se apresentavam promissoras em razão de impasses na área agrícola.

No campo da integração econômica regional, o governo Collor deu nova dimensão à aproximação cooperativa com a Argentina, que já vinha sendo trabalhada na segunda metade da

década de 1980. Daí o Tratado de Assunção, celebrado em 1991 entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, voltado para a criação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul. O Mercosul foi concebido como uma plataforma de inserção competitiva dos seus integrantes num mundo que simultaneamente se regionalizava e se globalizava e que se beneficiaria, por meio de uma união aduaneira, das sinergias provenientes da conectividade econômica da vizinhança. Tinha como marco de referência os valores dos processos da redemocratização dos seus integrantes e seria um caminho para o desenvolvimento com justiça social.

No âmbito da América do Sul, muitas iniciativas foram tomadas para fazer das fronteiras, fronteiras de cooperação e não de separação. Exemplifico com a “ideia a realizar” prevista no acordo de gás natural com a Bolívia, voltada para a diversificação da matriz energética brasileira, ao contemplar a construção do gasoduto e a compra de gás boliviano.

Foram delineados pontos significativos do mapa do território da Política Externa do governo Collor que são expressivos do reposicionamento da inserção internacional que empreendeu. Cabe dizer que a proposta de modernização da política externa brasileira de Collor estava em consonância com o seu projeto de política interna, tendo adquirido consistência adicional no momento em que Marcílio Marques Moreira assumiu o Ministério da Economia e renovada densidade política com o Ministério dos Notáveis. Os percalços da crise do governo Collor e o seu término em 1992 interromperam a sua ação voltada para um significativo reposicionamento da política externa brasileira, mas não a importância no tempo das “ideias-força” de suas propostas que com diferentes matizes e ênfases, e em distintas circunstâncias, tiveram ressonância e influência em anos subsequentes na diplomacia do país.

## 77. REFLEXÕES SOBRE O 11 DE SETEMBRO (2003)<sup>1</sup>

É arriscado qualificar um evento como inaugural, porque sinalizador do novo. A queda do muro de Berlim é tida como um evento deste tipo. Antecipou o fim da União Soviética e assinalou o esgotamento histórico da Revolução Russa. É por esta razão que Hobsbawn considerou o século XX o “século breve”, das guerras de alcance planetário, delimitado pela Primeira Guerra Mundial e pelo fim da Guerra Fria.

Do ponto de vista das relações internacionais, a queda do muro de Berlim é um evento inaugural. Trouxe a mudança da dinâmica de funcionamento do sistema internacional que, no segundo pós-guerra, teve como linha de força o conflito Leste-Oeste. Este conflito estruturou-se no campo dos valores por uma batalha ideológica e no campo estratégico-militar pelo equilíbrio do terror nuclear. Foi a Guerra Fria que abriu, nas suas brechas, espaço para a polaridade Norte-Sul e para a temática do Terceiro Mundo. Em síntese, as interações Leste-Oeste e Norte-Sul deram ao sistema internacional, até o fim da Guerra Fria, uma certa coerência e previsibilidade. Subjacente a esta “coerência”, na situação-limite paz/guerra em escala planetária, estava o realismo do medo recíproco da lógica da dissuasão nuclear. Esta lógica era

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 21 de Setembro de 2003.

de natureza interestatal, e tinha como pressuposto a racionalidade prudente da autocontenção. Raymond Aron descreveu o impasse político-estratégico da Guerra Fria numa conhecida fórmula: “paz impossível, guerra improvável”.

Faço estas considerações para colocar a questão: qual é a natureza dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 aos Estados Unidos? Têm, do ponto de vista das relações internacionais, a característica de um evento emblemático? Álvaro de Vasconcelos, destacado especialista português de relações internacionais, inspirando-se em Aron formula o atual impasse do sistema internacional nos seguintes termos: “império impossível/ ordem improvável”. Em que medida o 11 de Setembro explica esta formulação?

A primeira metade da década de 90 criou expectativas positivas. Deu a impressão de que havia espaço, no mundo, para a afirmação de uma kantiana razão abrangente de humanidade, voltada para encaminhar “temas globais”. Esta é a leitura que se fazia da Conferência do Rio de 92 sobre meio ambiente; da Conferência de Viena de 93 sobre Direitos Humanos; da conclusão da Rodada Uruguaí que levou à criação da OMC – a primeira organização internacional pós-Guerra Fria. Estes eram também os sinais emitidos pelos acordos de Oslo, entre israelenses e palestinos, e pelo fim do *apartheid* na África do Sul.

A segunda metade da década de 90 e o início do século XXI apontam para outra direção. Acentuou-se o vigor das forças centrífugas e o ímpeto da sublevação dos particularismos. A espiral da destrutividade da violência caracteriza o dia a dia do relacionamento entre israelenses e palestinos, sepultando o espírito de Oslo. Consolida-se a posição dos Estados Unidos como a única superpotência que vem afirmando, na sua postura internacional, o solipsismo de uma soberania que não leva em conta outras

soberanias e a ONU. É nítida a fragmentação das cadeias de poder. Cancun termina num impasse e coloca em risco a OMC. É grande o espaço do movimento antiglobalização. Este se baseia, para falar com Manuel Castells, numa identidade de resistência à lógica da dominação, dedicada a construir trincheiras voltadas para opor-se aos princípios que permeiam as instituições da sociedade.

Neste contexto, o que indica o 11 de Setembro, do ponto de vista da dinâmica do sistema internacional? No período da Guerra Fria, no campo estratégico-militar, a situação-limite paz/guerra em escala planetária era explicável por uma óptica interestatal, lastreada no equilíbrio do terror proveniente das relações conflito-cooperação de grandes potências. Não é isto o que hoje ocorre.

Num mundo globalizado, que opera em redes, dilui-se a diferença entre o “interno” e o “externo”. Daí uma importante “desterritorialização” da política internacional e a crescente relevância, liberada pelo término da Guerra Fria, da ação de atores não governamentais de todo tipo. Redes e processos e não apenas as relações interestatais são a chave para o entendimento da segurança internacional. É por essa razão que os EUA, apesar de serem atualmente a única superpotência mundial, não têm mais condições de controlar guerras e conflitos por meio de sua supremacia militar. É por este motivo que o império é impossível, pois o *imperium* do poder bélico não é capaz, por si só, por meio da dissuasão e da contenção, de gerar a segurança internacional.

É por esta razão que vejo nos ataques terroristas de 11 de Setembro aos EUA um evento relevante, que aponta para o novo na dinâmica do funcionamento da vida mundial. O evento simboliza a passagem de um sistema internacional, no qual a capacidade militar interestatal definia a situação-limite paz/guerra, para um novo sistema. Neste, como aponta Barry Buzan, o controle dos meios da força, juntamente com outros recursos de poder estão, não

apenas nas mãos dos Estados, mas também nas de outros tipos de entidades não organizadas com base territorial. Se a isto se agregar que o atual contexto internacional oferece muitas oportunidades para a operação em rede do lado obscuro da sociedade mundial, como é o caso do crime organizado, do tráfico de drogas e de armas, dos extremistas de todas as espécies, é fácil compreender porque a ordem é improvável.

Com estas reflexões sobre o 11 de Setembro, o que quero sugerir é que o futuro da segurança internacional não pode ser lido no passado da clássica política do poder. Trabalhar pela paz, dada a complexidade de um sistema internacional que funciona em rede, requer a cooperação internacional multilateral. Esta exige a capacidade de concordar com um curso comum de ação que não pode se restringir aos Estados e seus governantes, mas precisa permear as sociedades e a opinião pública. Por isso, como dizia Shimon Peres, é necessário inventar o futuro, não sendo suficiente imaginá-lo. É indispensável um consenso entre as forças presentes para avançar nesta direção. Lamentavelmente, a falta de imaginação e a incapacidade de criar um consenso para gerar o poder da ação conjunta confirma, no momento, o cenário da ordem improvável.

## 78. UM OLHAR SOBRE O MUNDO ATUAL (2015)<sup>1</sup>

Yeats, com a intuição de grande poeta – e dos poetas esperamos a verdade, como dizia Hannah Arendt no seu *Diário de pensamento* –, indicou num conhecido poema: “Things fall apart; the center does not hold / Mere anarchy is loosed upon the world”. [As coisas se desmancham, o centro não se sustenta / uma mera anarquia está solta no mundo]. Instigado pela percepção de Yeats, atrevo-me a tentar, inspirado pelo que fez Valéry na primeira metade do século XX, um olhar reflexivo sobre o mundo em que estamos inseridos.

O grande desafio que permeia o mundo atual não é o da tradicional lida com as asserções e confrontos de hegemonias. É o de, preliminarmente, compreender para poder enfrentar o ímpeto da desordem que torna a vida internacional crescentemente perigosa e instável. Como destacou Pierre Hassner, importante analista francês, mesmo para os estudiosos da matéria é complicado entender o que se passa. A realidade internacional apresenta-se de maneira ambígua e contraditória e está muito difícil organizar o conhecimento, diferenciando o estrutural do conjuntural, avaliando o peso das “forças profundas” e apontando em que medida esclarecem os grandes eventos que vêm sacudindo o mundo.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 20 de dezembro de 2015.

Para esta nebulosa contribui a dificuldade de identificar a tensão predominante, iluminadora da dinâmica dos movimentos como foi a Guerra Fria, inclusive no plano ideológico, em cujas brechas despontaram a polaridade Norte-Sul e o processo de descolonização.

O sistema internacional atual tem *inter alia* como pano de fundo: os desdobramentos da queda do Muro de Berlim, que favoreceu a globalização econômica, financeira e jurídica; os ataques terroristas aos EUA em 2001, que colocaram em novos termos os problemas da segurança internacional; o unilateralismo da intervenção militar norte-americana no Iraque em 2003, que vem tendo um impacto desestabilizador no Oriente Médio irradiado para fora da região; o deslocamento do dinamismo econômico para a Ásia, a emergência da China e as tensões políticas de equilíbrio na área; os regionalismos na vida do comércio internacional, que vêm minando o espaço de cooperação multilateral da OMC; o agravamento dos problemas ambientais, que comprometem a sustentabilidade do planeta e os desafios, neste contexto, da transição para uma economia de baixo carbono.

Tudo isto se alimenta exponencialmente o aflorar de uma multiplicidade de tensões, tanto complementares quanto contraditórias. Isto se vê agravado porque a clássica lógica do sistema internacional como sistema interestatal com suas regras formais e informais se vê comprometida pela existência de “Estados falidos” (como Iraque e Líbia) ou em condição pré-falimentar (como alguns países da África). A isto se adiciona a precarização do clássico princípio da integridade territorial dos Estados, de que é exemplo a anexação da Crimeia pela Rússia.

O sistema interestatal vê-se igualmente minado pela porosidade das fronteiras, que enseja na era digital o *ciberespaço* da instantaneidade e da multiplicação das interações, que internalizam o “externo” na vida cotidiana dos países. Neste

contexto, recorro a dicotomia processo-drama proposta por Raymond Aron.

O *processo* do avanço do conhecimento, do potencial da técnica, da expansão econômica em suas diferentes formas, da agregação em escala planetária do campo estratégico-diplomático que, em conjunto, a partir do século XX propiciaram a efetiva unificação histórica da humanidade, não assegura a contenção ou o deslinde do *drama* do confronto das vontades.

O ímpeto contemporâneo dessas interações entre o interno e o externo, dada a heterogeneidade das sociedades e dos valores, não é explicável apenas pela lógica dos interesses dos Estados e dos mercados. É necessário inserir no mapa das relações internacionais, para o apropriado entendimento das múltiplas tensões, a globalizada propagação das emoções – entre elas o medo e a vaidade, a humilhação e a cólera, o ressentimento e a vingança. Estas, com seu elã fragmentário, vêm corroendo a política internacional de direitos humanos inaugurada com a Declaração Universal de 1948, e tornando precária e esquiva a tarefa da política como uma instância de mediação apta a administrar as tensões, para ensejar a coexistência.

O zelotismo antiocidentalista, a islamofobia, o antisemitismo, a xenofobia, os fundamentalismos de toda natureza, a sublevação dos particularismos, o recrudescimento identitário são disso uma expressão. Também o é a destrutividade *erga omnes* do terrorismo contemporâneo.

No que tange à guerra contra o terrorismo intensificado pelos atentados de Paris e que se irradia tendo no “Estado Islâmico” uma das suas bases, recorro a outra lição de Aron sobre a dinâmica persuasão-subversão. Para a coligação de Estados que trava esta guerra assimétrica contra um ator não governamental, ganhar exige não perder. Para o terrorismo, o ganhar se cinge a não perder

e poder sobreviver para continuar promovendo a ubiquidade do medo.

Disso tudo provém, como avalia Pierre Hassner, uma profunda alteração na clássica divisão da humanidade entre nômades e sedentários. Os nômades hoje são de dois tipos: os integrados e os excluídos do mundo comum. Dos integrados participam, para o bem ou para o mal, tanto os ostensivos ligados às finanças, à economia, ao direito, às profissões, à pesquisa, às universidades, quanto os ocultos das redes da criminalidade organizada, da lavagem de dinheiro, do terrorismo, do tráfico de drogas. Os excluídos são a crescente massa de refugiados que fogem, sem encontrar destino e acolhida, das perseguições, das guerras civis, dos conflitos religiosos, da falta de oportunidades. Compõem a trágica categoria dos deslocados no mundo que padecem da globalização da indiferença de que fala o papa Francisco. Os sedentários reagem aos nômades no âmbito interno dos Estados pelos populismos excludentes.

## 79. A HERANÇA DIPLOMÁTICA DE FHC (2004)<sup>1</sup>

Como avaliar um governo? Este é um tema que está na agenda política pela compulsão com a qual o governo Lula e o PT se dedicam a estigmatizar a herança da presidência FHC.

Joaquim Nabuco discute este tema no seu livro de 1895 sobre a crise que viveu o Chile na presidência Balmaceda. Muito consciente do desperdício de forças e atividades prevalecente na América Latina, aponta que o valor de chefes de Estado sul-americanos deve ser julgado pelo resultado de sua administração, e aí, “é preciso comparar o estado em que receberam o país e o estado em que o deixaram, o inventário nacional quando entram e quando saem”.

O saldo do inventário da presidência Fernando Henrique é muito positivo. Em matéria de política externa, o patamar da presença do Brasil no mundo teve um salto qualitativo no correr dos oito anos de sua gestão. Esta elevação do patamar foi fruto de significativas mudanças operadas no âmbito interno. Destaco: uma postura que estimulou o aprofundamento das práticas democráticas; a estabilidade da moeda; a responsabilidade fiscal; a maior abertura da economia ao exterior; a construção de uma redistributiva rede de proteção social na área da educação e

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 16 de maio de 2004.

saúde. Foi esta a dimensão nacional da liderança de FHC no plano internacional que, com sentido de direção, criativamente traduziu necessidades internas em possibilidades externas, no contexto mundial contemporâneo.

O resultado não é uma “herança maldita” para ser depreciada, pois a diplomacia do atual governo não é o revolucionário marco-zero da inserção do nosso país no mundo. Ela apenas exprime, à sua maneira, como a política externa brasileira é uma “obra aberta”, que, valendo-se do histórico dos acervos diplomáticos do Brasil, combina mudança e continuidade em função de distintas conjunturas internas e externas.

Deixo de lado alterações que considero muito criticáveis; por exemplo: a inação diplomática em matéria de direitos humanos e meio ambiente e os riscos externos de uma retórica de movimento direcionada para dar satisfação ideológica interna. Vou me concentrar no que tem sido apresentado como conquista deste governo que parte do construído pela herança do governo anterior.

O contencioso com os Estados Unidos sobre subsídios, que prejudicam o comércio internacional do algodão, está sendo bem conduzido pelo governo Lula na OMC, que obteve sucesso na primeira instância. Não foi dele, no entanto, a iniciativa. O processo teve início em 2002 e partiu da bem-sucedida experiência brasileira, com disputas na OMC, acumulada no governo FHC. O marco inaugural deste trabalho foi a vitória, em 1996, sobre os EUA, no caso que tratava da discriminação imposta às exportações da Petrobras de gasolina reformulada.

A criação do G20, que foi, com o recuo do Grupo de Cairns, uma válida aliança operada pelo governo Lula para a condução das difíceis e ainda indefinidas negociações na OMC, é outro exemplo do mesmo gênero. Só foi possível por obra do mandato de Doha que, com decisivo empenho do governo FHC, contemplou, em

matéria de agricultura, as vertentes de acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação.

A negociação do acordo União Europeia-Mercosul, à qual o governo atual vem dando, com razão, ênfase, foi iniciada no governo FHC e tem a sua base de discussão no que foi então acordado. Quanto à ALCA, foi em discurso na Conferência de Quebec em 2001 que FHC assentou as bases e condições de sua negociação pelo Brasil. No discurso realçou, *inter alia*, o tema do acesso aos mercados, regras compartilhadas sobre antidumping, a importância de concomitantemente proteger a propriedade intelectual e promover a capacidade tecnológica interna, a correção das assimetrias cristalizadas. Todos estes pontos integram a agenda do atual governo nesta matéria, independentemente da cabível discussão crítica sobre a maneira pela qual, interna e externamente, os problemas da negociação ALCA vêm sendo tratados.

Também a sustentação do Mercosul e o relacionamento estratégico com a Argentina tiveram, no governo passado, em momentos difíceis, altíssima prioridade. Partiu de FHC a iniciativa de reunir, em 2000, em Brasília, os chefes de Estado da América do Sul, para conformar a elevação do patamar de relevância política e econômica da América do Sul através da integração em energia, transporte e comunicações. É esta a base que o atual governo encontrou para atuar no contexto regional.

O governo FHC deu construtiva importância ao relacionamento com os EUA e com a Europa, mas a estes dois polos não circunscreveu o seu horizonte. As parcerias estratégicas com a China e a Índia e a intensificação do intercâmbio comercial, às quais se vem dando merecida importância, não nasceram neste governo. São um legado do empenho do governo FHC. O mesmo

se pode dizer do estreitamento das relações com a África do Sul e a Rússia.

No plano da visão geral, a postura do governo FHC em relação à globalização nada teve de acrítica. Buscou reformular normas e pautas internacionais para lidar com os problemas oriundos do fundamentalismo do mercado e o *deficit* da governança mundial. Moveu a primeira pedra na direção de um novo critério de contabilização dos investimentos na apuração das contas públicas por parte do FMI, processo lento que o atual governo está levando adiante. O imperativo de “conseguir adequada relação entre a lógica do mercado internacional e as necessidades sociais internas de cada país” foi um propósito permanente do seu governo. Daí a atuação diplomática que levou à Declaração de Doha sobre TRIPS e a Saúde Pública.

Foi FHC que no discurso pronunciado em 2001 na Assembleia Francesa, premonitoriamente, associou “a imposição de políticas unilaterais em escala planetária” à barbárie. Foi o seu chanceler que, na abertura da Assembleia Geral da ONU de 2002, afirmou não caber o uso da força no Iraque sem uma decisão do Conselho de Segurança, advertindo sobre os riscos da desestabilização mais abrangente.

Em síntese: a política externa do governo FHC não é uma “herança maldita”. FHC construiu o novo a partir do legado diplomático do existente. Foi um notável patrono de novos caminhos. Deles se vale o atual governo na construção de sua presença internacional e deixo à avaliação do leitor o grau de competência e sabedoria com o qual atua a partir do patamar herdado.

## 80. AÇÃO, EXPERIÊNCIA E NARRAÇÃO EM FHC (2006)<sup>1</sup>

Hannah Arendt atribuía grande importância à narrativa e à experiência como meio de alcançar a compreensão das coisas. Todo evento, afirmava, ao ser lembrado é pensado e é inerente à articulação de uma narrativa a busca de um significado a ser compartilhado na intersubjetividade da condição humana. Para Hannah Arendt, as teorias políticas, por mais abstratas que pareçam, usualmente têm subjacentes a instigação de situações e incidentes que, devidamente captados, contêm no seu núcleo o que se tem a dizer.

É visível o alcance explicativo da experiência narrada na exposição do visconde de Mauá aos seus credores, reveladora do desafio do empreendedorismo no Brasil do século XIX; de *Minha vida*, de Trotski, para o entendimento da formação de um revolucionário; das *Memórias* de De Gaulle na compreensão do que forja um estadista; ou da *Autobiografia* de Bobbio na percepção de como os eventos do século XX marcaram a trajetória de um intelectual militante.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 19 de março de 2006.

Estas considerações me ocorrem ao tratar do *The Accidental President of Brazil – a memoir* de Fernando Henrique Cardoso, que acaba de ser publicado nos Estados Unidos. O livro é o relato de sua vida na perspectiva organizadora das experiências que levaram um grande intelectual a uma bem-sucedida carreira política, que culminou com dois densos mandatos presidenciais.

O livro de FHC flui naturalmente, avivado com muitos “causos” – de Sartre em Araraquara a Albert Hirschman incursionando pelo interior de Goiás; do chá com a rainha-mãe da Inglaterra ao impacto do encontro com Nelson Mandela. Possui a sedutora boa prosa de quem sabe e gosta de contar uma “estória”, intercalando-a com as reflexões do *scholar* e instigando-a com a sagacidade do político, como se pode ler nos relatos do seu relacionamento com Lula ou das suas conversas com Kohl, Jiang e Clinton.

A narrativa de FHC tem como entorno definidor o Brasil. O enredo é tecido, como ocorre na memorialística, pela estabilidade do eu que conta e retrospectivamente pondera o que foram as experiências de suas passagens.

O relato parte do menino que recupera a experiência política da sua família: o bisavô, governador da província de Goiás no Império; o avô, militar positivista e republicano; o pai, militar nacionalista que viveu a Era Vargas e foi deputado federal pelo PTB. Ao menino inserido na sua família se sucede o jovem de muitos interesses e logo o intelectual crítico, professor de sucesso na USP, voltado como sociólogo para a investigação de campo do nosso país. Segue-se, em 1964, em função da “caça às bruxas” do regime militar, o exílio do homem de pensamento de esquerda. O exílio trouxe agruras, mas também oportunidades intelectuais e institucionais no trato e na lida com o mundo. O retorno, a aposentadoria compulsória da Universidade e o peso da vida na vigência do autoritarismo impulsionam o intelectual militante a

criar, com engenho, um espaço de pensamento crítico, o CEBRAP, que foi levando FHC a uma relevante atuação oposicionista no debate das ideias.

O desdobramento destas etapas é a travessia. Esta é dada pela gradual mas efetiva transformação do intelectual – que nunca deixou de ser um intelectual – num ator político de crescente competência e importância (prócer partidário, senador, ministro) que enfrentou derrotas (por exemplo: a da eleição da Prefeitura de São Paulo) e com elas aprendeu e que se tornou presidente da República pela força do voto popular. No percurso mesclam-se e convergem os talentos e os acasos. A isto alude o título do livro que dá o devido destaque às circunstâncias que levaram FHC ao Ministério da Fazenda e ao Plano Real.

Quais as experiências decisivas deste relato, reveladoras do núcleo daquilo que FHC deseja transmitir e compartilhar? Na esteira da sugestão arendtiana, diria que são quatro. A primeira é fruto da análise de d. Pedro II e de sua queda, com a proclamação da República, da qual seu avô participou. Daí extrai a lição de que nem o preparo e a seriedade, ao modo de d. Pedro II, nem o voluntarismo do inconformismo jacobino da geração do seu avô são suficientes para lidar com os problemas do Brasil. A segunda provém da experiência do acadêmico que estudou em profundidade a escravidão e a sua pesada herança na vida do país em termos de raça, desigualdade e pobreza. Daí a consciência das mudanças necessárias para desatar os nós que impedem o efetivo desenvolvimento do Brasil e do seu povo. A terceira experiência é a do exílio. Este ensinou a reflexão sobre a inserção do Brasil na América Latina e no mundo, com seus riscos e oportunidades para os caminhos do futuro. A quarta resulta dos anos de chumbo do autoritarismo. O arbítrio aprofundou as convicções democráticas de FHC e consolidou sua postura em prol dos direitos humanos.

Este é o substrato explicativo da atuação do presidente que na condução dos assuntos foi muito bem servido pela sua personalidade e pelo domínio das artes da política. O que singulariza, no entanto, a gestão de FHC é a sua substantiva condição de intelectual. Foi o que o habilitou a entender a complexidade das questões da agenda brasileira, a perceber tendências e a definir rumos. Do sociólogo, como ele explica, reteve o método: buscar a informação relevante e compreender, sem dogmatismos ideológicos, todos os pontos de vista. Daí, em conexão com as experiências decisivas acima mencionadas, a sua democrática postura como chefe de Estado, procurando entender e discutir antes de decidir.

Governar – dizia Mendès France – é escolher. Para o homem público FHC, a escolha não é a opção entre o bem ou o mal, mas entre o preferível e o detestável. O detestável, para FHC, é manter o Brasil com suas injustiças como o eterno país do futuro. Por isso, com convicção e competência na sua trajetória promoveu mudanças que estão levando o nosso país a se tornar um país para o hoje e não para o amanhã. O relato de FHC, com suas experiências e ideais, é um livro de amor ao Brasil.

## **PARCEIROS VITAIS DO BRASIL**



## **81. BRASIL-ARGENTINA – UMA RELAÇÃO ESTRATÉGICA (2001)<sup>1</sup>**

Quero expressar inicialmente o profundo reconhecimento e a grande satisfação com que recebo o título de Doutor Honoris Causa que o Conselho Superior da Universidade de Buenos Aires decidiu conferir-me. É para mim uma honra adicional receber esse título no ano em que a Universidade de Buenos Aires comemora seus 180 anos de existência.

Criada por Bernardino Rivadavia, em 1821 – um ano antes, portanto, de proclamada a Independência brasileira –, a Universidade de Buenos Aires foi ao longo dos séculos XIX e XX importante centro de pesquisa, ensino e reflexão e, igualmente, caixa de ressonância da história do país. Estou certo de que, juntamente com sua Faculdade de Direito, por onde passou boa parte dos homens públicos argentinos, e na qual tantos eminentes juristas lecionaram e lecionam, a Universidade de Buenos Aires continuará, no novo século, a constituir referência obrigatória e vetor da educação na construção da sociedade argentina.

---

<sup>1</sup> Conferência na cerimônia de entrega do título de Doutor Honoris Causa pela Universidade de Buenos Aires, em 14 de agosto de 2001; publicada originalmente no volume 1 do livro do autor: *Mudam-se os tempos* (2002).

As razões que levaram a Universidade de Buenos Aires a conceder-me tão alta honraria foram generosamente mencionadas pelo professor Aldo Ferrer em suas palavras de apresentação. Recebo assim esse título não só como prestigiosa manifestação de apreço à minha obra acadêmica e à minha vida de intelectual, mas também como expressão de reconhecimento ao meu empenho em prol das relações Brasil-Argentina.

Ao refletir sobre essa dupla motivação, registro que a expressão pública inicial desse empenho foi o livro *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. Escrito em parceria com meu amigo Felix Peña e publicado, em 1973, com prefácio de Helio Jaguaribe, um dos tradicionais e recorrentes mentores da aliança estratégica entre nossos dois países, o livro foi editado em Buenos Aires e em São Paulo num momento de fortes tensões e rivalidades. Ele enfrentava as tendências ao afastamento entre os dois países e já propunha uma aliança estratégica como forma de unir forças e vontades para lidar criativamente na Região e no mundo com os desafios que se colocavam na agenda internacional para os países em desenvolvimento.

Esse primeiro empenho demonstra como, ao longo de minha trajetória, a vocação acadêmica esteve sempre associada ao interesse pelos acontecimentos e ao sentimento de que a ação tem no trabalho intelectual um complemento necessário. Testemunha, por outro lado, uma característica comum à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, minha *alma mater*, e à Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires. Ambas são instituições que, para além da excelência acadêmica que lhes é reconhecida, destacam-se igualmente por sua importância histórica como centros formadores de nossas nacionalidades.

Por isso, a distinção que hoje recebo tem um significado especial para um antigo aluno e hoje professor da Faculdade de

Direito da Universidade de São Paulo. Fundada em 1827, seis anos depois da Universidade de Buenos Aires, a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, como é conhecida, sempre desempenhou importante papel na cultura, no direito e na política de meu país, isso já muito antes de integrar-se à Universidade de São Paulo, criada em 1934.

A referência à Faculdade de Direito de São Paulo oferece-me ocasião para mencionar dois ilustres brasileiros, com vínculos especiais com a Argentina, que também frequentaram, como alunos, as arcadas do Largo de São Francisco. Refiro-me a Rui Barbosa e ao barão do Rio Branco.

Rui Barbosa foi designado em 1916, pelo presidente Venceslau Brás, embaixador extraordinário para a comemoração do primeiro centenário da Proclamação da Independência da República Argentina. Naquela ocasião, findas as festividades, pronunciou na Faculdade de Direito de Buenos Aires, ao receber o título de professor *Honoris Causa*, imponentíssima conferência intitulada “Conceptos modernos de derecho internacional”, que ficou conhecida posteriormente como “O dever dos neutros”. Demonstrando conhecer a fundo o país cujo centenário de Independência se celebrava, Rui Barbosa fez então aprofundada análise da formação da sociedade argentina.

Ao tratar especificamente do tema da neutralidade, realçava que esta, em função das interdependências crescentes, não poderia resultar de uma postura de indiferença, mas, ao contrário, requeria o valor justiça, vetor fundamental do direito também no plano internacional.

A permanência de Rui em solo argentino é breve, porém intensa, e oferece-lhe oportunidade para examinar de forma detida os aspectos mais relevantes do relacionamento bilateral. Ao apresentar suas credenciais ao presidente Victorino de la

Plaza, sublinha a necessidade de que os antagonismos aparentes se resolvam “por mútuas concessões”. E prossegue: “Estas as condições em que se podem e devem desenvolver, paralela e cooperativamente, a República Argentina e o Brasil, dos quais não se errará, dizendo que tudo na sua situação natural os aproxima, e só uma inteligência superficial das suas necessidades os poderia desunir”.

Em discurso proferido no Jockey Club, durante banquete em homenagem ao presidente da Argentina, Rui afirma que a política que inspira o governo brasileiro é de paz e fraternidade para com a República Argentina, “sua grande irmã, primogênita nas instituições, mas companheira, amiga inseparável e imprescindível colaboradora na obra da civilização, da paz e da honra americana”. E prossegue, num rasgo de admirável presciência:

*Só me resta desejar, aguardar, confiar que os dois governos, entrando reciprocamente no campo das medidas que devem converter essas aspirações profundas entre os dois povos em realidades irretratáveis de parte a parte, completem o esboço inicial do ABC com as grandes consequências práticas de uma colaboração geral em uma vasta construção contratual das novas instituições internacionais na ordem política, na ordem econômica, na ordem jurídica, pelas quais está chamando o papel destas democracias latino-americanas como percursoras do futuro, que há de submeter o mundo ao divino princípio da resolução de todos os problemas humanos segundo as leis da persuasão, da justiça e da solidariedade.*

A mesma confiança no importante potencial de cooperação entre Brasil e Argentina é sublinhada por outro antigo aluno do Largo de São Francisco, o barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira. No discurso que proferiu ao ser homenageado

pelos corpos docente e discente da Faculdade de Direito de São Paulo, em 5 de outubro de 1907, saudado por Pedro Lessa, um de meus ilustres antecessores na cátedra de filosofia do direito, Rio Branco afirmou que a Faculdade foi o lugar em que verdadeiramente aprendeu “as regras do Direito e do dever”.

Dentre tais regras, era especialmente cara a Rio Branco aquela que ressalta a importância da paz para o desenvolvimento dos povos, em especial para as nações novas do continente sul-americano. Rio Branco teve como parceiro na construção do entendimento entre os nossos dois países o ilustre diplomata e homem público argentino Ramón Cárcano, de quem foi grande amigo desde muito jovem, como relata Rosendo Fraga no seu recente livro *Ramón Cárcano diplomático – la história como instrumento de la diplomacia*, editado pelo Conselho Argentino para as Relações Internacionais – Cari, órgão dirigido pelo embaixador Carlos Muñiz, grande referência da diplomacia argentina e do entendimento entre nossos dois países.

Em discurso proferido em abril de 1909, por ocasião do seu sexagésimo aniversário, Rio Branco criticava duramente aqueles que se entregam “à loucura das hegemonias ou ao delírio das grandezas pela prepotência”, acrescentando: “Estou persuadido de que o Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar acima de tudo na força do direito e do bom senso”.

Tal convicção traduziria para Rio Branco um dos vetores fundamentais da inserção do país na região e no mundo, pois “a nação brasileira só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz, com os seus próprios elementos, dentro das fronteiras em que se fala a língua dos seus maiores, e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes, por honra de todos nós e por segurança do nosso continente”. Nesse contexto, é significativo o interesse de Rio Branco em promover, por meio de um *tratado de cordial inteligência e de arbitramento entre Brasil, Argentina e Chile*, o chamado A.B.C.

– a que fez referência Rui Barbosa no discurso que mencionei –, a incipiente – estamos em 1909 – noção de integração regional, fundamentada num instrumento que permitisse “assegurar a paz e estimular o progresso da América do Sul”.

As palavras de Rio Branco ilustram uma visão do Brasil e de sua forma de inserção no mundo. Elas moldaram a maneira do agir diplomático do país e da condução de nossa política externa, que está permeada, em meu entender, por uma leitura essencialmente grociana da realidade internacional. Conflito e cooperação podem ser geridos pelo direito e pela diplomacia, que são meios de reduzir-se o impacto da política de poder e lidar-se com os riscos de anarquia inerentes à dinâmica de funcionamento do sistema internacional.

As reflexões de Rui e de Rio Branco são pertinentes à minha exposição esta noite e também estão ligadas à minha trajetória de professor.

É a correlação entre a legitimidade do poder e a justiça da norma que a torna plenamente realizável. Por isso, nas minhas atividades acadêmicas e de homem público, venho destacando a determinante confluência entre a filosofia do direito e a filosofia política. Seguindo a lição de Norberto Bobbio, creio que democracia e direitos humanos, no plano interno, e paz, no plano internacional, operam numa dialética de mútua implicação e polaridade – para recorrer à terminologia de Miguel Reale, meu mestre e antecessor na cátedra de filosofia do direito na Faculdade de Direito de São Paulo.

É por esse motivo que vejo na elevação do patamar de entendimento entre nossos dois países – que devemos na década de 80 à clarividência dos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney – um lastro axiológico excepcional. Com efeito, ambos os primeiros mandatários foram guiados pela “ideia-força” de que a aliança entre

o Brasil e a Argentina era um caminho seguro para a democracia, os direitos humanos e a paz – temas recorrentes do meu percurso de intelectual e de homem público.

Posteriormente, o Mercosul aprofundou e alargou essa visão, nas condições trazidas pela mudança do sistema internacional produzidas pelo fim da Guerra Fria. Para seus membros, passou este a representar, na década de 90, uma maneira de ser e estar no mundo, seja no plano político, seja no plano econômico, seja no dos valores.

O Mercosul, que adquiriu a dimensão superior de uma política de Estado, tanto para a Argentina, nas presidências Carlos Menem e Fernando de la Rúa, quanto para o Brasil, nas presidências Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, é um ordenamento jurídico de integração. Nesse sentido, observo que a correspondência entre as normas jurídicas e a realidade internacional não é automática, em função da distribuição individual de poder entre os Estados.

Como estudioso do direito internacional econômico, não desconheço a força e o papel da reciprocidade dos interesses e o que significam os riscos e as possibilidades inerentes à criação e aplicação das normas de direito internacional econômico. Essas, como verifiquei com base em minha experiência na OMC, são muito mais inteligíveis, à luz da lógica de uma “jurisprudência de interesses” do que do estrito ângulo de uma “jurisprudência de conceitos”.

No trato do aleatório e da conjuntura inerente à vida econômica, é possível ter dois tipos de atitudes na calibração de um ordenamento jurídico, para lançar mão de conceito utilizado por Tércio Sampaio Ferraz. A primeira é a de lidar com os riscos de conjuntura, qualificando o compromisso e o empenho dos Estados e permitindo consequentemente a suspensão da aplicação

das normas em função de circunstâncias excepcionais. São as salvaguardas de risco – os *waivers* e as *escape clauses* – contempladas, por exemplo, em vários dispositivos dos acordos do FMI e da OMC.

A segunda atitude está ligada às técnicas voltadas para planejar-se o cumprimento das obrigações, que permitem conservar a reciprocidade dos interesses que os motivaram, mediante a adaptação do ordenamento aos acidentes da conjuntura e do aleatório. São as salvaguardas de desempenho, que não buscam a suspensão da aplicação das normas, mas sim meios e modos de aplicá-las, mesmo em circunstâncias que requerem a gestão de riscos. Tais são, por exemplo, as salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica, que não têm como objetivo impedir a utilização da energia nuclear, antes, têm o de resguardar o perigo de seu desvirtuamento para fins militares.

O Mercosul, por sua natureza e por ser um instrumento jurídico que cuida de relações de longa duração e execução continuada, não é um contrato comercial – um acordo internacional que trata apenas de compras e vendas entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. É tecnicamente um contrato plurilateral, onde o elemento fundamental é o objetivo comum. Tem este uma função instrumental no sentido de que a satisfação do interesse dos países contratantes passa pela realização do escopo que compartilham – *communione adferunt*, como ensinava Hugo Grócio.

Faço essas observações por acreditar que, nesta fase difícil pela qual passa o Mercosul, nosso caminho deve ser o de trabalhar e enfatizar as salvaguardas de desempenho. Estas constituem uma regra de calibração que evita a desintegração do ordenamento e permite o seu funcionamento em novas condições de temperatura e pressão. Na construção de tais salvaguardas, precisamos ser conduzidos pela sabedoria das adaptações criativas, sem nunca

perder o horizonte de “visão de futuro” que nos guia em direção a nosso projeto comum.

Ao tratar das categorias de calibração do ordenamento jurídico do Mercosul, estou indicando um caminho, ciente da complexa realidade e de como é desafiante o embate entre os conceitos e as práticas. Os “universais” dos conceitos são fugidios, e não apenas no campo jurídico. É por isso que considero heurística a importância atribuída por Hannah Arendt, com base em Kant, aos juízos reflexivos, voltados para extrair das particularidades das situações e das conjunturas o seu alcance universal. Em outras palavras, como disse Albert O. Hirschman ao concluir, em 10 de novembro de 1989, seu discurso de agradecimento ao receber o título de Doutor *Honoris Causa* desta mesma Universidade: a definição ou a escolha de *one best way* é não apenas problemática, mas também inadequada, se utilizada como principal elemento norteador dos objetivos maiores do desenvolvimento, uma das “ideias-força” no relacionamento bilateral.

Na procura desse alcance, penso, no entanto, com Bobbio, que a história não recomeça *ex novo* a cada dez anos, e que existem “forças profundas” que moldam a diplomacia sul-americana e as relações argentino-brasileiras. É, portanto, para o significado dessas “forças profundas” que passo agora a dirigir a minha atenção, enfatizando o repertório comum de interesses convergentes.

Suas manifestações, no mais alto nível político dos dois países, têm início no limiar do século XX, com a visita que o presidente Julio Argentino Roca fez ao Brasil em 1899 e naquela que o presidente Manuel Ferraz de Campos Salles realizou à Argentina em 1900. Como observou Luiz Felipe de Seixas Corrêa em livro comemorativo do centenário desse intercâmbio, as duas visitas representariam “acima de tudo uma antevisão do processo de integração, que só muitas décadas mais tarde viria a instalar-se na relação”. É particularmente significativa, a esse respeito,

a declaração do presidente Julio Roca no Rio de Janeiro frente a legisladores brasileiros: “Brasil e Argentina devem unir-se com laços da mais profunda amizade, porque juntos serão ricos, fortes, poderosos e livres”.

A diplomacia presidencial como evento estruturador da agenda diplomática entre os dois países tem também como exemplo as visitas do presidente Agustín Justo ao Brasil, em 1933, reciprocada pelo presidente Getúlio Vargas dois anos mais tarde. A visita de Vargas foi um marco da importância atribuída por seu governo às relações com a América do Sul, como se pode verificar em inúmeras passagens do seu *Diário*.

A assinatura do pacto antibélico foi o ponto de destaque da visita do presidente Justo, descrita em seu relatório ao Congresso em 1934 nos seguintes termos: “respondiendo a los mismos anhelos de paz y armonía internacional se ha reanudado una de las mejores tradiciones de nuestra vida diplomática, estrechando relaciones de amistad con países a los que debemos considerarnos atraídos por sentimientos e intereses convergentes”.

Lastreada em antecedentes históricos dessa ordem, a prioridade dada pela política externa brasileira à Argentina permanece um dado incontestável de nosso relacionamento bilateral. Ao tomar posse como chanceler do Brasil em 29 de janeiro do corrente ano, procurei dar o devido realce a essa orientação ao reafirmar “a aliança estratégica com a Argentina como uma das linhas-mestras da política exterior do presidente Fernando Henrique, fator decisivo para a evolução do Mercosul e um dos dados-chave da equação sul-americana”.

Para mim, essa caracterização tem um significado que vai além da reafirmação, na capacidade de ministro das Relações Exteriores, de uma diretriz essencial do governo Fernando Henrique Cardoso. Como acabo de assinalar, encontro uma identificação pessoal,

baseada no pensamento e nas reflexões que desenvolvi ao longo de minha trajetória na promoção de relações de caráter especial entre o Brasil e a Argentina, marcadas pela noção de uma parceria estratégica. Tal caracterização hoje se justifica, tanto pela amizade e solidariedade entre nossos povos, quanto pelo interesse comum em *eliminar* a pobreza e a exclusão de nossas sociedades. Torna-se essencial, assim, fortalecer nossas condições de inserção num mundo que simultaneamente se globaliza e se regionaliza.

É essa a visão, realçada pelo professor Aldo Ferrer em sua apresentação, que com relação à Argentina sempre norteou minha atuação. Destaco, aliás, que minha visão tem sido adensada por um contínuo diálogo com o professor Ferrer – a quem conheci há muitos anos por intermédio de Helio Jaguaribe. Desde então, sempre admirei sua integridade de caráter, a seriedade de sua pesquisa e a clareza de seu pensamento. São virtudes que se refletem em seus trabalhos sobre a economia argentina, a globalização, a integração econômica da América Latina, entre outros temas, e que eu próprio testemunhei na prática, quando participei, de 1986 a 1987, do Grupo de Personalidades convocado pela OEA para assessorar o secretário-geral da Organização. Com efeito, o grupo teve como relator o professor Ferrer e o nosso documento conclusivo, intitulado “Desarrollo integral y democracia en América Latina y el Caribe”, que a ele tanto deve, antecipou muitos dos desafios da década de 90.

Na idealização e implementação dessa política entre Brasil e Argentina e, num sentido mais amplo, na sua expressão no contexto sul-americano, hemisférico e global, tenho a satisfação e o orgulho de compartilhar a perspectiva de nomes ilustres. Remontam eles, como assinalai, a Rio Branco e Rui Barbosa. Essa perspectiva também encontra identificação contemporânea, na academia e no governo, em personalidades como, para citar apenas algumas,

André Franco Montoro, Helio Jaguaribe e, naturalmente, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, a quem acompanhei, quando desempenhávamos funções exclusivamente acadêmicas, em inúmeros seminários em Buenos Aires.

Fernando Henrique Cardoso foi, desde os anos 50, como ele mesmo afirmou em entrevista a Roberto Pompeu de Toledo, a qual constitui o livro *O presidente segundo o sociólogo*, um homem consistentemente voltado para a Argentina, inclusive pelos laços de amizade e de parceria intelectual com os professores Gino Germani e Torcuato di Tella. Essa postura do intelectual foi reiterada no campo de ação pelo homem público seja como ministro das Relações Exteriores, seja como titular da Fazenda, culminando no sentido de direção que vem imprimindo à política externa brasileira na sua lúcida presidência.

No extenso rol das manifestações de afinidade entre nossos dois países que tenho aqui referido, destaco ainda duas outras declarações em momentos igualmente ricos de significado. A primeira datada de 12 de julho de 1908, tem como pano de fundo uma atividade que se mantém até os dias de hoje como um bastião de rivalidade entre nós e conseqüentemente continua a mobilizar profundamente as emoções de nossos povos, embora, nesse caso, justificada e saudavelmente.

Trata-se de uma visita ao Brasil de equipe de futebolistas argentinos homenageados por Rio Branco, ministro das Relações Exteriores, em almoço no Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, com a presença do ministro argentino. Destaco as palavras então pronunciadas pelo chefe da diplomacia brasileira que, ao rebater opiniões de “jornalistas mal informados”, afirmou: “todos aqui desejamos ardentemente que a República Argentina inteira tenha confiança na nossa leal amizade e a ela corresponda com a mesma

cordialidade com que lhe desejamos sempre todas as prosperidades e todas as glórias da paz”.

A segunda manifestação ocorre no contexto da visita de Horácio Lafer, então chanceler do presidente Juscelino Kubitschek, a esta capital em novembro de 1959, quando, ao condecorar o presidente Arturo Frondizi com a Ordem do Cruzeiro do Sul, destacou que:

*Nunca, como hoje, as relações entre a Argentina e o Brasil formaram um céu despido de nuvens e de sombras. As nossas classes militares se conhecem, se respeitam e sabem que poderão estar um dia juntas, contra qualquer perigo comum, sempre ombro a ombro; jamais face a face. Os nossos políticos e dirigentes estão cada vez mais entrelaçados por estima recíproca. Nossas economias são complementares e não concorrentes. Nossos povos enfrentam os mesmos problemas e anseiam pelos mesmos ideais. Queremos, por isso mesmo, para o outro, o que desejamos para nós mesmos.*

Na mesma visita, o chanceler firmou Protocolo de Consulta cuja pertinência permanece inalterada, ao determinar, entre outros pontos, consultas cada vez mais frequentes entre os dois governos “para o assuntos de âmbito internacional que possam ser, direta ou indiretamente, do interesse dos seus países”, assim como “ter sempre em vista a conveniência de manter uma atuação coordenada dos seus representantes diplomáticos, especialmente no tratamento de problemas comuns aos Estados Americanos”.

Em ambos os casos, fica a nítida impressão de que tais palavras poderiam haver sido pronunciadas ou acordadas em nossos dias, tal a sua atualidade. Assim como inúmeras outras manifestações ao longo dos anos, creio que essas palavras são, a seu modo, reveladoras da profundidade da aspiração de maior proximidade

entre os dois países e da consciência de sua comunidade de interesses. No caso da visita do chanceler Horácio Lafer a Buenos Aires, vale observar que dela resultou, meses mais tarde, o encontro de Uruguaiana entre os presidentes Frondizi e Jânio Quadros, momento de grande convergência entre os dois países, que até hoje tem reverberações positivas e que por isso menciono com gosto nesta exposição. Recordo a propósito o relato que daquele momento faz Oscar Camilión em seu recente livro *Memorias políticas: de Frondizi a Menem (1956-1996)*, no qual também dá conta de sua ação diplomática em prol do entendimento entre os dois países. Aponto igualmente os desdobramentos conceituais desse encontro contidos na declaração firmada em 15 de novembro de 1961, em Buenos Aires, pelos chanceleres Miguel Ángel Cárcano e San Tiago Dantas.

Não há hoje qualquer dúvida quanto ao caráter único e a singular importância das relações Brasil-Argentina para cada um dos nossos países. São relações que se refletem em praticamente todos os aspectos da vida nacional dos dois países, encontram sua base na comunhão de valores existente entre ambos e têm no Mercosul o seu projeto internacional mais relevante – elementos que estão na base da sua caracterização como uma aliança estratégica. Aprofundá-la e torná-la ainda mais densa é um objetivo de primeira ordem.

É o que estamos fazendo, levando plenamente em conta os difíceis desafios conjunturais que se nos antepõem, contribuindo para que a economia argentina encontre novamente o caminho do crescimento sustentável e da competitividade. Para o Brasil, uma Argentina forte e próspera é hoje um dado essencial, com impacto sobre o próprio projeto nacional, tendo em vista não só o grau de interligação das duas economias, mas também sua projeção externa. Esta passa pela consolidação do Mercosul, transita pela

participação conjunta nas negociações em torno de uma área de livre-comércio nas Américas e é um dado-chave para acordos de associação inter-regional, como aqueles que atualmente se negociam entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN) e entre o Mercosul e a União Europeia. Em poucas palavras, é isso tudo que nos dá a credibilidade de um *soft power* – para usar-se a expressão de Nye –, indispensável à vida internacional contemporânea.

É também o que estamos fazendo em toda a gama de nossas relações bilaterais, cada vez mais marcadas pela consulta e coordenação de políticas e posições. Essa prática foi preconizada, como recordei há pouco, pelo Protocolo de Consulta firmado em 1959. Segui essa mesma diretriz em 1992, quando ocupei pela primeira vez a pasta das Relações Exteriores, nos meus entendimentos com o então chanceler do presidente Menem, Guido di Tella. Na ocasião, tive a satisfação de ser o responsável, do lado brasileiro, pelo cronograma de Las Leñas – etapa importante do processo do Mercosul. Mantive-a em 1999, em momento delicado, quando fui ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do presidente Cardoso. Como titular do Ministério das Relações Exteriores desde janeiro deste ano, a ela sou escrupulosamente fiel nos permanentes contatos com meu amigo e parceiro, o chanceler do presidente Fernando de La Rúa, Adalberto Rodríguez Giavarini. As consultas que hoje mantemos abarcam campos como a coordenação macroeconômica, a cooperação consular e a realização de consultas regulares sobre os assuntos políticos da agenda internacional regional e global.

Essas são medidas que não apenas adensam as relações e contribuem para uma integração cada vez mais tangível e benéfica, mas também preparam nossos países para melhor enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, marcado por uma permeabilidade entre os assuntos “internos” e “externos”

muito maior do que no passado. Dos debates na OMC às ameaças à estabilidade democrática em nossa própria região. Das novas formas de protecionismo aos novos desenvolvimentos no campo do desarmamento e da não proliferação e suas implicações para o quadro estratégico mundial. Dos vários foros de negociações globais – como clima, florestas, racismo, questões de saúde pública – aos questionamentos cada vez mais frequentes da sociedade civil mundial à globalização e à universalização de certas regras de convivência internacional. Todas essas são questões para nós relevantes, pois de uma ou de outra forma nos afetam, como Estados soberanos, como parceiros estratégicos, como membros do Mercosul, como partes de uma região de características próprias – a América do Sul –, e como países latino-americanos com interesses gerais e universais.

Como parceiros num projeto comum de integração e de inserção internacional, Brasil e Argentina também devem empenhar-se na articulação do nosso espaço no continente sul-americano, articulação que a meu ver representa tanto um desdobramento natural da crescente vinculação bilateral e no âmbito do Mercosul, quanto um elemento catalisador de crescimento e desenvolvimento econômico e comercial da nossa região.

De fato, a geografia impõe-se cada vez mais como um fator fundamental não só no que diz respeito à proximidade de mercados, mas também ao aproveitamento de sinergias nos campos de energia e transportes, contribuindo para reduzir custos e aumentar a eficiência de produção, com benefícios tangíveis para o comércio inter e extrarregional. Se em outros momentos de nossas relações bilaterais houve alguma tendência a tratar o fator geográfico do ângulo da geopolítica como ramo da estratégia militar, hoje, com ambas as sociedades vivendo sob o signo da democracia, o enfoque é necessariamente geoeconômico.

O aproveitamento dos recursos hídricos na Bacia do Prata é ilustrativo a esse respeito. Tema a seu tempo marcado pela controvérsia entre ambos os países sobre como aproveitar tais recursos em zonas limítrofes, hoje é objeto de intensa cooperação, que abarca não apenas as áreas de interconexão energética – questão essencial, sobretudo no atual contexto de escassez no Brasil – mas também outras, como meio ambiente e desenvolvimento fronteiriço. É sem dúvida um exemplo marcante do que costumo chamar a transformação das *fronteiras de separação* em *fronteiras de cooperação*.

Esse processo de integração que busca *fazer a melhor economia de nossa geografia* encontra-se em curso, em maior ou menor grau e intensidade, entre todos os países limítrofes do continente sul-americano, e constituiu um dos principais pontos objeto da reunião de presidentes realizada em Brasília em Setembro de 2000 por iniciativa do presidente Fernando Henrique Cardoso. Um seguimento oportuno e adequado da reunião de Brasília afigura-se, conseqüentemente, elemento fundamental para a crescente integração da infraestrutura do espaço geoeconômico regional e sub-regional. Estamos empenhados nessa tarefa que, no entanto, para ser bem-sucedida necessita, naturalmente, da continuidade do apoio e do engajamento por parte de nossos vizinhos.

Consideramos a integração da América do Sul condição essencial para o desenvolvimento sustentável da região. A ampliação da integração econômica pressupõe o fortalecimento da integração física entre os países sul-americanos. É necessário construir, melhorar e ampliar rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, gasodutos e oleodutos, além de integrar as redes de energia e de telecomunicações, de forma a facilitar o intercâmbio de bens, pessoas e informações entre os países da região e deles para o resto do mundo. A formulação de um plano baseado num

conjunto de projetos de infraestrutura moderna e eficiente tem-se inspirado no conceito de *eixos de integração e desenvolvimento* tendo como foco o desenvolvimento sustentável da região, que inclui os aspectos econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos. Tive ocasião de tratar de pontos como esses, relativos à integração da infraestrutura da América do Sul, em recente artigo, publicado no jornal *La Nación* em 7 do corrente mês de agosto.

Por todas essas razões, posso afirmar com segurança que hoje, apesar das dificuldades que o atual contexto nos reserva, temos uma agenda comum, concreta e relevante de aprofundamento tanto das relações bilaterais quanto das do Mercosul.

A integração entre os dois países seguirá em frente, por exemplo, e, entre tantas outras áreas:

(i) na associação de cadeias produtivas para aumentar a competitividade dos nossos produtos em nossos próprios mercados e fora deles;

(ii) na exploração conjunta de terceiros mercados, através da definição de estratégias comuns de promoção comercial; na área de grande sensibilidade e potencial protecionista representada pelo controle zoossanitário e fitossanitário, de fundamental importância para dois países que não apenas são os maiores produtores agropecuários da América Latina, como grandes fregueses um do outro, onde há uma extensa agenda de providências conjuntas a tomar, incluindo a promoção da imagem externa de ambos como produtores agrícolas e a coordenação e interação em negociações internacionais;

(iii) na coordenação macroeconômica;

(iv) na área nuclear, em que tanto se avançou na construção da confiança, área que já constitui um domínio de cooperação ativa na pesquisa e desenvolvimento tecnológico e industrial, hoje

fortalecida pela assinatura da declaração sobre a criação da Agência Argentino-Brasileira de Aplicação de Energia Nuclear (Abaen), que muito deve, do lado argentino, às iniciativas do professor Aldo Ferrer; a Abaen será uma agência binacional que refletirá na área da cooperação o que a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle, a Abacc – cujos dez anos de existência hoje também comemoramos – representa na área da inspeção e transparência;

(v) nos campos da livre circulação de pessoas e da facilitação de trâmites consulares e notariais, que tantas dificuldades e entraves ainda impõem aos nossos turistas, empresários, estudantes e artistas.

Esses são objetivos que estimo coerentes e condizentes com o porte que hoje assume a relação Brasil-Argentina, verdadeira parceria de grande alcance que nos fortalece mutuamente facilita nossa inserção no mundo e constitui um dado-chave da estabilidade política e do crescimento econômico sustentável na América do Sul. Trabalhar em prol de sua consolidação é para mim, além do fiel cumprimento da orientação do presidente Fernando Henrique Cardoso, um ato de fé nas minhas próprias convicções como estudioso de política externa e relações internacionais, assim como nas forças profundas de amizade e identificação que unem nossos dois povos.



## 82. RELAÇÕES BRASIL-PORTUGAL: PASSADO, PRESENTE, FUTURO (2000)<sup>1</sup>

### I

Creio que seria útil iniciar estas reflexões sobre as Relações Brasil-Portugal num mundo globalizado e que se inserem no marco das celebrações dos 500 anos lembrando uma observação de Ortega y Gasset: a perspectiva é um dos componentes da realidade. Ela não a deforma, mas a organiza. Esta avaliação epistemológica de Ortega, de caráter geral, é, sem dúvida, extremamente apropriada para a política externa – foco do meu texto – que é naturalmente a expressão do ponto de vista de um país sobre o mundo e o seu funcionamento. Com efeito, uma das tarefas do campo é a de analisar e investigar a especificidade política, econômica e cultural da inserção de um país no seu contexto internacional e regional. Esta especificidade tem a dimensão do tempo mais longo, explicável em função de certos fatores de persistência na vida internacional – por exemplo, a localização geográfica e os vizinhos; a maior ou menor proximidade dos focos de tensão presentes no centro do cenário internacional; a língua e a cultura, o nível de desenvolvimento,

---

1 In: ABDALA JR., Benjamin (org.). *Incertas relações: Brasil-Portugal no século XX*. São Paulo: Senac-SP, 2003.

os temas da estratificação internacional. Ela explica, também, a identidade internacional de um país, ou seja, o que caracteriza o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a visão e os interesses de um país, enquanto ator no sistema mundial, da visão dos demais. Esta diferenciação obedece à lógica das identidades que interagem com a lógica da globalização no sistema internacional dos nossos dias. É esta interação que conforma o pluralismo do mundo. Daí a razão de ser de distintos interesses e visões que dão a perspectiva organizadora e a latitude da inserção de um país no mundo.

No estudo da política externa, enquanto campo próprio de análise, uma das dicotomias clássicas, que remonta à lógica da Paz de Westfalia de 1648, é a distinção entre o “interno” e o “externo”. Isto significa a hipótese de trabalho que detecta, na política externa, uma esfera que goza de uma autonomia em relação à política interna, proveniente das características do funcionamento de um sistema internacional de predominante natureza interestatal e intergovernamental.

Hoje em dia, esta separação é problemática, pois as forças centrípetas da lógica da globalização, que têm o seu suporte técnico nas inovações trazidas pela informática, promove a diluição entre o “interno” e o “externo”, através da interação das redes, operadas por uma multiplicidade de atores, governamentais e não governamentais.

Registro o comentário sobre a clássica separação entre o “interno” e o “externo” porque, a meu ver, o que caracteriza a especificidade das relações luso-brasileiras desde a nossa Independência em 1822 é, precisamente, a constante e recorrente interpenetração das duas esferas. Esta antecipada interpenetração no tempo tem a sua explicação na história comum, na língua compartilhada e no seu repertório de significados, na consequente

fertilização cultural, ainda que assincrônica e intermitente, e na demografia. Em outras palavras, o que configura o relacionamento Brasil-Portugal depois do término do sistema colonial é uma mudança sem ruptura com a herança portuguesa.

Com efeito, o que assinala preponderantemente a agenda das relações luso-brasileiras, da Independência aos nossos dias? Diria que é o uso da língua comum e o destino das pessoas que trafegam de um país para outro país, com todos os desdobramentos que disso deriva.

É nesta moldura macropolítica que se insere, no plano bilateral, o Tratado de Amizade e Consulta de 1953 que, revisto e atualizado para as condições do ano 2000, será assinado em abril, no Brasil, pelas mais altas autoridades dos dois países. O Tratado de 1953, expressão da ideia-força da comunidade luso-brasileira, explicita a agenda do “interno” como “externo”, pois, na substância, trata da equiparação de portugueses e brasileiros, da livre-circulação e estabelecimento de portugueses e brasileiros nos respectivos países e da aplicabilidade do tratamento de nação mais favorecida aos cidadãos de ambos os países.

O “interno” como “externo” tem e teve um impacto na construção da diplomacia presidencial brasileira. Com efeito, o Brasil, como todo país continental, tem a tendência de voltar-se para dentro e não para fora. Para isso também contribui a barreira da língua portuguesa. Neste sentido, o à vontade e a familiaridade proveniente desta interação entre o “interno” e o “externo” – o não estranhamento, facilitado pela língua e pela cultura – explica, na perspectiva brasileira, o porquê ir a Portugal tornou-se parte da prática da nossa diplomacia presidencial na sua vertente, para usar a classificação de Sérgio França Danese, de diplomacia dos encontros e dos deslocamentos.

Campos Sales, Hermes da Fonseca, Epiácio Pessoa, na condição de presidentes eleitos, visitaram Portugal. Inauguram, na nossa primeira República, uma tradição que passa, com variados tipos de visita de distintos significados políticos, por Café Filho, Juscelino Kubitschek, Figueiredo, Tancredo Neves, José Sarney, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, e que agora estão institucionalizadas pela periodicidade das cimeiras luso-brasileiras.

A diplomacia presidencial, como uma expressão de uma diplomacia de cúpulas, tem, na opinião pública interna, uma de suas referências. Talvez o que ajude também a estender o percurso lusitano dos presidentes brasileiros seja o trânsito relativamente fácil de Portugal no âmbito da opinião pública brasileira, no século XX. Neste contexto, o grande exemplo simbólico deste potencial de agregação de simpatia é a viagem aérea ao Brasil dos aviadores portugueses Gago Coutinho e Sacadura Cabral, em 1922, no centenário da Independência.

A familiaridade do jogo do “interno” e do “externo” nas relações luso-brasileiras esclarece o porquê, no correr de todo o século XX – além das correntes migratórias dos portugueses para o Brasil e, mais recentemente, de brasileiros em Portugal –, da presença, por força das vicissitudes das conjunturas internas em ambos países, de asilados políticos brasileiros em Portugal e de asilados políticos portugueses no Brasil, com impregnação na sociedade civil, na opinião pública e na cultura.

Explica, também, atitudes e posturas derivadas das afinidades no campo dos valores quanto às formas de conceber a vida em sociedade. São os republicanos portugueses que debatem e aceleram, em Portugal, o reconhecimento, em 1890, da República no Brasil. No início da República, a marinha portuguesa, com navios ancorados no Rio de Janeiro, acolhe os revoltosos da marinha brasileira, em episódio que levou Floriano Peixoto à ruptura das

relações diplomáticas com Portugal, restabelecidas em 1895, na presidência de Prudente de Moraes.

As afinidades ideológicas têm um papel na aproximação diplomática de Portugal e Brasil iniciada no primeiro governo de Getúlio Vargas. É o paralelismo do “Estado Novo” de Salazar e do “Estado Novo” de Vargas que explica, por exemplo, o Acordo de 1941 entre o Secretariado Nacional de Propaganda de Portugal, dirigido por Antonio Ferro, que o negociou, e o Departamento de Imprensa e Propaganda do Brasil (DIP) de Lourival Fontes.

Realço que com significado político muito distinto, em tempos mais recentes, durante a vigência do regime militar de 1964, brasileiros da oposição acompanharam com o maior interesse, seja como exilados em Portugal, seja a partir do Brasil, os desdobramentos do término do regime salazarista. Com efeito, a Revolução Portuguesa de 25 de abril teve seu impacto na transição espanhola, e o que aconteceu na península ibérica, como um todo, foi matriz importante de reflexão e de ação política – entre outros de Ulysses Guimarães e Fernando Henrique Cardoso – que, calcada sobre o esgotamento e término de regimes burocrático-autoritários, construiu no Brasil o processo da “abertura”. Não é por acaso que Tancredo Neves, que catalisou com sucesso este processo, na viagem de 1985, que foi o seu momento presidencial, sinalizou, em Portugal, o reencontro do Brasil com a democracia. Nesta linha de raciocínio vale a pena lembrar que a Constituição portuguesa, enquanto expressão da reconstitucionalização democrática, foi fonte inspiradora das mais fortes da Constituição brasileira de 1988.

## II

O “interno” como “externo”, que caracteriza boa parte das relações diplomáticas luso-brasileiras, trouxe tensões entre

Portugal e o Brasil quando, na agenda comum, se colocou um tema importante da política internacional: o problema do colonialismo português.

Como é sabido, Portugal de Salazar contou, durante um longo período, com o apoio brasileiro – explícito ou reticente – para a persistência de uma política colonialista que a história revelou ser uma obstinação irrealista e cujo alto custo contribuiu para a própria derrocada do salazarismo. Neste apoio, teve papel decisivo a comunidade de afeto que a diplomacia portuguesa explorou com competência e habilidade, tendo o lastro de apoios políticos internos relevantes. Entre eles, a ação da então influente e organizada comunidade portuguesa do Rio de Janeiro, e o endosso do conservadorismo, em matéria de política internacional, de diplomatas de peso, de políticos brasileiros e da maioria da grande imprensa do país, que interpretavam a vida mundial exclusivamente à luz da bipolaridade Leste-Oeste e viam, conseqüentemente, em Portugal, o país-membro da OTAN e o aliado dos Estados Unidos.

No debate interno brasileiro – além da crítica política ao salazarismo, que passa a ter ressonância depois da saída, em 1959, de Álvaro Lins como embaixador do Brasil em Lisboa, em função dos problemas e desdobramentos do asilo político concedido ao opositor português Humberto Delgado –, merece destaque um novo enfoque sobre a política externa do país. Este enfoque ampliava o alcance do vetor desenvolvimento da política externa de Juscelino Kubitschek – tema básico da política externa brasileira desde a Revolução de 30 – pois fazia renovada leitura da realidade internacional, a partir de uma perspectiva brasileira. Esta leitura levava em conta outras nuances do sistema internacional, inclusive a polaridade Norte-Sul e o seu potencial, que surgia nas brechas da interação Leste-Oeste. Na sua formulação destacaram-se os chanceleres Afonso Arinos e San Tiago Dantas, que operacionalizaram a “política externa independente” de Jânio

Quadros e João Goulart. A “política externa independente”, como apontou o chanceler Araújo Castro em 1962, via, não só no desenvolvimento, mas também no desarmamento e na descolonização – os três D – conceitos apropriados para nortear as linhas mestras da diplomacia brasileira.

A descolonização, realçada por Araújo Castro, era tema natural e apropriado para o Brasil, que surgiu para a vida independente na primeira grande leva da descolonização – a da América Latina no século XIX. Existia, conseqüentemente, sintonia e identidade em relação à segunda leva da descolonização, que se iniciou no pós-Segunda Guerra Mundial. Esta sintonia traduziu-se, politicamente, em 1952, na VII Assembleia Geral da ONU, na defesa da autodeterminação dos povos – inclusive dos povos dos territórios não autônomos. Em 1960, na XV Assembleia Geral da ONU, há importante voto brasileiro, favorável à famosa declaração em prol da concessão de independência aos povos coloniais. Também em 1960, qualificado como o ano da África, o Brasil, na presidência de Juscelino Kubitschek, sendo chanceler Horácio Lafer, atento ao processo de descolonização, reconheceu diplomaticamente dezessete nações africanas. Por isso mesmo, sustentar a posição colonialista portuguesa, com a rigidez com a qual foi se configurando, gerava para o Brasil um constrangimento, pois comprometia um componente de sua identidade internacional.

Em 1961, com a “política externa independente”, este constrangimento aflorou, o que não impediu uma preocupação e cuidados com o empenho do governo português na matéria. Daí tentativas brasileiras de ajudar no encaminhamento de soluções construtivas, compatíveis com o tempo histórico, do problema colonial português.

O regime militar brasileiro, instaurado em 1964, foi, no seu primeiro momento, em matéria de política externa, caracterizado

por um maior alinhamento com os Estados Unidos. Isto arrefeceu, no plano oficial, o constrangimento do apoio às teses do colonialismo português, mas não o eliminou, pois ele provinha de algo mais profundo, vinculado à identidade internacional do país. O constrangimento, conseqüentemente, veio à tona mais adiante, na gestão do chanceler Mário Gibson Barbosa, e tornou-se muito explícito na presidência Geisel (1974-1978), na gestão do chanceler Azeredo da Silveira, com a política externa do “pragmatismo responsável”.

O “pragmatismo responsável” foi inequivocamente anticolonialista. Retomou, na sutil análise de Gelson Fonseca Jr., os argumentos da política externa independente num mundo diverso – o da década de 70. A década de 70 propiciou maior legitimidade e, conseqüentemente, maior espaço para proposições de uma visão Sul no sistema internacional, que o Brasil explorou. Daí, no caso específico, as iniciativas brasileiras, por ocasião da derrocada do regime salazarista, do pronto reconhecimento da independência da Guiné-Bissau e de Angola.

Do ângulo do Brasil, estas iniciativas têm o sentido – como relata o chanceler Saraiva Guerreiro – de um resgate do que entre nós foi qualificado de “hipoteca” portuguesa. Esta “hipoteca”, enquanto perdurou, colocava em questão a credibilidade de uma política africana brasileira mais abrangente; comprometia, no campo dos valores, a nossa identidade internacional e não resguardava interesses econômicos ou estratégicos de peso do Brasil.

### III

Os desdobramentos positivos da redemocratização portuguesa na década de 80 e o fim do regime militar, no Brasil, em 1985, ofereceram novas oportunidades de aprofundamento das relações luso-brasileiras.

Estas configuram-se de maneira nova e com muito potencial de convergência nos anos recentes. Para isso vem contribuindo, na parte lusitana – e disso Mário Soares é um símbolo –, a afirmação da democracia em Portugal; o reposicionamento estratégico do país, derivado da positiva inserção de Portugal na Europa comunitária e a retomada *aggiornata* de sua dimensão atlântica, que imprime uma universalidade moderna à histórica presença portuguesa no mundo. Na parte brasileira, cabe destacar a consolidação da democracia no Brasil e a importância de uma economia aberta, estabilizada pelo Plano Real de Fernando Henrique Cardoso. Isto revigorou o alcance dos ativos diplomáticos de um país de escala continental e vocação universal, que pautou a autoridade de sua ação internacional por uma construtiva moderação, de feitio grociano, na linha da matriz operacional inspirada na tradição do barão do Rio Branco, vale dizer: realismo na análise dos condicionantes do poder para, a partir dos fatos, conceber e construir soluções diplomáticas ou jurídicas no encaminhamento dos temas relacionados à inserção do Brasil no mundo.

Estes dados luso-brasileiros inserem-se num sistema internacional reconfigurado com o término da Guerra Fria, caracterizado por polaridades indefinidas e trabalhado pelas forças centrípetas da globalização e centrífugas da fragmentação. Num mundo com estas características, preservar e ampliar instâncias baseadas nas afinidades, contribuir para o espaço da multipolaridade, realçar a importância, para a paz, da democracia, dos direitos humanos e do comércio e dos investimentos é do interesse geral e específico de Portugal e do Brasil.

O conjunto de fatores acima mencionados potenciam, no plano bilateral e multilateral – e neste inclui, por exemplo, tanto a Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP) quanto o papel do Brasil e de Portugal nas relações Mercosul e União

Europeia, assim como a ação em relação a Timor –, o alcance da história comum e da comunidade da língua, da cultura e do afeto.

No plano diplomático, este espaço de convergência, do lado brasileiro, vem sendo construtivamente explorado a partir da presidência José Sarney, que inclusive preconizou, em reunião realizada em 1989, em São Luiz do Maranhão, a futura comunidade dos países de língua portuguesa, a CPLP – ideia impulsionada por José Aparecido de Oliveira, e que foi formalmente instituída em 1996, em Lisboa, na presidência Fernando Henrique Cardoso.

Estou certo, pelas razões expostas, que haverá continuidade no aprofundamento das relações luso-brasileiras, que se tornou uma diretriz diplomática compartilhada dos dois países. Para isso contribuirá a já comprovada *like-mindedness*, do lado brasileiro do presidente Fernando Henrique Cardoso e do chanceler Lampraia, e do lado português do presidente Jorge Sampaio e do primeiro-ministro Antonio Guterres e do ministro Jaime Gama. Este aprofundamento tem o respaldo da ação do comércio e dos investimentos dos dois lados inseridos no contexto de uma perspectiva moderna, ajustada às realidades do cenário internacional contemporâneo. Tem igualmente, como já foi apontado, o clássico lastro da comunidade da língua, da cultura e do afeto.

A propósito deste lastro, permito-me apontar que ideias, sentimentos e percepção são componentes do processo decisório no plano internacional. Por este motivo, toda política externa associa aspectos qualitativos à dimensão mais quantitativa dos interesses. A força do “interno” como “externo”, que caracteriza as relações luso-brasileiras, tem o vigor de qualitativo. Sobre este vigor de qualitativo, gostaria de evocar, ao concluir, o poema “Viagem”,

de Miguel Torga, instigado pela meritória ação catalizadora do primeiro-ministro Antonio Guterres, neste primeiro semestre, por ocasião da presidência portuguesa da União Europeia.

*O vento lusitano.*

*É este sopro humano*

*Universal*

*Que enfuna a inquietação de Portugal.*



## 83. A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A AMÉRICA LATINA (2014)<sup>1</sup>

### I

Vou dividir a minha exposição em quatro blocos. O primeiro é uma tentativa de prévia clarificação conceitual sobre o lugar do regionalismo no Sistema Internacional. Em certo sentido, isto é o desdobramento de uma preocupação com a teoria das relações internacionais e vincula-se ao empenho didático-pedagógico do Instituto de Relações Internacionais (IRI) na USP.

Assim, vou tentar discutir o que se entende por região e por regionalismo como campo de atuação diplomática. No caso especificamente, o do Brasil na América Latina, tendo como desdobramento de que maneira os muitos mundos das regiões inserem-se no Sistema Internacional, ou seja, na máquina do mundo e na dinâmica global do seu funcionamento e das suas transformações.

Um primeiro elemento é a demarcação geográfica e o seu componente de conectividade. Vale dizer, sem limites geográficos, o termo regionalismo torna-se difuso e de difícil manejo.

---

1 Exposição feita em 14 de novembro de 2014, na USP, no simpósio internacional *25 anos do PROLAM, Pensar e Repensar a América Latina*.

Exemplifico: a CPLP, Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, da qual o Brasil participa e que tem como dado identificador o fator linguístico e cultural do idioma português insere-se no campo dos valores, mas não é uma expressão do regionalismo. Por esse mesmo motivo, o BRICS, que reúne países de escala continental, que integram o que George Kennan chamava de *monster countries*, como o Brasil, a China e a Rússia, é uma instância de articulação diplomática que não se insere no âmbito do regionalismo.

O tema dos limites geográficos de uma região como um campo próprio de ação diplomática tem suas dificuldades e transita pela dinâmica história. Por exemplo, no período da Guerra Fria havia a distinção entre Europa Ocidental e Europa Oriental e esta distinção era uma faceta de regionalismo. Depois da queda do Muro de Berlim e do fim do assim chamado bloco soviético, colocaram-se outros desafios. Entre eles, o da extensão do alargamento da União Europeia para o Leste Europeu e, por tabela, a posição da Rússia pós-União Soviética em relação a este assunto. Daí os problemas atuais trazidos pela questão da Ucrânia: é Europa ou não? Em outro contexto, a Turquia: é Europa ou Oriente Médio?

Geograficamente, nós estamos inseridos no continente das Américas, e os países que integram o continente são o resultado da expansão do universo econômico, cultural e demográfico da Europa. É por essa razão que a primeira expressão de regionalismo, como subsistema do Sistema Internacional, é o pan-americanismo, que se articula como um campo diplomático daquilo que veio a ser denominado de Sistema Interamericano. Joaquim Nabuco, nosso grande historiador, diplomata e político, apontava que, depois da Conferência de Berlim de 1885, a Europa, a África e a Ásia formaram um só todo político. Já o continente americano tinha uma dinâmica própria, dada pela emergência dos Estados Unidos no século XX, com vocação de grande potência. Enfim, o

mundo a partir do Sistema Europeu, depois da Conferência de Berlim, articulou-se de tal forma que a África e a Ásia integravam um só todo político e havia uma maior autonomia do Sistema Interamericano.

No Sistema Interamericano, basicamente na relação triangular Brasil, América Latina e Estados Unidos, prevaleceu, para falar com Rubens Ricupero, o eixo assimétrico, vale dizer, o significativo diferencial de poder que distinguiu os Estados Unidos dos demais países do continente e as suas consequências. No âmbito das relações *inter se* dos países latino-americanos, estes, historicamente, se caracterizaram por aquilo que Ricupero denominou de eixo da relativa simetria, da relativa igualdade do poder dos países nele situados. É o caso do Brasil e dos demais países latino-americanos.

Na interação entre estes dois eixos é preciso levar em conta o contexto da vizinhança, que tem as suas especificidades próprias, como algo inserido dentro deste sistema regional. Por exemplo, o México, que na sua política externa sempre teve que lidar com a assimetria das relações com os Estados Unidos. Muito distinto, pelas suas peculiaridades, é o contexto da vizinhança do Brasil, um dado fundamental das forças profundas que moldam a política exterior do Brasil, situado no eixo da relativa simetria. O Brasil está inserido na América do Sul, tem dez vizinhos, que se tocam de perto ao largo de uma linha fronteira de quase 17 mil quilômetros. Por essa razão, o primeiro dado geográfico para nós, desde a independência, de região como campo diplomático, é a América do Sul, e não a América Latina.

Outra dimensão da noção de regionalismo é o regionalismo como consciência e identidade. Dificuldades conceituais existem neste campo porque se a identidade individual já é complicada, a identidade coletiva é muito mais. A identidade coletiva se afirma

pelas semelhanças, não pelas diferenças, e tem o seu papel na agenda contemporânea por conta da relevância das reivindicações de identidade, como temos visto na Escócia, na Catalunha, em Quebec.

Enfim, isto se insere no âmbito do que o grande estudioso e cientista político Benedict Anderson, chama de “comunidades imaginadas”. Neste capítulo, o tema do regionalismo insere-se diplomaticamente no campo dos valores, ou seja, afinidades quanto às formas de conceber a vida em sociedade. Isto pode dar uma contribuição construtiva para a cooperação no campo econômico e no campo estratégico. Mas não é imprescindível para a existência de um conjunto de mecanismos de cooperação interestatal. Por exemplo, nas construções intrarregionais de cooperação na Ásia, existem arranjos econômicos como, por exemplo, a ASEAN, e de segurança, mas nos campos dos valores e de cultura são muito grandes as diferenças entre a China, a Índia e o Japão, os três grandes atores das constelações de poder da Ásia. Mas é o caso do regionalismo europeu, pois a União Europeia é, com todas as suas dificuldades do passado e do presente, uma expressão da Europa enquanto um campo cultural compartilhado.

Daí, como desdobramento desta questão, a pergunta: as Américas têm uma história em comum? É uma questão pertinente para o tema do regionalismo como consciência e identidade e que se coloca também no campo dos valores.

As Américas são, como já mencionei, uma expansão das múltiplas dimensões do universo europeu, inclusive as suas aspirações utópicas. Lembro o grande livro de Sérgio Buarque de Holanda, *Visões do Paraíso*. Esses países tornaram-se Estados Independentes nos séculos XVIII e XIX, politicamente desvinculados da Europa, na primeira leva do processo de descolonização.

As Américas são o fruto do primeiro processo de descolonização e de desvinculação do universo europeu.

Como observa Octavio Paz, cujo centenário estamos este ano celebrando, a literatura norte-americana, a hispano-americana e a brasileira têm em comum uma grande nota: a de serem literaturas de fundação. Elas nascem da expansão do universo cultural, linguístico, demográfico e utópico da Europa e a ela se contrapõem, para na lida concreta com a realidade das Américas, inclusive a sua geografia, engendrar uma tradição própria, distinta de suas matrizes europeias. É este o sentido também, para dar outro exemplo, do grande livro do professor Antonio Candido, *Formação da Literatura Brasileira*.

A literatura hispano-americana forma um sistema. Valendo-me da reflexão do professor Antonio Candido, resulta de uma interação entre autores, obras e público e caracteriza um sistema que vai além e não depende das fronteiras políticas dos Estados americanos de língua espanhola. Portanto, do ponto de vista cultural, este é um sistema que é transfronteiriço, e que se dá no campo de uma literatura que é fruto desta interação.

Não é este o caso da literatura brasileira que, por ser escrita em português, diz respeito a universo linguístico irreduzível ao espanhol e, por isso, não integra este sistema. Existem, no entanto, como lembra Octavio Paz, relações muito especiais entre literaturas fronteiriças como a brasileira e a hispano-americana, por conta das proximidades do espanhol e do português que, por isso mesmo, têm uma proximidade que não caracteriza a literatura norte-americana e o universo linguístico que a identifica, que é o inglês.

O conceito de *Western hemisphere*, de Novo Mundo, vale dizer, o pan-americanismo, tem dimensão cultural e política inerente ao tema das literaturas de fundação no campo dos valores, sobretudo

na sua formação inicial. Daí, no plano interestatal, a Organização dos Estados Americanos, que é de 1948 e se originou da União Internacional das Repúblicas Americanas, criada em 1890 por iniciativa dos Estados Unidos, para dar ao assim chamado Novo Mundo, voz autorizada diante de uma Europa colonialista e reincidente.

Não custa lembrar que, neste período, as três Guianas estavam presentes no continente sul-americano e a presença territorial, portanto, dos europeus, se fazia na nossa região. Faz-se até hoje porque a Guiana Francesa é uma extensão da França metropolitana. E, para lembrar um fato histórico, houve em 1895, a ocupação da Ilha de Trindade pelos ingleses, que argumentaram que ela era uma terra de ninguém. Em 1896, por mediação de Portugal, os ingleses se retiraram e houve um reconhecimento da soberania brasileira. Evitou-se, assim, algo que depois aconteceu no continente sul-americano com a Argentina, na questão das Ilhas Malvinas.

Neste plano interestatal do pan-americanismo surgiu o BID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no final da década de 1950, fruto da Operação Pan-Americana, iniciativa da diplomacia presidencial de Juscelino Kubitschek. Ou seja, reivindicações latino-americanas em prol do desenvolvimento articulado no âmbito do Sistema Interamericano. Vale dizer, uma expressão do regionalismo inspirado no modelo abrangente do Banco Mundial.

Também podemos entender o regionalismo como um polo de articulação política, tendo em vista a assimetria do Sistema Interamericano. E o regionalismo, neste caso, pode ser visto como uma tomada de consciência latino-americana dos méritos e do potencial da conjugação de forças e vontades perante os EUA. Exemplo marcante, no âmbito político, é a criação em 1983 do Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colômbia e Panamá) para

mediar e encaminhar, nos anos 80 e 90, soluções aos conflitos civis na América Central, inseridos no contexto dos desenvolvimentos finais da Guerra Fria. O mecanismo, fortalecido pela adesão de Brasil, Argentina, Uruguai e Peru (Grupo de Apoio) foi precursor do Grupo do Rio e mais recentemente da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2010).

No plano cultural, isso se dá pela diferenciação do mundo latino-americano em relação ao mundo anglo-saxão. Por exemplo, o *Ariel* do uruguaio José Enrique Rodó, que é de 1900, argumenta a supremacia da espiritualidade estética dos latino-americanos diante do tosco utilitarismo anglo-saxão. Um poeta que foi valorizado pelos irmãos Campos, Joaquim de Sousa Andrade, que viveu nos Estados Unidos, tem no seu grande poema *O Guesa* um texto específico muito relevante que se chama *O inferno de Wall Street*, com ressonância que se mantém até hoje.

Há um livro importante de Eduardo Prado chamado *A ilusão americana*, de 1893, que é uma avaliação crítica do papel dos Estados Unidos e uma contestação à aproximação com os Estados Unidos. Outro livro importante é o de Oliveira Lima, *Pan-americanismo*, que faz uma análise diferencial das Américas e a crítica da política do *Big Stick* do Theodore Roosevelt na região, sobretudo no Caribe.

E há este tema que permeia também a discussão sobre a construção dos países a dicotomia “herança ibérica” e “herança anglo-saxã” e o seu impacto no desenvolvimento dos países. Por exemplo, um livro que foi famoso na sua época, de Vianna Moog, chamado *Bandeirantes e pioneiros*, que tratava do que separou uns dos outros e qual o impacto disso na vida dos países, qual a diferença entre a noção de “fronteira” nos Estados Unidos e na vida brasileira.

Há ainda o livro do grande historiador Richard Morse, *O espelho de próspero*, de 1988. Morse foi um importante

estudioso norte-americano, que escreveu também um livro muito interessante sobre a formação da Cidade de São Paulo, que apreciava e conhecia bem o Brasil. Em *O espelho de próspero*, ele realça os méritos da cultura latino-americana e brasileira e é crítico da herança protestante norte-americana.

Há um livro interessante, recente, de dois professores americanos, Peter J. Katzenstein e Robert Keohane, que se intitula *Anti-Americanisms in World Politics*, em que eles dizem que a oposição aos Estados Unidos se faz a partir de duas vertentes. Uma delas coloca-se como parte do tema da identidade latino-americana, que sempre se faz pela oposição ao outro. A crítica aos Estados Unidos como o “outro” e o “outro” que se tornou no século XX uma grande potência. Neste jogo há tanto a oposição aos Estados Unidos por aquilo que são, quanto a outra vertente da oposição aos Estados Unidos por aquilo que fizeram ou fazem. São dois tipos de oposição, têm interdependência, mas são distintas.

Daí os desdobramentos que eu também gostaria de mencionar neste primeiro bloco da minha exposição. A América Latina como uma dimensão de América como termo, como expressão, surgiu inicialmente entre os americanos de língua espanhola, sobretudo do colombiano José Maria Torres Caicedo, que tratou muito disto na metade do século XIX e foi depois aproveitado pelos franceses para justificar a intervenção de Napoleão III e a criação de um Império no México. Como operatividade, surgiu da dicotomia “América Anglo-Saxã” e “América Latina”, ou seja, americanismo e latino-americanismo. Daí, enfim, o que José Martí, o poeta cubano, falou sobre *Nuestra América*, como fruto desta visão e que está ligado ao componente de assimetria dos países da região com os Estados Unidos.

A operatividade diplomática do conceito de região foi considerada pela ONU que, na sua Carta, no artigo 52, contempla

acordos regionais, dá relevância ao papel que eles podem ter para a manutenção da paz e da segurança internacional, suscetíveis de serem encaminhados por uma ação regional. Ou seja, há o reconhecimento do papel do regionalismo na ordem internacional e na sua governança.

Para o tema de hoje, importa realçar o significado da criação da CEPAL, órgão da ONU, em 1948. A Comissão Econômica para a América Latina trabalhou a identificação de uma agenda econômica comum da região. Para isso, teve papel decisivo Raúl Prebisch, que foi secretário executivo da CEPAL, e o relatório que ele elaborou em 1949, chamado *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Nele discutia o tema do subdesenvolvimento, da deterioração dos termos de troca, da industrialização e da substituição de importações. Houve, naturalmente, o efeito irradiador das ideias da CEPAL e a participação de brasileiros na construção desta visão, entre eles, em primeiro lugar, Celso Furtado, e também Fernando Henrique Cardoso, que participou das atividades da CEPAL no seu exílio chileno.

A CEPAL teve um papel no tema da integração. A criação da ALALC, em 1960, da qual o Brasil participou ativamente no governo do presidente Juscelino Kubitschek, tendo Horácio Lafer como seu chanceler, buscou trabalhar a integração como caminho para o desenvolvimento, levando em conta o “tema da escala”, por meio de uma zona de livre-comércio entre os países latino-americanos. No contexto interamericano, como lembrei, a contrapartida foi o BID.

Isso se inseriu num contexto mais geral, o da criação do Mercado Comum Europeu pelo Tratado de Roma de 1957, e na relação entre multilateralismo econômico e regionalismo econômico, contemplado pelo GATT, que no seu artigo 24, colocou

a possibilidade da criação de Zonas de Livre-Comércio e de Uniões Aduaneiras.

Em síntese, o que procurei, nesta primeira parte da minha exposição, foi tentar clarificar o que é região, o que é regionalismo, como se coloca o tema da inserção da política externa dentro de uma região, qual o significado disso do ponto de vista de ação econômica, política e no campo dos valores; em síntese, qual é a extensão a partir da qual se pode trabalhar a noção de uma região, como é que isso é um dado de natureza geográfica e como este dado de natureza geográfica se vê trabalhado pelas alterações históricas e políticas.

Examinamos já o caso da Europa. Vimos também que de uma noção de Américas, como um sistema interamericano, se foi elaborando um subsistema regional dos países latino-americanos. E, nesse âmbito, como existe para nós, para o Brasil, e para a política exterior brasileira, um dado fundamental que é o contexto da vizinhança. Temos dez vizinhos que nos tocam de perto. Assim, do ponto de vista regional, o primeiro tema do Brasil é a América do Sul e não a América Latina.

## II

Pois bem, dito isto, passo para o segundo bloco da minha reflexão que diz respeito ao Brasil, à história e à geografia do país, à sua política externa e às especificidades da inserção do nosso país na América Latina. No século XIX há uma singularidade do Brasil na região, em primeiro lugar como consequência da vinda da família real portuguesa para o Brasil, no que a historiadora Maria Odila da Silva Dias denominou “a interiorização da metrópole”. Em segundo lugar pelas características históricas da nossa independência, patrocinada por d. Pedro I. Esses dois fatos nos diferenciaram dos demais países da América do Sul, ou seja, um Império, em meio a

Repúblicas, uma grande massa territorial com população de língua portuguesa que permaneceu unida em um mundo hispânico que se fragmentou, tendo no hemisfério Norte os Estados Unidos expandindo-se territorialmente à custa do México.

O tema da unidade nacional é o grande legado do Império e, no Império, política interna e política externa eram as duas faces de uma mesma moeda, a da constituição e a da consolidação do Estado Nacional enquanto Estado Imperial. Isto é muito bem tratado por uma importante estudiosa e historiadora nossa que é a Gabriela Nunes Ferreira: este momento do século XIX é o momento em que se configuram Estados Nacionais.

No capítulo da Argentina, maior ou menor ampliação daquilo que era o Vice-Reinado do Prata; incorporação ou não do Uruguai e do Paraguai; vocação do Rio Grande do Sul de se integrar neste sistema pela proximidade e pelas semelhanças, inclusive de atividade econômica. Os problemas do Prata, nesta época, estão ligados à consolidação dos Estados Nacionais e a suas concepções na região.

Em relação às Repúblicas do Pacífico houve um esforço construtivo de manter boas relações e do ponto de vista da utilização de espaços comuns uma diferença entre a posição brasileira do Rio da Prata, que é a tese brasileira de liberdade para a navegação do curso de água, inclusive porque era um meio de comunicação na época com o Mato Grosso, que não se podia fazer por terra e uma certa visão de fechamento, digamos, restrições para as Repúblicas ribeirinhas no caso do sistema fluvial amazônico. As teses brasileiras para este período não são consistentes, abertura num caso, certo fechamento no outro, facilitado pela distância dos países amazônicos, nossos vizinhos, separados pelos Andes, do acesso a esta região. Portanto, neste período do século XIX, ser brasileiro era ser não hispânico.

A presença dos Estados Unidos no século XIX na história brasileira foi relativamente pequena e não foi conflitiva. A viagem de d. Pedro II aos Estados Unidos em 1876, no centenário da sua Independência, foi uma viagem muito bem-sucedida. Boa ressonância diplomática do Brasil no mundo norte-americano, que viu d. Pedro II como um Imperador republicano e democrático, interessado na cultura e na ciência. Então, se uma das vantagens da diplomacia no nível de chefe de Estado, no caso imperial, é transmitir o que um país representa, d. Pedro II fez isso muito bem nesta longa viagem para os Estados Unidos em 1876. Isso, por exemplo, além de ser muito bem tratado nas grandes biografias de d. Pedro II, é igualmente muito bem tratado no livro *Dom Pedro II* de José Murilo de Carvalho, grande historiador e cientista político.

O *Manifesto Republicano* é o que começa a mudar esta perspectiva. O *Manifesto Republicano* diz “somos da América e queremos ser americanos”. O advento da República trouxe, como diz o eminente historiador diplomático brasileiro Clodoaldo Bueno, a americanização das relações exteriores do Brasil. Tinha como um de seus objetivos, desfazer a percepção de que o Brasil era o diferente, em função das suas instituições monárquicas. Os republicanos queriam a ruptura com o passado português e viam no regime republicano um caminho da modernidade.

Euclides da Cunha, por exemplo, refletindo sobre isto, diz: “a República tirou-nos do remanso isolador do Império para a perigosa solidariedade sul-americana”, porém, reconhecendo a importância da fraternidade republicana no campo dos valores, observava que “era a garantia suprema, talvez única, de toda raça latina diante da concorrência formidável de outros povos”. É neste sentido, que surge, com a República, a percepção de que ser brasileiro era também ser latino-americano.

Para isso contribuiu à dialética diplomática com a inserção no continente do *Destino Manifesto* dos Estados Unidos, a visão de diplomatas de peso e intelectuais, como Oliveira Lima que eu já mencionei, e igualmente José Veríssimo e Manuel Bomfim, que apontavam que tínhamos algo de verdadeiramente em comum com *Nuestra América*.

Joaquim Nabuco, a quem volto a citar, tem um grande livro chamado *Balmaceda*, publicado em 1895, sobre um golpe de Estado no Chile e dos problemas da governança, aliás, um dos primeiros livros que trata dos desafios da governança. É uma das razões pelas quais ele trata disso, em parte por conta da polêmica dele com o período de Floriano Peixoto no Brasil, é que, com a República, cito, “começamos a fazer parte de um sistema político mais vasto” e, continuava ele, “o observador brasileiro para ter a exata direção que levava este sistema político mais vasto é obrigado a entender a marcha do continente, ao auscultar o murmúrio da pulsação continental”. José Veríssimo, que fez uma avaliação na época sobre o livro, diz que o seu mérito foi o de inserir na agenda brasileira a questão da América Latina.

O que isso significou para a política externa brasileira? Começo com a grande obra de Rio Branco. Rio Branco completou na República a obra do Império. O Império, por sua vez, deu sequência à obra da Colônia, ou seja, a ocupação do território pelos bandeirantes e o trabalho do diplomata Alexandre de Gusmão, nascido no Brasil, que atuou na Corte Portuguesa e foi o principal responsável pelo Tratado de Madri de 1750. Este Tratado basicamente delimitou o espaço geográfico brasileiro. Dando continuidade a tudo isto, Rio Branco consolidou a unidade nacional e a assegurou no plano externo por meio da conclusiva definição das fronteiras do país.

Ao fazer isto, ele resolveu o primeiro item da agenda de qualquer Estado independente, que é o de poder demarcar, com

reconhecimento internacional aquilo que é interno ao país e o que lhe é externo, isto é, o resto do mundo. Isto se deu por meio de uma extraordinária operação diplomática, no contexto da vizinhança com 10 vizinhos na América do Sul e os 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres, como eu já lembrei. Vale a pena mencionar, para efeitos comparativos, que a Rússia, a China e a Índia, que são, como o Brasil, países de escala continental, têm problemas de fronteiras não equacionados que continuam impactando a sua política externa. China com o Japão (o tema das ilhas), Índia com o Paquistão, Rússia com a questão da Ucrânia, para lembrar apenas o mais visível.

O Brasil não sofre como outros países latino-americanos da síndrome do “território minguante”. Nossos vizinhos não questionaram e não questionam nossas fronteiras e não temos contenciosos territoriais. Levantamento recente, realizado no nosso continente, identifica onze disputas fronteiriças envolvendo todos os países da América do Sul, menos um, o Brasil. Os países que tiveram problemas de fronteira com o Brasil tiveram contenciosos fronteiriços mais graves com outros vizinhos, como aponta Synesio Sampaio Goes, grande estudioso da matéria.

Qual é o desdobramento da obra de Rio Branco? Primeiro, porque tendo equacionado a separação do interno e do externo permitiu dar foco ao desenvolvimento do grande espaço nacional. O nacionalismo brasileiro é um nacionalismo voltado para dentro e não para fora, não para a expansão.

O interesse nacional é assegurar a paz na região e estimular o progresso dos países vizinhos, ou seja, a estabilidade do contexto da vizinhança para facilitar e não impedir o desenvolvimento do Brasil. E, neste âmbito, explorar as possibilidades de transformar “fronteiras separação” em “fronteiras cooperação”.

Em síntese, o que eu procurei fazer nesta segunda parte da minha exposição foi explicar as forças profundas da visão brasileira sobre a sua presença na América do Sul e na América Latina. A singularidade inicial; o ser brasileiro era ser não hispânico; a República; a americanização das relações de política externa do Brasil; os temas da identidade; maior proximidade com *Nuestra América*, os desafios disto; a grande obra do barão de Rio Branco, que consolidou as fronteiras do país e permitiu, portanto, que o Brasil se voltasse para dentro, para o desenvolvimento do grande espaço nacional, que procurou a cooperação com os vizinhos para ter um contexto de vizinhança estável para assegurar o desenvolvimento nacional; o tema das “fronteiras cooperação” e, neste sentido, o dado da presença do Brasil na América do Sul e na América Latina. E também, do ponto de vista das ideias e do seu papel, a influência da CEPAL, a atuação de Prebisch, a identificação de problemas comuns e a possibilidade de tratá-los de forma compartilhada.

### III

Passo para o terceiro bloco, elaborando um panorama sintético, relevante para a compreensão da política externa do Brasil para a América Latina. Vou fazer um recorte tendo em vista que isto é um grande tema e não vou lidar com os múltiplos temas das relações bilaterais. Vou adotar como perspectiva organizadora o tema da integração, ingrediente identificador do PROLAM – o programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, neste Simpósio dedicado a comemorar os seus 25 anos.

Um momento fundacional da integração latino-americana foi o que eu já mencionei. A ALALC em 1960, que combinava na perspectiva brasileira, o empenho do desenvolvimento por meio de uma inserção na América Latina de inspiração cepalina através de uma zona de livre-comércio de amplo alcance

geográfico. Incluía ao norte o México e ao sul a Argentina, o que era compatível com o GATT e inspirou-se no que estava ocorrendo na Europa com o Tratado de Roma, como mencionei. Devo dizer que as ambições da ALALC esbarraram em realidades de difícil superação.

Um filósofo de quem eu não gosto, que é Heidegger, diz que a realidade é *resistenciabilidade*, e isso me serve para os propósitos de citação. A negociação, produto por produto, baseada na reciprocidade e em concessões tarifárias e demanda da cláusula de Nação Mais Favorecida, não permitiu a criação de uma zona de livre-comércio no prazo previsto de 12 anos. O limite dado pela amplitude da cobertura geográfica, pela heterogeneidade de muitos e diversos países e pelo predomínio de políticas econômicas nacionalistas via substituição de importações, é um componente da *resistenciabilidade* às aspirações da ALALC. A isto se soma também a carência de uma visão estratégica comum e o *deficit* de motivação e energia política para levar adiante essas aspirações.

Do reconhecimento destas dificuldades surgiu a transformação da ALALC na ALADI, muito mais explicitamente flexível nas suas normas. Mas há um saldo positivo da experiência da ALALC, como realça Felix Peña, meu amigo e autor argentino, que é no meu entender, na nossa região, a pessoa que melhor conhece os desafios do tema da integração e que está sempre, permanentemente, voltado, sem desânimo, para encontrar caminhos para a superação destes problemas.

Qual é o saldo positivo desta experiência? Primeiro, a acumulação de conhecimento governamental e empresarial latino-americano, no âmbito da integração, das suas técnicas e metodologias, ou seja, é um desenvolvimento muito bem-sucedido da construção de uma diplomacia econômica entre os países que a integravam.

Permitiu desenvolver mecanismos importantes como, por exemplo, o de pagamentos recíprocos, importante para países que não tem moeda forte e de cooperação aduaneira, de indiscutível valor prático para o comércio latino-americano até hoje. A ALADI, como sucessora da ALALC, criou uma moldura jurídica, no âmbito da qual, os outros e subseqüentes acordos de integração, inclusive o Mercosul, tornaram-se compatíveis com o GATT e depois com a OMC. Além disso, a cláusula de habilitação negociada na Rodada Tóquio do GATT, e depois incorporada na OMC, permitiu o tratamento diferenciado para processos de integração de países em desenvolvimento no plano multilateral, ou seja, a ideia de que para países em desenvolvimento, em processo de integração, é preciso ter mais flexibilidade.

Há outra iniciativa que teve muito menor irradiação, que foi a criação do SELA, Sistema Econômico Latino Americano, que partiu da ideia do regionalismo como polo. É fruto do Tratado do Panamá, de 1975, reúne 25 países da América Latina, inclusive o Brasil, e tem como objetivo a promoção do desenvolvimento autossustentado e autônomo da região, sendo uma organização de coordenação e ajuste de posições econômicas dos países-membros para a ação internacional, que gerou conhecimento, porém escassos resultados.

Muito mais relevante no contexto da vizinhança é o tema político, diplomático, da geografia e dos recursos compartilhados. Começo pela Bacia do Prata, o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, celebrado pela Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, que trata da integração física da região por meio de programas concretos de cooperação. Um desdobramento disto foi o Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico para a construção da Usina de Itaipu, de 1973, entre o Brasil e o Paraguai. Isto gerou o contencioso das águas com a Argentina, a tese argentina da consulta prévia.

Este é o único caso relevante em que o Brasil enfrentou, no plano multilateral, na ONU, um questionamento da sua política externa no contexto da vizinhança.

O Brasil sempre defendeu o multilateralismo. O multilateralismo serve bem ao Brasil e nunca criou problemas para a política externa brasileira. O único caso foi este do contencioso das águas. Isto se resolveu em 1979, com o acordo tripartite, Argentina, Brasil e Uruguai, sobre a coordenação técnico-operativa, para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu e Corpus. Resolveu a controvérsia política do contencioso das águas em relação à utilização dos recursos energéticos da Bacia do Prata e criou um espaço político para a subseqüente criação do Mercosul.

Outro é o tema da Bacia Amazônica. O Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, iniciativa brasileira, unindo Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, tema muito bem tratado pelo embaixador Rubens Ricupero, que foi um dos negociadores deste Tratado. Qual é a natureza deste Tratado? É a característica transnacional da Bacia Amazônica. O Tratado prevê a competência exclusiva dos países da região, a soberania na utilização e preservação dos recursos naturais, cooperação regional para a realização dos objetivos de desenvolvimento, equilíbrio e harmonia entre desenvolvimento e proteção ecológica. Ele se distingue por uma visionária antecipação da preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, pela afirmação da vocação regional da Amazônia no contexto da vizinhança e pela contenção que trouxe das propostas de internacionalização da Amazônia. Esta representa o aprofundamento da preocupação recorrente dos países que integram a Bacia.

Houve um protocolo de emenda de 1998 para a criação de uma Secretaria permanente com sede em Brasília, que entrou em vigor em dezembro de 2002, criando assim a OTCA, Organização

do Tratado de Cooperação da Amazônia, aprofundamento de uma institucionalização que tem um significado ambiental, econômico e político de uma visão voltada para conferir um novo patamar à organização do espaço sul-americano, no qual me empenhei como ministro das Relações Exteriores.

Então para já fazer a primeira crítica aos governos Lula e Dilma, eu creio que houve uma não percepção da relevância deste espaço de articulação e o seu não aproveitamento. Com isto chego ao fim deste terceiro bloco, em que eu procurei fazer um recorte tomando, naturalmente, como ponto de partida o tema da integração, o seu momento fundacional que é a ALALC, as dificuldades da ALALC, o acervo das experiências da ALALC, sua importância para nós todos na criação de uma diplomacia econômica, nos instrumentos que criou, por exemplo, o Sistema de Pagamentos Recíprocos e a Cooperação Aduaneira, e uma moldura jurídica dentro da qual todos os acordos de integração da América do Sul subsequentes, estão inseridos, que permite compatibilizar isto com o multilateralismo do GATT. E, tomando o tema da integração física, o que se fez em matéria da Bacia do Prata e o que se fez em matéria da Bacia Amazônia. Então vou para o quarto e penúltimo tópico da minha exposição.

#### IV

A Constituição de 1988, com a redemocratização, trouxe um artigo específico que é o artigo quarto, dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Positivou valores, criou um marco normativo da condução da política externa, um sentido de direção. O parágrafo único do artigo quarto diz o seguinte: “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Trata-se, assim, do reconhecimento do papel da América Latina para a política externa

do Brasil, que é uma evolução no tempo do *Manifesto Republicano*, levando em conta as especificidades da região.

Naturalmente, eu não vou entrar nesta matéria, mas os professores de Direito sabem que os princípios não são regras, eles ensejam uma tomada de posição, precisam ser calibrados à luz das possibilidades concretas e das experiências anteriores do nosso país. Então, aí o primeiro dado é o Mercosul, o Tratado de Assunção, de 1991, que partiu da experiência do que não se deveria ter feito ou o que não se deveria fazer, à luz daquilo que ocorreu na ALADI. Ou seja, a percepção da necessidade de reduzir o número de países participantes no foco inicial de um processo de integração, para potencializar as vantagens de proximidade física, ganhar homogeneidade e complementaridade de interesses econômicos, facilitar a fluidez da comunicação governamental e política e as interações do setor privado. Isto também se deu com a redemocratização e a aproximação entre a Argentina e o Brasil mais aprofundada, iniciada nas presidências Alfonsín e Sarney.

O Mercosul tornou-se o grande projeto diplomático do Brasil para a região na pós-redemocratização, e aí eu faria a seguinte consideração: o campo das relações internacionais, para efeitos analíticos, pode ser desdobrado em três: o estratégico, da situação limite paz e guerra, que permeia a vida internacional; o econômico, que diz respeito ao que um país representa para o outro como mercado, no sentido amplo, comércio, investimentos etc.; e o dos valores, o das afinidades e discrepâncias, das formas de conceber a vida em sociedade. O significado do Mercosul foi o de ter promovido a convergência dos três campos, pois superiormente traduziu necessidades internas em novas possibilidades externas para os seus integrantes.

Com efeito, o Mercosul tornou-se relevante no campo estratégico, regional e global porque contribuiu para a paz da

região e do mundo, trouxe o término da corrida armamentista nuclear, um dos frutos da ação iniciada por Sarney e Alfonsín. Dela é um marco a declaração sobre política nuclear assinada em Foz do Iguaçu, entre o Brasil e a Argentina em 1990, na presidência Collor, que criou o sistema compartilhado de contabilidade e controle de materiais nucleares e seus desdobramentos.

No campo econômico porque levou em conta que, na década de 1990, o mundo simultaneamente se regionalizava e se globalizava. Daí as vantagens de uma cooperação regional aprofundada, fruto da ação conjunta dos membros do Mercosul, baseada em normas, lastreada na conectividade econômica da vizinhança, voltada para acelerar o desenvolvimento com justiça social e lograr a competitividade para a adequada inserção internacional dos seus integrantes.

E, no campo dos valores, porque a partir das suas origens, o Mercosul teve como horizonte político, em função da penosa experiência dos regimes autoritários na região, a importância da consolidação democrática e da tutela dos direitos humanos. Foi a sintonia dos três campos que tornou o Mercosul significativo no plano internacional e relevante para os seus Estados-membros.

Isso não quer dizer que não tenha enfrentado muitos problemas. O primeiro deles derivou da assincronia dos ciclos econômicos e um dado óbvio que foi a mudança cambial do Brasil, em 1999, e seu impacto no comércio dos países-membros. Isto foi sendo trabalhado com paciência estratégica, com calibração na flexibilização das normas e com perfurações nos acordos e nas normas. São conflitos de interesse, porém inerentes a um processo de integração aprofundada e foram sendo acomodadas, tendo como horizonte objetivos comuns a serem preservados.

Como se fez isto? Privilegiando a lógica da integração em detrimento da de fragmentação, construindo um espaço

comum de estabilidade e democracia (a “cláusula democrática”), compartilhando recursos e mercados, buscando ampliar a inserção competitiva do mundo. Foi o que permitiu dar continuidade do processo nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique e, de certo modo, com Lula e Dilma, porém com outro horizonte de perspectivas e valores. Daí uma mudança no Mercosul que foi se aprofundando e que examinarei na conclusão.

A outra dimensão da integração foi o de fazer a melhor economia e, por tabela, a melhor política da geografia no contexto da vizinhança. Cabe, neste sentido, destacar a operatividade do conceito da América do Sul numa integração física com maior abrangência. Daí a primeira reunião de presidentes da América do Sul, iniciativa do presidente Fernando Henrique em Brasília, em 2000, voltada para integração física. Doze eixos de integração em desenvolvimento, daí o IIRSA, Iniciativa de Integração Regional Sul Americana, e projetos nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. A segunda reunião realizou-se em Guayaquil, Equador, em 2002, que tratou de fórmulas para aprofundar este financiamento.

Então, o que procurei em síntese tratar neste bloco? O Mercosul, seu significado, a sua identidade, porque teve uma relevância interna e internacional pela convergência dos três campos, as dificuldades que enfrentou, inerentes a um processo de integração, os conflitos de interesse que foram sendo equacionados, tendo como horizonte privilegiar a “lógica da integração” em detrimento da “lógica da fragmentação”. E o tema ampliado da integração física que eu mencionei na parte anterior, ao falar da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica, com a ideia da América do Sul como uma unidade geográfica a ser aproveitada em termos de integração física. Daí o IIRSA, as iniciativas para a integração física da América do Sul, como forma de incentivar a cooperação.

## V

Então, vou chegando à conclusão. Quais são os desafios da política externa no Brasil e na América do Sul e na América Latina hoje? Primeiro, uma menção ao cenário atual. O mundo hoje é um mundo multipolar, fragmentado, na qual operam tensões centrífugas e múltiplas tensões de hegemonia e as tensões, como vocês sabem, em contraste com as controvérsias, que são específicas, são difusas e tocam os problemas de alto poder da vida internacional.

Há uma erosão das tendências kantianas, pós-queda do Muro de Berlim, ou seja, um mundo mais cosmopolita, com os ataques terroristas nos Estados Unidos, de 11 de Setembro de 2001. Ou seja, estamos em um mundo mais heterogêneo e mais hobbesiano.

Na região, a primeira consideração é o declínio relativo da Argentina nos últimos tempos, situação distinta daquela que prevalecia quando o Mercosul foi concebido e criado; portanto, menor capacidade de ação conjunta Brasil-Argentina de ir calibrando equilíbrio na região. Por outro lado, o Brasil é hoje, muito mais do que antes, um ator global com um patamar no mundo distinto de outros países da região.

O eixo regional tornou-se mais assimétrico, são maiores as expectativas dos vizinhos em relação ao papel do Brasil na sustentabilidade da cooperação e, no momento atual, no governo Dilma, é menor a capacidade brasileira para responder a estas expectativas. Não temos o *locus standi* correspondente ao da Alemanha na União Europeia.

Em outras palavras, também esta relação mais assimétrica torna a relação nossa com os nossos vizinhos mais difícil e permeada também por problemas em relação a um “outro” que se tornou mais protagônico no plano internacional. A segunda

consideração é a seguinte: a fragmentação alcança nossa região, que se tornou mais heterogênea nas suas visões da economia, da política e dos processos de integração.

Nas instâncias de concentração política e nos processos de integração não ocorrem apenas os naturais conflitos de interesses, mas múltiplos conflitos de concepção. No campo dos valores, diminuem as visões compartilhadas do significado da democracia, dos direitos humanos e do papel do mercado, ou seja, reduziu-se a prévia e maior convergência que existia quanto à concepção do papel do mercado, da democracia e dos direitos humanos. Exemplifico: os países que integram a Aliança do Pacífico, Chile, Peru, Colômbia e México, têm tendências economicamente mais liberalizantes e estão em melhor sintonia, mais à vontade com os processos de globalização.

Países de orientação estatizante, nacionalista, de credenciais democráticas mais discutíveis, como Venezuela, Equador, Bolívia, os assim chamados bolivarianos, têm um espaço de *permissibilidade*, que é um termo de Helio Jaguaribe, aberto pelo fim da Guerra Fria. A Venezuela de Chávez pode atuar, como vem atuando, por conta do fim da Guerra Fria. Cabe dizer também, que a vida política e a experiência de Chávez não estão ligadas às experiências de redemocratização do Cone Sul e que a ideia da ALBA, Alternativa Bolivariana para as Américas, é uma proposta de integração de natureza política, é o regionalismo como polo. É ou tem como horizonte uma contestação aos Estados Unidos pelo que eles são, como país centro do capitalismo, e pelo que fazem, como poder imperial.

Por isso que digo, e já afirmei isto muitas vezes, que a incorporação da Venezuela ao Mercosul, além do tema da ilegalidade, porque se realizou fruto de uma discutível suspensão do Paraguai, insere no Mercosul um conflito de concepção, além

de seus múltiplos conflitos de interesse. Diminui a credibilidade e a confiança que eram frutos da identidade prévia do Mercosul e da convergência dos campos estratégico, econômico e dos valores.

Qual é a consequência a meu ver? A *aladificação* do Mercosul, relevante como Aladi, mas não estratégico. É uma erosão de um renovador projeto de integração, uma das grandes metas da diplomacia brasileira pós-redemocratização para a região. A morte de Chávez, as dificuldades de sua sucessão, as novas realidades do papel do petróleo na geopolítica energética mundial, o preço do petróleo e o preço de outras energias alternativas diminuem o *locus standi* da Venezuela e o seu papel como grande motor bolivariano.

A Argentina está, como se diz na Argentina, “venida a menos”, como mencionei, e com seus problemas internos e suas dificuldades externas, imobiliza o Mercosul em matéria de ação externa comercial e no plano interno contribui para esta *aladificação*. Há que notar também a maior sintonia dos Kirchner e também em um certo momento dependência em relação a Chávez.

Ora, qual é a conclusão? O Brasil não se ajusta a nenhuma destas realidades. Não é liberalizante ao modo da Aliança Pacífica, não é bolivariano como os da ALBA, não está fragilizado como a Argentina. Em síntese, estamos em novos moldes e numa nova realidade, reeditando a singularidade do país na região.

Esta singularidade não está nos favorecendo no campo econômico-comercial. Os acordos comerciais *inter se*, de países da América Latina, estão minando nossas preferências comerciais na região e comprometendo nossas exportações de manufaturados para a região que enfrentam a concorrência da China. No plano global, o papel do país na formulação das regras de funcionamento do comércio internacional se reduz, seja pela longa paralisia das negociações da OMC, seja porque novas normas se elaboram em dois mega-acordos comerciais de que não participamos, a

parceria Transpacífica e a parceria de comércio de investimento transatlântico, ou seja, o Atlântico e o Pacífico.

Corremos o risco de ser *rule takers*, aqueles que aceitam as regras e não *law makers*, elaboradores de normas, papel que na nossa singularidade, buscamos tradicionalmente exercer. Quanto à integração física, o IIRSA avança pouco. Em primeiro lugar, pela inexistência de marcos regulatórios regionais apropriados, uma consequência dos conflitos de concepção. Só se pode ter marcos regulatórios comuns se se tem uma concepção comum sobre como organizar a integração física, o papel do mercado, o papel da colaboração. Se existem conflitos de concepção, não se consegue elaborar marcos regulatórios compartilhados. E, no nosso caso, o insucesso da experiência de cooperação energética com o gás com a Bolívia nos fez voltar para dentro nesta matéria.

Também a falta de recursos e as dificuldades do plano interno em equacionar os desafios de lidar com a nossa própria infraestrutura nacional e com a nossa logística. Concluo, depois de ter feito esta avaliação do cenário global, da sua similitude com o cenário regional, das tensões do plano internacional, da sua fragmentação, como elas têm um eco na nossa região, como há uma maior heterogeneidade de posições e, portanto, conflitos de concepção que dificultam uma cooperação mais aprofundada.

Em síntese: se eu olho o tema do Brasil na América Latina e da integração, eu posso dizer que o copo está metade cheio ou está metade vazio. Naturalmente, se eu tenho uma perspectiva positiva, eu diria que o copo está quase cheio, é a posição do governo, que não é a minha. A minha é uma posição de oposição e de crítica e eu vou exemplificá-la com um grafite recente num país latino-americano.

Este grafite dizia: “cuando teníamos las respuestas, nos cambiaran las preguntas”, que é uma observação muito pertinente.

As respostas resultavam das perguntas, porém, mudaram as perguntas. Mudaram-se as perguntas relacionadas ao como melhor conduzir de forma cooperativa nossa inserção na América do Sul. Falta à política externa do governo brasileiro uma nova e necessária visão estratégica apta a lidar com a nossa singularidade. Isto se viu agravado por um processo decisório fragmentado, que passa no governo Dilma, pela erosão do papel do Itamaraty e da qualidade de seus quadros e que, à deriva, reitera respostas inadequadas e utópicas para uma realidade que mudou.



## 84. O BRASIL NA AMÉRICA LATINA (2013)<sup>1</sup>

A análise dos atuais desafios relacionados à presença do Brasil na América do Sul, e mais amplamente na América Latina, se beneficia de algumas considerações históricas que esclarecem o pano de fundo da nossa singularidade na região.

Nosso processo de Independência fez do Brasil um império em meio a repúblicas e, assim, o diferente na região em matéria de regimes políticos. O diferente do Brasil Império era também o de um Estado com uma grande massa territorial herdada da colônia, com uma população de língua portuguesa que permaneceu unida num só Estado pela ação de seus estadistas. Daí as significativas diferenças dos pontos de partida dos Estados na região, pois o mundo hispânico, de fala castelhana, foi, nos processos da Independência, se fragmentando, dando origem a vários países. A manutenção da unidade nacional foi o grande e bem-sucedido objetivo do Brasil Império e o seu legado para o país. A construção deste legado fez, no plano regional, da política interna e da política externa, as duas faces de uma mesma moeda: a consolidação do Estado brasileiro numa região instável e centrífuga.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 19 de maio de 2013.

A República preservou a herança do Império – a unidade nacional –, e graças à obra de Rio Branco foram dirimidas, pelo Direito e pela Diplomacia, os temas pendentes de fronteiras. Equacionou-se, assim, definitivamente, no início do século XX, o primeiro item da agenda da política externa de um Estado independente, que é o da clareza jurídico-política quanto ao que é “interno” ao país e o que a ele é “externo”. É por essa razão que o Brasil é raro caso de país sem contenciosos territoriais com sua abrangente vizinhança.

Destes elementos defluem desdobramentos significativos que podem ser considerados “forças profundas” da visão brasileira sobre sua presença na região e no mundo. *Primeiro*, um nacionalismo voltado para *dentro* e não para *fora*, preocupado e dedicado ao desenvolvimento do grande espaço nacional. *Segundo*, um *interesse específico* em contribuir para a paz e o progresso na América Latina, com ênfase na América do Sul, que é o contexto regional da nossa múltipla vizinhança e condição do desenvolvimento do continente. *Terceiro*, a aspiração, com o lastro de um consolidado país de escala continental, de ter presença na definição das regras de funcionamento do sistema internacional.

Esta leitura das coisas, com ajustes e mudanças em função das transformações internas e externas, explica a importância atribuída pelo Brasil ao entendimento com os vizinhos e à cooperação latino-americana, que teve novo impulso depois da noite autoritária com os processos de redemocratização no Cone Sul no contexto do fim da Guerra Fria. Isso trouxe significativa aproximação entre a Argentina e o Brasil, levou ao Mercosul, induziu a uma tentativa de integração energética de gás com a Bolívia, e chegou, por iniciativa do presidente Fernando Henrique, à inédita reunião em 2000 de todos os países da América do Sul, que criou o IIRSA, conjunto de projetos de integração logística,

energética e de infraestrutura dos países da região para fazer a melhor economia da nossa geografia.

Isso tudo mudou nestes últimos dez anos – os dez anos do governo do PT –, de maneira que os caminhos anteriores não dão resposta aos problemas do presente. Num certo sentido, creio que se configura, em novos moldes, a singularidade do Brasil na região e no mundo.

O Brasil é hoje, mais do que antes, um ator global, com um patamar no mundo distinto de outros países integrantes da nossa região. Em síntese, o eixo regional tornou-se mais assimétrico com todas as suas consequências. São maiores as expectativas dos vizinhos em relação ao papel do Brasil na sustentabilidade de cooperação. Também são maiores os desafios relacionados às ambições brasileiras da presença num mundo multipolar fragmentado, com tendências centrífugas e muitas tensões de hegemonia e de equilíbrio regional.

A fragmentação alcança a nossa região, que se tornou mais heterogênea nas suas visões da economia e da política. Por isso, nas instâncias de concertação política e nos processos de integração não ocorrem apenas os naturais conflitos de interesses, mas múltiplos conflitos de concepção, inclusive sobre o valor da democracia e dos direitos humanos. Estes conflitos de concepção explicam a perda do impulso original do Mercosul, que está se aladificando, ou seja, torna-se um mecanismo de cooperação que deixou de ter o foco de uma dimensão transformadora. A visão dos países com tendências economicamente liberalizantes que integram a Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia, México) contrasta com a dos bolivarianos, de discutíveis credenciais democráticas e orientação estatizante nacionalista (Venezuela, Equador, Bolívia). Ora, o Brasil não se enquadra em nenhuma destas duas concepções: não é um liberalizante à moda da Aliança do Pacífico, nem é um

bolivariano, e a Argentina imobiliza, no Mercosul, a nossa ação externa comercial.

Esta singularidade não está nos favorecendo. Os acordos comerciais inter e extrazona estão minando nossas preferências comerciais na região e comprometendo nossas exportações de manufaturados que enfrentam a concorrência da China. A Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) está em compasso de espera diante da dificuldade de elaboração, por conta de conflitos de concepções, de um marco regulatório comum. O papel do Brasil na formulação das regras de funcionamento do comércio internacional está sendo reduzido, seja pela longa paralisação das negociações da rodada Doha na OMC, seja porque novas normas estão sendo elaboradas em dois mega-acordos comerciais, a Parceria TransPacífico (TPP) e a Parceria de Comércio e Investimento Transatlântica (TTIP) de que não participamos. Assim, corremos o risco de ser, como observou Vera Thorstensen neste periódico em 6/5/2013, *rule takers*, ou seja, seguidores da irradiação de normas impostas pelos outros e não *rule makers*, papel que, na nossa singularidade, buscamos tradicionalmente exercer.

Um grafite recente num país latino-americano dizia: “Quando tínhamos las respuestas, nos cambiaran las preguntas”. Mudaram as perguntas relacionadas ao como melhor conduzir de forma cooperativa nossa inserção na América do Sul. Falta ao governo brasileiro não só uma nova e necessária visão estratégica apta a lidar com a nossa singularidade, agravada por um processo decisório fragmentário que, à deriva, reitera respostas inadequadas e tópicas para uma realidade que mudou.

## 85. REFLEXÕES SOBRE A CPLP: LUSOFONIA, SONHOS E REALIDADE (2013)<sup>1</sup>

### I

A queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria flexibilizaram o funcionamento do sistema internacional e abriram novas oportunidades de concertação entre os países. É neste contexto que se institucionalizou em Lisboa a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, cujos Estatutos e Declaração Constitutiva datam de 1996. Um dos antecedentes da CPLP foi a reunião em 1989, no Brasil, em São Luís do Maranhão, na qual se criou o Instituto Internacional da Língua Portuguesa.

A língua portuguesa foi, portanto, um fator que impulsionou a criação da CPLP, mas este fator se deu num contexto internacional distinto do que levou à criação do *Commonwealth* ou da *Francophonie*. Estas instituições se estruturaram na moldura do processo de descolonização e na vigência da bipolaridade. Procuraram criar vínculos entre os seus integrantes, que foram ex-colônias europeias, e as antigas metrópoles, Grã-Bretanha e França, tendo

---

1 Título original: A CPLP, Macau e a China: notas sobre o Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa. *Revista Política Externa*, v. 21, n. 4, abr./maio/jun. 2013.

como lastro o legado cultural das línguas inglesa e francesa. Já a CPLP é uma organização fruto da pós-descolonização. Surgiu no âmbito do pós-Guerra Fria que assinalou o fim das prévias e definidas polaridades. Foi nesta linha que, na reunião constitutiva da CPLP em Lisboa, em 17 de julho de 1996, em nome do Brasil o presidente Fernando Henrique Cardoso disse: “a Comunidade responderá adequadamente ao impulso próprio das relações internacionais contemporâneas, de que os países respondem a coalizões ordenadas não mais ao longo da clivagem Norte e Sul ou Leste e Oeste, mas sim de interesses prontamente identificáveis pelo cidadão”. Neste mesmo discurso afirmou: “Queremos construir uma Comunidade em sentido pleno, inspirada no valor da igualdade, afastada de articulações hegemônicas, dedicada a um trabalho harmonioso de cooperação – uma Comunidade que, em suas deliberações, honre nosso espírito democrático”<sup>2</sup>.

A criação da CPLP resulta desta visão. Foi impulsionada por um Portugal democrático, pós-colonialista, já inserido na União Europeia, e por um Brasil redemocratizado, desejosos ambos de encontrar, na década de 1990, novos espaços institucionalizados de articulação diplomática. Esta aspiração encontrou ressonância nos demais membros originais da CPLP – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe –, que detectaram, com base na reciprocidade de interesses, novas possibilidades de cooperação, importantes para, no mundo pós-Guerra Fria, atender às suas necessidades internas e aos processos de suas respectivas consolidações nacionais.

Daí a lógica dos objetivos gerais da CPLP prevista no artigo 3º do seu Estatuto:

---

2 Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso por ocasião da sessão de abertura da Reunião de Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 17 de julho de 1996. In: CARDIM, Carlos Henrique; CRUZ, João Batista (org.). *CPLP: oportunidades e perspectivas*. Brasília: IPRI, 2002, p. 400.

(a) *a concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fóruns internacionais;*

(b) *a cooperação, particularmente nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico;*

(c) *a materialização dos projetos de promoção e difusão da língua portuguesa.*

## II

O fator linguístico, o idioma português, previsto como um dos três objetivos da Comunidade, é o fator identificador da CPLP, que está na sua origem e que dá lastro próprio aos outros dois. O fator linguístico tem, no entanto, a sua modulação, pois se em Portugal e no Brasil o português é tanto idioma oficial quanto língua nacional, nos demais países que integram a CPLP o português como idioma oficial é língua de comunicação, convive com outras línguas. É por este motivo que a Declaração Constitutiva da CPLP afirma o imperativo igualitário de “Consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional que confere identidade própria aos Países de Língua Portuguesa”. É nesta moldura pluralista que se reafirma que a língua portuguesa é um vínculo histórico e um Patrimônio comum; um meio de difusão da criação cultural entre os povos que falam português e de projeção internacional de valores culturais; um fundamento de uma atuação conjunta e um instrumento de comunicação.

No trato da modulação do fator linguístico, observa Fernando Mourão que, ao lado da língua como base de entendimento que ensejou a criação da CPLP, existe o dado da língua como fator de inserção na sociedade pós-industrial. O português é, neste sentido, uma língua de cultura que, com seu vocabulário e tradição literária,

dá acesso ao mundo da modernidade<sup>3</sup>. Ela é, assim, recorrendo a Fernando Pessoa, uma língua universal, pois tem o poder de “responder na íntegra a todas as formas de expressão possíveis”<sup>4</sup>.

Foi a isso que aludiu o presidente Fernando Henrique Cardoso no seu já mencionado discurso de 17 de julho de 1996, quando disse: “E nossa língua não tem nada a temer nas comparações: não pretende ser superior ou inferior, porque sabemos que o português é uma língua que permite a expressão de todos os sentimentos e todas as formas capazes de elevar o espírito humano às alturas mais elevadas”, acrescentando a seguir: “O português é a terceira língua mais falada no mundo ocidental. São duzentos milhões de falantes espalhados pelos cinco continentes – portanto, dando à nossa língua uma boa base humana e geográfica para a sua projeção”<sup>5</sup>.

Em matéria de projeção cabe lembrar que o português, como língua de cultura que oferece acesso à modernidade, tem também uma dimensão no campo econômico. Com efeito, um dos dados da interação entre os países no plano internacional, hoje, é o mercado. Neste as trocas se fazem por meio de línguas<sup>6</sup>, sobretudo se se levar em conta a crescente regulamentação da disciplina jurídica do comércio internacional que a OMC – a Organização Mundial do Comércio – vem impulsionando com vocação universal.

Neste contexto, o português tem o seu papel. Macau, para começar a aproximação com o tema central deste artigo, está atento a isso. Assim, como informado à OMC, os requisitos de

---

3 ALBUQUERQUE MOURÃO, Fernando Augusto. Avaliação Crítica da CPLP – O Projeto, seus Mecanismos e Viabilidade Política. In: *CPLP: oportunidades e perspectivas*, cit., p. 52.

4 PESSOA, Fernando. *A Língua Portuguesa* (org. Luisa Medeiros). São Paulo: Cia. das Letras, 1999, p. 149.

5 Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso por ocasião da sessão de abertura da Reunião de Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 17 de julho de 1996. In: *CPLP: oportunidades e perspectivas*, cit., p. 402.

6 Cf. FAULSTICH, Enilde. CPLP: um lugar de múltiplas falas. In: SOMBRA SARAIVA, José Flávio (org.). *CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Brasília: IBRI, 2001, p. 106-107.

etiquetagem de produtos alimentícios, farmacêuticos e médicos devem conter, para proteger consumidores e prevenir concorrência desleal ou práticas fraudulentas, um rótulo descritivo do produto em português, chinês ou inglês<sup>7</sup>. O *site* de Macau <<http://www.gov.mo>> também contém abundante informação divulgada em língua portuguesa que tem, assim, uma função de língua de comunicação.

É neste contexto de comunicação que se coloca o papel da ponte de ligação do bilinguismo em chinês e português no campo específico da cooperação entre os atores econômicos da China e os Países de Língua Portuguesa. Isto passa pela validade da tradução, sem transitar por uma terceira língua que usualmente é o inglês. Cabe, neste sentido, lembrar que o reforço do portal de Macau em língua portuguesa e de sua função no Fórum de Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa – que adiante será discutido – tem o respaldo do conhecimento que deriva do fato de que o portal em língua portuguesa da Rádio Internacional da China é o maior portal em língua portuguesa que não pertence a membros da CPLP, como registra Yu Huijuan<sup>8</sup>.

### III

Fernando Mourão, nas suas análises, realça a importância de uma base material de entendimento necessário para impulsionar a vontade política que levou à criação da CPLP. Pondera que, além da interação econômica *inter se* entre seus membros, a CPLP pode proporcionar novos e complementares nichos de oportunidades<sup>9</sup>.

---

7 World Trade Organization. *Trade Policy Review Macau, China* – report by the Secretariat, WT/TPR/S/82-19, February, 2001, p. 31.

8 O papel da tradução chinês/português na Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa. *Boletim Trimestral*, n. 3, ano 2006, Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Macau), p. 11-13.

9 Cf. ALBUQUERQUE MOURÃO, Fernando Augusto. Avaliação crítica da CPLP – O Projeto, seus Mecanismos e Viabilidade Política. In: *CPLP: oportunidades e perspectivas*, cit., p. 47-51.

Uma indicação da base material da CPLP pode ser vislumbrada nos dois quadros que se seguem. No primeiro estão indicados os dados macroeconômicos dos países da CPLP, neles incluídos os referentes a Timor-Leste que, depois de alcançar, em 2002, sua independência, para a qual contribuiu o respaldo diplomático da CPLP, ingressou neste mesmo ano como membro da organização<sup>10</sup>. No segundo estão sumariados os dados das relações comerciais do Brasil com os países da CPLP.

### Dados Macroeconômicos dos Países de Língua Portuguesa

Dados de 2005	População total, em milhões	PIB (constantes 2000 US\$), em milhões	PIB <i>per capita</i> (constantes 2000 US\$)
Angola	15,9	14.197	891
Brasil	186,4	670.450	3.597
Cabo Verde	0,5	675	1.331
Guiné-Bissau	1,6	213	135
Moçambique	19,8	5.773	292
Portugal	10,6	108.845	10.311
São Tomé e Príncipe	0,2	56	356
Timor-Leste	1,0	330	338
<b>TOTAL</b>	<b>236,0</b>	<b>800.539</b>	<b>17.251</b>
<b>TOTAL sem Brasil</b>	<b>49,6</b>	<b>130.089</b>	<b>13.654</b>

Fonte: Banco Mundial

---

10 Cf. LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos* – diplomacia brasileira 2001-2002. Brasília: IPRI-FUNAG, 2002, p. 109-114; Palavras do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Prof. Celso Lafer. In: *CPLP: oportunidades e perspectivas*, cit., p. 17-20.

## Relações Comerciais do Brasil com Países de Língua Portuguesa

	(em US\$ milhões)								
	Exportações destinadas ao Brasil			Importações provenientes do Brasil			Saldo Comercial com o Brasil		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Angola	8	4	4	259	392	448	-251	-388	-444
Cabo Verde	0,02	0,02	0,03	9,8	18,4	21,9	-9,8	-18,3	-21,9
Guiné-Bissau	0	0	0	0,3	0,3	0,4	-0,3	-0,3	-0,4
Moçambique	1,9	0,1	0,1	8,4	15,2	18,2	-6,5	-15,1	-18,1
Portugal	146	193	223	752	1.060	1.153	-606	-867	-930
São Tomé e Príncipe	0,13	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	-0,2	0,1	0,1
Timor-Leste	0	0	0	0,1	0,04	0,1	-0,1	-0,04	-0,1
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>198</b>	<b>228</b>	<b>1.030</b>	<b>1.486</b>	<b>1.642</b>	<b>-874</b>	<b>-1.289</b>	<b>-1.414</b>

Fonte: Brazil Trade Net

No âmbito desta base material e de suas visões políticas, os países da CPLP trabalham, em geometria variável, as perspectivas de seu interesse. José Flávio Sombra Saraiva aponta, por exemplo, como a CPLP tem sido um dado relevante da política africana do Brasil<sup>11</sup>.

#### IV

É no contexto de novos e complementares nichos de oportunidades mencionados por Fernando Mourão, como aponte, e da geometria variável dos interesses, como também observei, que se insere, tendo como foco Macau, o Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os países de língua portuguesa, cuja primeira reunião ocorreu em outubro de 2003.

11 SOMBRA SARAIVA, José Flávio. CPLP: Plataforma para uma frutífera concertação político-diplomática. In: *CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, cit., p. 74-76.

Na análise do Fórum cabe lembrar que, em 20 de dezembro de 1999, Macau, que era um território administrado por Portugal, se tornou uma região administrativa especial da República Popular da China. De maneira semelhante ao que se deu com Hong Kong e com base na transição negociada com Portugal, a China adotou como princípio diretivo do processo de reunificação do país a fórmula de “um país, dois sistemas”. Destarte, durante 50 anos, o sistema capitalista e a forma de vida de Macau permanecerão inalterados. Esta solução institucional confere a Macau um apreciável grau de autonomia em matéria executiva, legislativa e jurídica, exceção feita aos temas de defesa e de relações exteriores.

O *status* não soberano de Macau não afasta a possibilidade de suas autoridades conduzirem, de acordo com lei básica que rege suas atividades como região administrativa especial da República Popular da China, relações com outros países e organizações no campo econômico, do comércio, das finanças, da navegação, do turismo, da cultura, da ciência, da tecnologia e dos esportes. Isto inclui a competência jurídica para celebrar acordos com Estados estrangeiros e organizações internacionais. Neste sentido, como afirma o governo de Macau-China, no seu informe de 2001 à OMC, por ocasião da análise de suas políticas comerciais, a região tem plena personalidade jurídica internacional no campo do comércio e da economia internacional<sup>12</sup>. É por essa razão que Macau-China é um membro pleno da OMC – que não se confunde com a condição da China, como membro da OMC –, pois a OMC, na esteira do GATT, admite como membros plenos territórios aduaneiros, desde que possuam autonomia na condução das suas relações comerciais externas e em outros assuntos contemplados no conjunto dos acordos negociados na Rodada Uruguai, que levaram ao Acordo de Marrakesh que instituiu a OMC. Foi nesta moldura jurídica

---

12 World Trade Organization. *Trade Policy Review Macau, China*, report by the Government, WT/TPR/G/82, 19 February, 2001, p. 6.

que Macau, como território aduaneiro autônomo, administrado por Portugal e membro da OMC, passou a ser, sem solução de continuidade, Macau-China, região administrativa especial da República Popular da China. O mesmo caso ocorreu com Hong Kong na transição da administração inglesa para a da região administrativa especial da República Popular da China.

É interessante observar que, desde o início da presença de Portugal em Macau, no século XVI, esta região se desenvolveu e teve como função intermediar o comércio entre a China e o Japão e entre a China e o Ocidente. Esta função, que transformou uma aldeia de pescadores num florescente porto de lucrativo comércio, foi sancionada por Pequim<sup>13</sup>. É compreensível, portanto, tendo em vista esta herança histórica, que a China contemporânea tenha identificado um papel próprio para Macau como parte da sua abrangente estratégia de inserção econômico-comercial no mundo. É neste contexto que se insere o Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os países que integram a CPLP<sup>14</sup>.

As atividades econômicas de Macau têm como eixo os serviços com ênfase no turismo e no jogo. O território de Macau tem, no entanto, uma localização geográfica que oferece oportunidades adicionais no campo econômico. Refiro-me ao seu potencial como *hub* e porta de entrada para o Grande Delta das Pérolas. O Grande Delta das Pérolas, na República Popular da China, engloba Fujian, Jiangxi, Hunan, Guangdong, Guangxi, Hainan, Sichuan, Guizhou e Yunnan e as regiões administrativas especiais de Hong

---

13 Cf. MARQUES, A. H. de Oliveira. *História de Portugal: do renascimento às revoluções liberais*, v. II. 13ª ed. Lisboa: Ed. Presença, 1998, p. 206; BOXER, Charles R. *O império marítimo português – 1415-1825*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002, p. 78-79; 341.

14 Cf. YAMIN, Xu. Macau e o seu importante papel intermediário no comércio internacional. *Boletim Trimestral*, n. 2, set. 2005, Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Macau), p. 6-9.

Kong e Macau. Representa um quinto do território nacional chinês e um terço da população e do produto interno bruto da China. Daí a hipótese desenhada pelas autoridades da República Popular da China de conferir a Macau uma função de plataforma de serviços para acelerar o desenvolvimento desta região. Tal hipótese já estava contemplada no relatório de Macau sobre as suas políticas comerciais apresentado à OMC em 2001<sup>15</sup> e tinha como lastro o relacionamento econômico de Hong-Kong e Macau com a província de Guangdong. Consolidou-se em 2003 como uma política pública<sup>16</sup>.

Foi neste contexto que se realizou, nos dias 12 a 14 de outubro de 2003, em Macau, a Conferência Ministerial entre a China e os países da CPLP, que criou o Fórum para Cooperação Econômica e Comercial. Desta Conferência participaram autoridades de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, Timor-Leste, China e Brasil. A autoridade brasileira que representou o Brasil nesta Conferência que criou o Fórum foi o ministro do Desenvolvimento e Comércio Exterior do governo Lula, Luiz Fernando Furlan.

O Fórum tem um secretariado permanente sediado em Macau, concebido como um mecanismo de acompanhamento de suas atividades e responsável pelo apoio logístico e financeiro, necessários para a concretização de iniciativas e projetos. O objetivo do Fórum é identificar novas áreas e novos meios para a cooperação econômica e comercial entre a China e os países da CPLP, valendo-se do papel de plataforma que Macau pode representar neste processo. A diretriz básica é a de dinamizar a cooperação econômica e o fomento do comércio bilateral entre a China e os

---

15 WTO. *Trade Policy Review, Macau, China*, Report by the Government, WT/TRP/82/19, February 2001, p. 6.

16 Cf. <<http://www.gov.mo>>. Texto sobre Grande Delta do Rio das Pérolas (9+2) e Delta do Rio das Pérolas.

países da CPLP. Neste contexto, o Fórum e o potencial de atuação de Macau como plataforma de serviços e porta de entrada para o Grande Delta das Pérolas representam uma janela adicional de oportunidades para o relacionamento bilateral dos países da CPLP com a China. Daí, aliás, a amplitude da visão com a qual foram concebidas as atividades do Fórum que contemplam, além do comércio, o investimento, a cooperação no domínio agrícola e das pescas, a engenharia e a construção de infraestruturas, os recursos naturais e os recursos humanos.

Em síntese, o Fórum, no âmbito de suas atividades, é um *locus* de articulação para a geometria variável dos interesses recíprocos da China com os países da CPLP tendo Macau, à luz de sua especificidade, como plataforma facilitadora de uma ampla cooperação que contém, como um dos seus elementos, a utilização do português como língua de comunicação.

Macau como plataforma inclui, por exemplo, como já foi mencionado, as oportunidades para a interação no desenvolvimento do Grande Delta do Rio das Pérolas (9+2). É também um componente da ativa política econômica da China em relação à África, que passa pelos membros africanos da CPLP, notadamente Angola e Moçambique.

O Fórum é parte e complemento da parceria China-Brasil que tem um significado histórico, inclusive de escopo mais amplo, pois são dois países de escala continental que, além dos “interesses específicos” da relação *inter se*, têm um “interesse geral” na dinâmica de funcionamento do sistema internacional<sup>17</sup>. Integram, por exemplo, na OMC, o G20, que vem tendo um papel relevante nas negociações da Rodada Doha.

---

17 Cf. FUJITA, Edmundo Sussumo. O Brasil e a China – uma parceria estratégica modelar. *Política Externa*, v. 11, n. 4, mar./abr./maio 2003, p. 59-70; LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos – diplomacia brasileira 2001-2002*, v. 2. Brasília: IPRI-FUNAG, 2002, p. 87-89.

Do ponto de vista da base material que reforça a viabilidade política do Fórum, sem dúvida tem grande significado o peso e a densidade econômica do relacionamento China/Brasil, como se pode ver no quadro abaixo:

### Relações Comerciais da China com o Brasil

(em milhões de US\$ FOB)								
Exportações destinadas ao Brasil			Importações provenientes do Brasil			Saldo Comercial com o Brasil		
2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
3.710	5.354	7.989	5.440	6.835	8.400	(1.730)	(1.481)	(411)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

O Fórum, como programado, realizou a sua segunda reunião ministerial em outubro de 2006. Nela o Brasil foi representado pelo secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ivan Ramalho. Registro que no governo Lula – dando sequência ao que já era usual no governo Fernando Henrique Cardoso –, o MDIC vem tendo, sob a liderança do ministro Furlan, que compareceu à reunião que criou o Fórum, um relevante papel na promoção comercial e econômica do Brasil no plano externo.

Na reunião de outubro de 2006, o ministro do Comércio da China, Bo Xilai, registrou que o comércio entre a China e os países da CPLP atingiu US\$ 23,2 bilhões, tendo duplicado nos últimos dois anos, e que os investimentos, nos dois sentidos, atingiram US\$ 500 milhões. Apontou, igualmente, que a meta do Fórum era a de duplicar, nos próximos três anos, o valor das transações e dos investimentos entre os membros do Fórum<sup>18</sup>.

---

18 Cf. *Macau* – IV Série n. 5, dez. 2006, p. 46-90.

Concluindo, o reforço e estreitamento de relações dessa natureza criam janelas de oportunidade para o conjunto das nações envolvidas. Do ponto de vista do Brasil é um espaço adicional para, na sua relação com a China, articular não apenas possibilidades, mas também administrar as tensões e conflitos que são inevitáveis, tendo em vista a densidade e a escala de um intercâmbio econômico-comercial crescente.



## 86. REFLEXÕES SOBRE O TRATADO DE 1895 COM O JAPÃO (2015)<sup>1</sup>

### I

O Tratado de Amizade, Comércio, Navegação Brasil-Japão, celebrado em 1895, pode ser qualificado como um evento inaugural. Um evento inaugural que se caracteriza por um duplo significado. O primeiro deles é o de assinalar o início das relações diplomáticas entre os dois países. É assim o ponto de partida daquilo que veio a ser, como ênfase nas últimas décadas, uma parceria de cooperação bilateral de grande densidade em múltiplos campos, representativa da presença e da abertura do Brasil em relação à Ásia e de maneira convergente a do Japão no contexto da América Latina. O segundo significado de alcance duradouro na vida brasileira é a de que foi um marco a partir do qual veio a dar-se a imigração japonesa para o nosso país.

Observo em relação ao segundo significado que os grandes fluxos imigratórios do século XIX e das primeiras décadas do século XX foram processos de grandes impactos na vida de muitos países e

---

1 Título original: Reflexões sobre o Tratado de Amizade, Comércio, e Navegação Brasil-Japão, de 1895. Conferência pronunciada no Simpósio Internacional de Direito em Comemoração aos 120 anos do Tratado de Amizade, Comércio e navegação entre Brasil e Japão, na Faculdade de Direito da USP, em 18/8/2015.

no sistema internacional. Levaram, especialmente da Europa para o continente americano, dezenas de milhões de pessoas, impelidas pelas dificuldades e atraídas por novas oportunidades. Nestes processos foram muito menos significativas em termos numéricos as imigrações da Ásia para as Américas. É neste macro contexto que se inserem as múltiplas correntes migratórias, inclusive a japonesa, que aportaram no Brasil. Em nosso país, a imigração se adensou com a República que a favoreceu com a autonomia dos Estados decorrente da federação implantada pela Constituição de 1891.

A imigração teve um papel fundamental na configuração do Brasil moderno. Washington Luiz, na década de 1920, deu destaque a este papel afirmando: “Somos, pois, um país de imigração. Sem ela não haveria brasileiros... Sem ela não haveria comércio, a indústria, a riqueza brasileira. Sem ela não haveria mesmo a Pátria brasileira”<sup>2</sup>.

Interpreto o sentido e o significado das afirmações de Washington Luiz sobre a imigração e o Brasil, valendo-me de uma metáfora metalúrgica cunhada por José Bonifácio, o Patriarca da Independência. Dizia José Bonifácio, pensando projetos para a construção do Brasil, que um dos desafios do novo país seria o de criar uma nova liga a partir do metal heterogêneo das várias procedências de sua população. Esta heterogeneidade se intensificou com a imigração. É por isso que o povo brasileiro, como apontou Darcy Ribeiro, tem a característica de um “povo novo”. É um novo mutante, proveniente de várias matrizes, que levaram à liga preconizada por José Bonifácio<sup>3</sup>.

---

2 Cf. DEBES, Célio. *Washington Luiz 1925-1930*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002, p. 19.

3 SILVA, José Bonifácio de Andrade. *Projetos para o Brasil*, org. de Miriam Dolhnikoff. São Paulo: Cia. das Letras, 1995; RIBEIRO, Darcy. *A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995; LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. 2ª ed. ampliada. São Paulo: Perspectiva, 2004, cap. 2.

Na procedência dessas matrizes, o porcentual da imigração japonesa é relativamente pequeno comparado com a originária da Europa – da Itália, de Portugal e da Espanha. No estado de São Paulo, entre 1870 e 1951, ela foi da ordem de 7,47% de acordo com os dados apresentados por Arlinda Rocha Nogueira no seu importante livro de 1984 *Imigração japonesa na história contemporânea do Brasil*, editado, cabe dizer, pelo talentoso editor Massao Ohno, com capa da grande artista plástica Tomie Ohtake<sup>4</sup>. A imigração japonesa enfrentou resistência e intolerância, cuja gênese foi mais recentemente estudada por Rogério Dezem em *Matizes do “amarelo”*<sup>5</sup>. Confrontou-se especialmente na década de 1930 com os preconceitos agravados pela vaga de eugenia. Superou no tempo estes percalços e, apesar de percentualmente menor que a de outras procedências, notabilizou-se pela qualidade da sua contribuição à liga do povo brasileiro contemplada com visão de futuro por José Bonifácio.

Esta contribuição foi inicialmente importante para a lavoura do café e subsequentemente, em especial, depois da Segunda Guerra Mundial foi se diversificando para a agricultura em geral, o comércio e a indústria. Hoje em dia tem papel de relevo em todos os setores de atividades do país e, muito particularmente em nosso estado, os brasileiros descendentes da imigração japonesa – na produção, nas profissões, nas artes plásticas, nas administrações públicas, na gastronomia. Reconhecer e afirmar a importância da especificidade da contribuição a imigração japonesa na configuração do Brasil moderno e do seu povo é assim uma razão de peso dessa cerimônia que celebra os 120 anos do seu evento inaugural, o Tratado de 1895.

4 NOGUEIRA, Arlinda Rocha. *Imigração japonesa na história contemporânea do Brasil*. São Paulo: Massao Ohno, 1984, p. 68.

5 DEZEM, Rogério. *Matizes do “amarelo”. A gênese dos discursos sobre os orientais no Brasil (1878-1908)*. São Paulo: Humanitas, 2005.

## II

Todo evento com as características de inaugural é singular, mas possui antecedentes que explicam a sua gênese. Na hipótese de um tratado, sua gênese pode ser examinada recorrendo-se ao tradicional conceito de fontes materiais, vale dizer, ao conjunto de fenômenos de ordem social, econômica ou de valores que conduziram a criação de normas, no caso as do Tratado de 1895, cujos desdobramentos no tempo acabo sucintamente de apontar.

Quais são assim as fontes materiais do tratado de 1895? É o que vou relembrar, valendo-me das indicações de Clodoaldo Bueno, o grande estudioso da política externa da Primeira República<sup>6</sup>, de Valdemar Carneiro Leão, que para discutir com qualidade os contornos da crise da imigração japonesa no Brasil em 1930 a 1934 remontou às suas origens<sup>7</sup>, do nosso colega Masato Ninomiya, dedicado e competente ativista do relacionamento nipo-brasileiro, que escreveu sobre o Tratado de 1895 no centenário da sua celebração<sup>8</sup> e do já mencionado livro de 2005 de Rogério Dezem<sup>9</sup>.

Na perspectiva do Japão, são de duas naturezas as fontes materiais do Tratado de 1895. Do ponto de vista diplomático, o objetivo foi a consolidação de tratados com base na igualdade, a exemplo do celebrado com o México, afastando as desigualdades de jurisdição de tratados anteriores como o com a Áustria, de 1869, que obedecia aos moldes dos celebrados pelos países ocidentais com a China no século XIX. Nesse sentido, o tratado é uma expressão

---

6 BUENO, Clodoaldo. *A República e a sua política exterior, 1889 a 1902*. São Paulo/Brasília: Editora da UNESP-IPRI, 1995.

7 LEÃO, Valdemar Carneiro. *A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1934): contornos diplomáticos*. Brasília: FUNAG, 1989.

8 NINOMIYA, Masato. O centenário do Tratado de Comércio e Navegação entre Brasil-Japão. *Revista USP*, São Paulo, n. 28, dez./fev. 1995/1996, p. 245-250.

9 *Os Matizes do "amarelo"*, cit., p. 110-115.

do processo mais geral de afirmação política do Japão moderno, da restauração Meiji, como ator com vontade própria no sistema internacional. Do ponto de vista da imigração, o tratado é parte da resposta do Japão ao crescimento da sua população, à alteração da vida no campo e ao agravamento das condições sociais – um desdobramento do processo de modernização da era Meiji. Isto levou o governo japonês a legalizar a emigração. Primeiro para o Havaí, em 1884, então um protetorado norte-americano. Depois, na década de 1890, para a costa oeste dos EUA. Na América Latina, o Peru teve precedência cronológica, mas foi o Brasil que acabou se constituindo no ponto focal da imigração japonesa no mundo, tendo como marco inicial a moldura do Tratado de 1895.

Na perspectiva brasileira, o comércio e a imigração, dois elementos informadores da política externa da República, são ingredientes essenciais das fontes materiais do Tratado de 1895. Braços para lavoura do café, em expansão no estado de São Paulo, no contexto da abolição da escravatura, fizeram da imigração um componente da política da República. Daí o significado do parágrafo segundo, do art. 35, da Constituição de 1891, que estipulou caber ao Congresso, ainda que não privativamente, *inter alia* "animar o desenvolvimento da imigração" no país, porém sem privilégios que tolham a ação dos governos locais. No âmbito da Federação brasileira implantada pela Constituição de 1891, isto dava margem para a atuação própria dos estados como contemplado no parágrafo segundo do art. 65 da Constituição. Desta margem de autonomia valeu-se, em matéria de imigração, o estado de São Paulo. No seu reputado comentário à Constituição de 1891, João Barbalho, na análise do parágrafo segundo do art. 35, destacou a “máxima importância econômica e social” da imigração<sup>10</sup>, em sintonia, portanto, com a visão de Washington Luiz acima mencionada.

---

10 BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira: Comentários*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Briguet, 1924, p. 193.

Nos anos iniciais da República, a supremacia do café e a importância de braços para sua lavoura levaram o país, além do estímulo à imigração europeia, a contemplar um fluxo migratório asiático. Daí a fonte material da Lei n. 97, de 5 de outubro de 1892, sancionada por Floriano Peixoto, que dispôs sobre a livre entrada no Brasil de imigrantes de nacionalidade chinesa e japonesa, que autorizou o governo a promover a execução do Tratado de 5 de Setembro de 1890 com a China e a celebrar Tratado de Comércio, Paz e Amizade com o Japão.

Na discussão e avaliação em torno da implementação da Lei 97, de 1892, verificou-se uma preferência pela imigração japonesa em detrimento da chinesa. Ela foi expressa pelo barão de Ladário – que Floriano Peixoto encarregou, em 1893, de uma missão especial ao Extremo Oriente. Ladário a considerou mais adequada à lavoura cafeeira, entendendo que no Japão seria possível “obter melhores e mais econômicos trabalhadores”. A preferência pela imigração japonesa foi endossada em mensagem do presidente Prudente de Moraes, de 03 de maio de 1895, ao Congresso Nacional. Cabe registrar que na discussão, em 1895, no Congresso Nacional, da missão do barão de Ladário, este, que na ocasião era senador, defendeu a imigração vinda do Japão, entendendo que iria “aviventar as forças agrícolas e industriais do nosso país” e que cabia levá-la adiante em razão da carência que tinha o país de mão de obra<sup>11</sup>.

É nessa moldura que o ministro das Relações Exteriores, Carlos Augusto de Carvalho, no seu relatório ao presidente da República, em maio 1895, enumera as providências que tomou para que o ministro do Brasil em Paris tomasse contato com seu colega do Japão, com vistas a fazer naquela capital a negociação de um tratado de comércio e navegação. Lembra o ministro que

---

11 BUENO, op. cit., p. 315.

no relatório do ministério, de 1893, o Japão tinha manifestado interesse em um tratado desde que tivesse por base a igualdade (*equal footing*) semelhante ao celebrado com o México. Expõe que, na opinião do barão de Ladário, um tratado nestes moldes era apropriado, tendo-se este declarado “firmemente pela imigração japonesa” em correspondência ao ministério<sup>12</sup>.

As negociações foram conduzidas em Paris pelos plenipotenciários dos dois países, respectivamente, Gabriel de Toledo Piza e Almeida, pelo Brasil, e Soné Arasuke Jushu, pelo Japão. O Tratado foi firmado em 5 de novembro de 1895, em Paris, e feito em duplicata nas línguas portuguesa, japonesa e francesa, explicitando o art. 14 do Tratado, que no caso de divergência nos textos japonês e português se recorrerá ao texto francês, o qual será obrigatório para os dois governos.

O Tratado foi submetido à deliberação do Congresso Nacional pela mensagem n. 88, do presidente Prudente de Morais, de 16 de dezembro de 1895, acompanhado do relatório da mesma data a ele dirigido pelo ministro das Relações Exteriores, Carlos Augusto de Carvalho, que dá conta da sua feitura e que esclarece:

*Nada se estipulou a respeito da imigração, porque não é preciso. O governo japonês resolveu, como sabeis, não permiti-la para os países que não tivessem com ele Tratados de reciprocidade. Temos Tratado e pois ele que é interessado em diminuir o excesso da sua população não nos criará dificuldades<sup>13</sup>.*

12 Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, Carlos Augusto de Carvalho, em maio de 1895. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1895, p. 44-45.

13 Relatório de 1896 apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo ministro das Relações Exteriores Carlos Augusto de Carvalho. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1896, p. 187.

O Tratado foi discutido e aprovado pelo Congresso, daí a Lei n. 419, de 27 de novembro de 1896, sancionada pelo vice-presidente Manuel Vitorino Pereira. Cabe lembrar que no plenário do Senado o Tratado foi defendido por Quintino Bocaiúva, que o sustentou ponderando que a corrente migratória viria acompanhada pelo desenvolvimento das relações comerciais<sup>14</sup>. Os instrumentos de ratificação foram trocados em Paris, em fevereiro de 1897, e alguns meses depois chegaram, respectivamente ao Rio de Janeiro e Tóquio, os ministros plenipotenciários do Japão e do Brasil. Nesta mesma época, o Brasil instalou consulados em Yokohama e Kobo, como o autorizado pelo art. 2º da Lei n. 419, de 27 de novembro de 1896, com vistas à execução na Lei n. 97, de 5 de outubro de 1892, que, como mencionado, autorizou a livre entrada de imigrantes japonesas no Brasil – entrada que pressupõe a atividade consular.

Enfim, externo meus cumprimentos aos organizadores deste evento – dentre os quais peço licença para saudar especialmente meus colegas docentes desta Casa, prof. Kazuo Watanabe e prof. Newton Silveira – e a todos os que dele participam, rendendo justa homenagem àqueles que – para retomar a metáfora metalúrgica que mais acima sugeri –, assim como o precioso nióbio, juntaram-se em relativamente pequena quantidade, mas altíssima qualidade, à liga metálica que dá solidez ao povo brasileiro, agregando sua cultura milenar, sua visão ética, seu talento para as conquistas científicas e tecnológicas, enfim, seus valores fundamentais para a edificação de uma sociedade justa, solidária e desenvolvida.

---

14 BUENO, op. cit., p. 319.

## QUESTÕES POLÊMICAS



## 87. A ONU, ISRAEL E O SIONISMO (1975)<sup>1</sup>

A ONU, como instituição, pode ser melhor entendida se se atentar para os vários sistemas que operam no seu contexto; identificando-os, será mais fácil cotejar a letra e o espírito da Carta da ONU com as práticas dos Estados. Estes sistemas são tendências de grande relevância na política internacional; descobrindo-as, analisando-as, especificando-as podemos colocar em destaque as principais formas de funcionamento da ONU. Estas formas de funcionamento são, por sua vez, reveladoras das linhas mestras e das reais regras básicas da política internacional dos nossos dias.

Entre os temas, merecem referência: (a) o *Sistema I* e o *Sistema II*, que são, respectivamente, os do conflito e da cooperação entre as grandes potências. Através deles, se vem conservando a paz em escala mundial e foi se consolidando a competição no quadro de uma ampla confrontação industrial e tecnológica; (b) O *Sistema III* resulta das atuais maiorias afro-asiáticas e latino-americanas na Assembleia Geral. Ele tem como objetivo contestar o processo de transferência internacional dos recursos numa era de confrontação industrial e tecnológica, que ao manter nos seus desdobramentos e subdesenvolvimento numa escala universal vem confirmando a natureza oligárquica do

---

1 Publicado em *Jornal do Brasil*, 16 de novembro de 1975.

poder na ordem internacional; (c) Finalmente, o *Sistema IV*, que seria aquele que aspiraria a solucionar controvérsias por meios exclusivamente jurídicos, submetendo-as a órgãos de aplicação das normas internacionais, que as decidiriam e as fariam cumprir segundo sua decisão.

O *Sistema IV*, enquanto tendência, tem sido pouco utilizado, conforme indica o papel modesto que desempenha a Corte Internacional de Justiça na vida das relações internacionais. Entretanto, a sua linguagem é aquela de que se utilizam os diversos sistemas. As votações na ONU, que podem levar a resoluções, exprimem, na linguagem do Direito, o sentimento e as preferências políticas de uma maioria de votos. Esta, por sua vez, é fruto dos diversos sistemas, no contexto de um processo onde o poder se distribui individualmente pelos Estados, e onde os sujeitos do Direito Internacional Público são, ao mesmo tempo, os criadores e os destinatários das normas. Estas votações e as resoluções delas derivadas podem, ou não, coincidir com a efetiva aplicação da letra e do espírito da lei a uma situação e concreta.

A Comissão Social, Humanitária e de Cultura da ONU (Terceira Comissão) acaba de aprovar, por 70 votos, uma proposta de resolução a ser submetida à Assembleia Geral, na qual o sionismo deverá ser condenado como “uma forma de racismo e de discriminação racial”. Como é que se poderia examinar o sentido desta proposta à luz dos esquemas de análise acima sucintamente resenhados?

O Primeiro Congresso Sionista, que se reuniu em Basileia no ano de 1897, definiu as suas aspirações políticas como sendo as do estabelecimento, na Palestina, para os judeus, de um lar nacional, a ser garantido pelo Direito Público. A Assembleia Geral da ONU, em 29 de novembro de 1947, recomendou a partilha da Palestina em dois Estados, um árabe e outro judeu, e em 11 de maio de

1949 aprovou a admissão de Israel na ONU como um dos seus membros. Neste sentido, a ONU reconheceu a existência de Israel de acordo com o Direito Público e certificou a legitimidade de sua fundamentação, que derivava das aspirações políticas do sionismo.

Os Estados Unidos e a União Soviética, que tiveram um papel importante neste processo, viram na criação de Israel uma nova possibilidade de acesso ao Oriente Médio, que naquela época vivia sob a predominância da influência anglo-francesa na região. Na lógica do conflito e da cooperação que vem caracterizando o desdobramento da bipolaridade do sistema internacional, persiste este mesmo interesse, ainda que ele se revista de novas formas. Do ponto de vista dos Estados Unidos, porque o jogo da política internacional e os remanejamentos provocados pelo controle por parte dos países árabes da oferta de petróleo fizeram com que Israel se transformasse, necessariamente, num seu aliado sem margens significativas de manobra. Do ponto de vista da União Soviética, porque é a tensão provocada pela existência de Israel no Oriente Médio que assegura a estabilidade e a permanência do seu acesso aos países árabes, que nela veem um fator de apoio e uma fonte de suprimentos. Se esta é a posição que resulta do funcionamento dos sistemas de conflito e de cooperação das grandes potências, quais seriam as tendências das demais, que operam no contexto da ONU?

O *Sistema III* – o das majorias afro-asiáticas e latino-americanas na Assembleia Geral, cujos contornos se cristalizaram na década de 60 – vem procurando corroer a estrutura oligárquica do poder na vida internacional ao combater a má distribuição dos custos e dos benefícios da distribuição internacional de recursos, identificada como sendo um dos fatores do subdesenvolvimento, que por sua vez tem ajudado a concentração do poder nas mãos das grandes potências. Para os objetivos do *Sistema III*, a persistência ou não de

Israel e a sua fundamentação baseada no sionismo é irrelevante, na medida em que Israel não detém a chave e não constitui o fator responsável pela criação e distribuição de recursos ora vigente no sistema internacional.

Na perspectiva de uma análise que levasse em conta a letra e o espírito da lei – isto é, numa perspectiva do *Sistema IV* –, o que se poderia dizer é que a Carta da ONU se apoia no princípio da autodeterminação dos povos (art. 1º, § 2). Esse princípio estabelece que todo povo ou grupo étnico tem o direito de determinar se constituirá um Estado ou se participará de outro Estado. Ao propor a partilha da Palestina e ao reconhecer o Estado de Israel, a ONU reconheceu como válidas as aspirações políticas do sionismo enquanto manifestação do princípio da autodeterminação. Caberia dizer, também, que a comunidade internacional exprimiu, neste reconhecimento, o princípio da responsabilidade e a ideia de reparação, tendo em vista o genocídio do regime nazista, da mesma forma como, ao certificar a legitimidade do princípio da autodeterminação no processo de descolonização, levou em conta as suas responsabilidades pela vigência anterior do colonialismo.

Nesta linha de raciocínio, a conclusão a que se chega, tendo em vista a letra e o espírito da lei, é que o sionismo é nem mais nem menos legítimo ou discriminatório que qualquer outra manifestação nacionalista baseada no princípio da autodeterminação dos povos e que justificou os pleitos recentes de autonomia e independência dos países africanos, asiáticos e árabes, bem como as reivindicações anteriores dos povos americanos e, em última instância, o Estado-Nação que se consolidou na Europa a partir do século XVI.

À luz desta análise, parece claro que a proposta de condenação do sionismo, e por tabela de Israel: (i) não é do interesse substantivo do jogo político de conflito e cooperação das grandes potências; (ii)

não é pertinente para os objetivos reais das maiorias da Assembleia Geral, que aspiram a um remanejamento do poder mundial através da superação do subdesenvolvimento; e (iii) nem encontra apoio significativo na letra e no espírito da Carta da ONU. Se assim é, o que explicaria então a proposta da Terceira Comissão aprovada segunda-feira na Assembleia Geral?

Hannah Arendt, ao estudar o antissemitismo moderno, fruto das tensões entre Estado e sociedade civil na Europa no século XIX, mostra como este fenômeno se converteu num processo político importante da vida contemporânea, distinguindo-se qualitativamente das notas religiosas e econômicas que tenham marcado a intolerância antijudaica na sociedade tradicional. A modernidade do fenômeno, segundo Hannah Arendt, resultou do fato de o antissemitismo ter-se apoiado, enquanto movimento de massas, em dois novos instrumentos de poder: o uso ideológico da mentira e o conceito de “inimigo objetivo”. Vistos como “inimigos objetivos”, os judeus passaram a ser um grupo que, independentemente de sua conduta, deveria ser discriminado, punido e isolado, encarregando-se a liderança dos movimentos antissemitas de engendrar ou distorcer fatos, para adaptá-los à sua ideologia.

Neste processo, em que o uso ideológico da mentira é manipulado como mecanismo de poder e de dominação, encobrem-se os defeitos de uma comunidade por meio da ampla condenação daqueles que, por definição, são dela excluídos.

A proposta de condenação do sionismo como discriminação, bem como a exclusão anterior de Israel dos blocos regionais da UNESCO, nada mais é, à luz dos fatos e das realidades da vida internacional acima analisados, que uma tentativa de demonstrar, pela propaganda, que, independentemente de sua conduta, Israel é um “inimigo objetivo” da comunidade internacional. Ora, na medida em que, para voltar a Hannah Arendt, o antissemitismo

moderno, através do uso da mentira e do conceito de “inimigo objetivo”, antecipou técnicas que vieram a caracterizar a prática dos totalitarismos de esquerda e de direita, sua expressão necessariamente deve preocupar, não só os que subjetivamente podem vir a ser suas vítimas mas, também, objetivamente, a todos aqueles que no totalitarismo veem uma tendência incompatível com a dignidade da natureza humana.

## 88. ENTUSIASMO NO ITAMARATY? (2003)<sup>1</sup>

Entusiasmo, palavra de origem grega, tem como primeiro significado o estado de exaltação de espírito de quem recebe, por inspiração divina, o dom da profecia ou da adivinhação. Por extensão denota o estado de arrebatado fervor que leva à intuição e à afirmação de verdades profundas. É o que aponta, entre outros, o dicionário de Antonio Houaiss, excelente diplomata e admirável lexicógrafo, grande conhecedor do poder das palavras.

O requisito do entusiasmo engajado na orientação do governo do presidente Lula foi defendido pelo ministro Celso Amorim como um dos critérios que norteiam o exercício de funções diplomáticas na sua atual gestão à frente do Itamaraty. É o que afirmou por ocasião da cerimônia de posse do subsecretário-geral de assuntos da América do Sul (*O Estado de S. Paulo*, 22/7/2003, p. A7). O requisito proposto choca-se com os princípios que constitucionalmente regem a administração pública. Entre eles, o da impessoalidade. Questiona, igualmente, o alcance do princípio da eficiência.

O requisito do entusiasmo compromete o conceito de carreira de Estado, que é uma das notas da carreira diplomática, como o de

---

1 Publicado em *Valor Econômico*, 23 de julho de 2003.

outras carreiras como a jurídica ou a dos quadros da Receita Federal e das Forças Armadas. Dos integrantes dessas carreiras que servem ao país, exige-se a eficiência, a objetividade e o correto e disciplinado desempenho da função e não exaltados arrebatamentos em prol da orientação de um governo.

A carreira diplomática é uma carreira de Estado porque a política externa é uma política pública, voltada para traduzir necessidades internas em possibilidades externas, num processo no qual se mesclam elementos de mudança e elementos de continuidade. A mudança deriva de alterações no quadro interno e de modificações no funcionamento do sistema internacional. A continuidade provém de certos dados básicos que se prolongam no tempo e que condicionam a perspectiva organizadora da inserção internacional do país. O elemento da continuidade é um dado da credibilidade externa do país, que o Itamaraty tem sabido preservar. É este elemento que explica porque, no plano do Direito Internacional Público, a responsabilidade jurídica é imputada ao Estado e não a um governo.

A tradição da carreira diplomática como uma carreira de Estado tem contribuído, no correr da nossa história, para a autoridade do Itamaraty e para o reconhecimento de sua competência como uma instituição nacional, voltada para a *res publica* e não para a *res partidaria*. Nela deve prevalecer o pluralismo sem preconceitos.

Observo, a título de ilustração do meu argumento, que do atual ministro não se exigiu o requisito do entusiasmo arrebatador para que exercesse as funções de embaixador na ONU, em Genebra ou na Grã-Bretanha, nos oito anos da presidência Fernando Henrique Cardoso ou no período em que foi embaixador em Genebra, no governo Collor. Dele se solicitou competência, zelo, eficiência e inteligente cumprimento das instruções recebidas do Ministério das Relações Exteriores. Estes requisitos foram por ele plenamente

cumpridos como posso testemunhar quando serviu, sob minha orientação, nas duas ocasiões em que tive a responsabilidade de chefiar o Itamaraty.

O embaixador Celso Amorim, como diplomata de carreira, conhecedor do funcionamento do Itamaraty e das especificidades da política externa tem, por isso mesmo, a obrigação de saber que o critério do entusiasmo por ele proposto é um desserviço à diplomacia brasileira. Dá a impressão de obedecer ao afã de agradar e não ao dever de bem servir o presidente que o convidou para o exercício das altas funções de ministro de Estado das Relações Exteriores. O único entusiasmo que deve prevalecer no Itamaraty é o entusiasmo pelo Brasil. *Ubique Patriae Memor*, para invocar o lema e a lição do barão do Rio Branco.



## 89. PARTIDARIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA (2009)<sup>1</sup>

A política externa tende a ser, no Brasil e em outras nações, uma política de Estado e não de governo ou de partido – como vem ocorrendo na presidência Lula – em função de certas regularidades da inserção internacional de um país. Estas regularidades contribuem para dar, com as adaptações devidas à mudança das circunstâncias, uma dimensão de continuidade à ação diplomática. É isto que explica por que a política externa tende a ser uma política de Estado.

No caso do Brasil, são exemplos esclarecedores de regularidades: a localização geográfica na América do Sul; a menor proximidade dos focos de tensão presentes no cenário internacional; a escala continental que dá relevância ao nosso país na vida internacional; a importância de um pacífico relacionamento com dez vizinhos; a natureza do contexto regional latino-americano, que é distinto de outros; os cuidados no gerenciamento da forte presença dos EUA nas Américas e no mundo; as realidades das assimetrias de poder; e o desafio do desenvolvimento.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 20 de dezembro de 2009.

A dimensão de continuidade confere coerência à ação diplomática e contribui para a credibilidade da política externa do Estado. Continuidade, no entanto, não é imobilismo, pois o objetivo da política externa como política pública é traduzir necessidades internas em possibilidades externas. Mudanças assim ocorrem, seja em função da identificação de novas necessidades internas, seja por conta da avaliação de novas possibilidades ou dificuldades externas, provenientes das transformações do sistema internacional. A construtiva interação continuidade/mudança tem feito, no correr dos tempos, da política externa brasileira, como política de Estado, uma “obra aberta”, continuamente enriquecida no seu repertório por aquilo que cada governo e cada chanceler, em distintas conjunturas, acrescenta de relevante à inserção internacional do país.

É natural que a política externa leve em conta, na sua execução, além da avaliação do cenário internacional, os dados da política interna de um governo. No caso, por exemplo, das mudanças promovidas na presidência Geisel, uma dimensão importante foi a de dela fazer um componente do processo de distensão e de encaminhamento da redemocratização. Esta dimensão, aperfeiçoada na gestão do chanceler Saraiva Guerreiro, propiciou, com a redemocratização, um consenso em torno da política externa como política de Estado. À existência deste consenso referiu-se Tancredo Neves em novembro de 1984. Evidentemente, ele pretendia acrescentar uma nota própria à diplomacia brasileira. Por isso, na sua viagem ao exterior, como presidente eleito, no começo de 1985, indicou que ia inserir, na agenda externa brasileira, a democracia e os direitos humanos em consonância com os dados internos, provenientes da redemocratização.

O empenho na manutenção de um consenso em torno da política externa como política de Estado foi uma das notas dos

---

governos dos presidentes do Brasil democrático – de Sarney a FHC. Hoje este consenso não existe mais, como vem apontando Rubens Ricupero. O esgarçamento crescente deste consenso é fruto da inédita partidarização da política externa promovida pelo governo Lula. Explicita-se pela desconsideração do que foi feito antes, por meio da asserção de um marco zero diplomático. É o tema do recorrente “nunca jamais em tempo algum na história desse país”, denegador dos méritos da política externa como política de Estado.

A partidarização tem, como um dos seus componentes, a indicação do professor Marco Aurélio Garcia como assessor diplomático do presidente. Com efeito, este, como prócer do PT, que sempre cuidou das relações externas do partido, incumbiu-se de zelar por esta partidarização, que a cúpula do Itamaraty incorporou nas suas práticas diplomáticas, a elas atribuindo, com preponderância, a nota de uma política de governo.

A partidarização vem crescendo, nos últimos tempos, facilitada pelas boas condições da presença do Brasil no cenário internacional e pela positiva imagem do presidente no mundo. Um símbolo da partidarização é a recente filiação do chanceler Celso Amorim ao PT.

A partidarização responde a três objetivos. O primeiro e o mais óbvio desde o início foi e é o de dar uma satisfação ideológica aos segmentos mais radicais da base de apoio do presidente para compensá-los dos elementos de continuidade da responsável política econômica do governo FHC. O segundo foi e é o de identificar no PSDB o inimigo político com o qual cabe travar, ao modo de Carl Schmitt, em todos os campos, uma guerra pública. O terceiro, que se vincula ao anterior, é o de glorificar o presidente Lula, desconstruindo politicamente FHC, conferindo também ao seu significativo legado diplomático a característica de uma “herança maldita”.

A consequência desta postura instigará, no debate eleitoral que se inicia, um forte componente partidário no campo da política externa, em detrimento da sua dimensão de política de Estado.

Do ponto de vista da condução da política externa, a partidarização vem levando a equívocos da gestão diplomática. O mais clamoroso é a desmedida de uma ilusão voluntarista empenhada em realçar o papel da liderança do presidente no mundo e a sua capacidade de encaminhar, a partir do Brasil, todos os grandes problemas da vida internacional – da paz no Oriente Médio à não proliferação nuclear militar do Irã, passando pelos problemas de Honduras, pela alteração da geografia econômica do mundo e pelo término planetário da fome. O ativismo voluntarista contribuiu, *inter alia*, para os insucessos das candidaturas brasileiras a postos internacionais.

Os antigos diziam que a diferença entre o remédio e o veneno é a medida. A falta de medida é o veneno da atual partidarização da política externa. Propicia, na incessante busca de prestígio, a inconsequência de muita agitação para poucos resultados.

## **90. A POLÍTICA EXTERNA: NECESSIDADES INTERNAS, POSSIBILIDADES EXTERNAS (2006)<sup>1</sup>**

A política externa é uma política pública, como a da saúde, a monetária, a de transportes. E foi o processo de globalização que tornou mais clara do que no passado essa dimensão, porque há uma diluição entre o interno e o externo. Vivemos hoje num mundo em que a importância crescente dos fluxos e das redes reduz a relevância que os territórios e as fronteiras tinham anteriormente. Como consequência, a política interna e a externa se tornam, se não indivisíveis, porosas, pois o mundo se internaliza na vida dos países. Isso ficou muito claro, por exemplo, na minha experiência de chanceler, na questão da vaca louca, quando o Canadá impôs restrições ao Brasil para a exportação de carne e houve um desdobramento porque os canadenses eram os responsáveis naquele momento pelo NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte). Como resultado, o problema afetou nossas exportações não só para o Canadá como também para os Estados Unidos e o México. Era uma medida discricionária, pois essa doença não existia no Brasil, mas ficou muito clara, em função do

---

1 Palestra realizada no Conselho de Economia, Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, no dia 9 de março de 2006.

seu impacto para o agronegócio, a indivisibilidade entre a política interna e a externa.

A política externa como política pública tem como objetivo traduzir necessidades internas em possibilidades externas. E o desafio no processo de elaboração dessa política é duplo: definir o que são necessidades internas e, ao mesmo tempo, avaliar as possibilidades externas. No trato destas últimas, é evidente que cabe um exame da dinâmica de funcionamento do sistema internacional, nos seus três grandes campos: o estratégico-militar, que é sempre a situação limite (da paz e da guerra); o econômico, que é o tema dos mercados, dos investimentos e dos financiamentos; e o dos valores, que envolve afinidades e discrepâncias políticas, diferenças e convergências culturais, entendimentos e desentendimentos. Na análise desses três campos, a perspectiva organizadora é a de como funciona o mundo na óptica de um país, pois o mundo é plural e diverso e são distintas as visões dos Estados e das sociedades sobre o contexto em que estão inseridos.

Antes de entrar no quadro atual, gostaria de fazer uma distinção entre controvérsias e tensões, na linha do grande internacionalista belga Charles de Visscher. Diz ele: “As controvérsias são específicas, têm um objeto definido e são passíveis de encaminhamento pela razoabilidade da lógica jurídica e diplomática. As tensões são difusas, envolvem conflitos de concepção, têm um objeto impreciso, e por isso, são menos redutíveis à razoabilidade de uma lógica diplomática jurídica”. Se me permitem uma comparação muito simples, quando um casal está com dificuldades de relacionamento, normalmente o que está ocorrendo é uma tensão, não uma controvérsia, que é específica.

Desde o término do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, há no mundo uma multiplicação de tensões. Existe em primeiro lugar uma grande tensão de hegemonia, fruto do

unilateralismo dos Estados Unidos, da qual a Guerra do Iraque é o exemplo mais claro. Existem tensões provenientes do solipsismo da razão terrorista, que geram um problema de insegurança coletiva generalizada, não circunscrito a regiões, pois é mundial. No campo dos valores há, por assim dizer, para usar uma frase de Octavio Paz, uma sublevação dos particularismos. Existe também o movimento antiglobalização, representativo de uma crítica ao papel dos mercados e à sua força centrípeta.

Há, para continuar, tensões derivadas de conflitos étnicos, por exemplo, no Sudão, e xenofobia na Europa. Há tensões étnicas nas repúblicas do Pacífico, com impacto no funcionamento dos sistemas políticos regionais. A eleição de Evo Morales na Bolívia é uma expressão desse tipo de tensão. Há tensões de fronteiras, por exemplo, aquelas entre Bolívia, Peru e Chile, fruto da Guerra do Pacífico, que gerou a mediterraneidade da Bolívia. A conclusão é que o sistema internacional atual é heterogêneo. O homogêneo, a expectativa de um mundo baseado em consensos mais gerais, que era a expectativa depois da queda do Muro de Berlim e do fim da União Soviética, não se materializou.

Até aqui fizemos uma avaliação política. Ela é mais pessimista do que a que prepondera entre os analistas econômico-financeiros, que têm uma visão mais otimista das tendências de longo prazo da economia mundial, baseados no desempenho dos países, e também no fato de que não ocorreram recentemente, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, crises epidêmicas de natureza financeira que afetaram as economias emergentes e marcaram o governo de Fernando Henrique, começando pela crise do México. Nesse sentido, os cenários positivos beneficiaram de forma indiscutível o governo Lula.

Mas o que se deve realçar para fechar a análise de possibilidades externas é que existe a fragilidade de uma vontade comum

política de estabilidade na vida mundial. E que há, portanto, uma dialética de complementaridade entre persuasão e subversão, que abre espaço não apenas para o inconformismo dos protestos, mas também para a força e a violência. Esse é um horizonte de imprevisibilidade, dentro do qual nós, como país, nos movemos. É claro que nos movemos a partir de uma localização geográfica onde esses temas são menos agudos, mas no mundo globalizado tudo se espalha e não há a possibilidade de isolamento.

Vejamos as necessidades internas. Certos fatores condicionam a condução da política externa de um país, explicam seus componentes de continuidade e dizem respeito a certas regularidades de sua inserção internacional. Por exemplo, no caso do Brasil, a localização na América do Sul. O dado geográfico é muito importante, pois, no nosso caso, existe menor proximidade dos focos de tensões internacionais. O Brasil é um país continental, como a Índia, China, Estados Unidos, Rússia. Tem, portanto, um diferencial de escala em relação a outros, e esse é um dado de mercado também. A unidade linguística é algo que igualmente nos diferencia de países de escala continental como a Índia. Outro fator é o imperativo de cultivar o relacionamento com os muitos países vizinhos da América do Sul que são o nosso entorno. Esse imperativo não é invenção do governo atual nem do anterior. O visconde de Uruguai, que foi chanceler em 1850, delineou com muita clareza, no século XIX a relevância do relacionamento com os países do Prata e com as repúblicas do Pacífico, em relação aos quais buscou uma aproximação com propostas de comércio e navegação, esta última podendo ser compreendida como o que hoje se denomina infraestrutura. No século XX, desde que o barão do Rio Branco definiu as fronteiras do país, a ideia de trabalhar em que medida o mundo viabiliza e complementa nosso desenvolvimento converteu-se num fio condutor da política externa como uma política pública.

Esses fatores, no entanto, não explicam na sua inteireza as necessidades internas. Uma das características das relações internacionais em geral, como explica Raymond Aron, um grande estudioso dessa temática, é a pluralidade dinâmica dos objetivos concretos da política externa. São eles que podem dar, dependendo das circunstâncias, maior ou menor ênfase à segurança, ao desenvolvimento, ao bem-estar, ao prestígio, à afirmação de ideias. A definição da necessidade interna e de interesse nacional, portanto, não é algo unívoco. Vejamos alguns exemplos históricos. A Alemanha nazista definiu a expansão como seu interesse nacional. Os ingleses definiram, na época, o interesse nacional como a sobrevivência baseada em autonomia. A França de Pétain entendeu que a sobrevivência seria alcançada pela colaboração com o ocupante.

Exemplos mais contemporâneos: mudança de regimes políticos em outros países é prioridade no governo George W. Bush, não o foi no governo Bill Clinton. A afirmação regional de uma revolução bolivariana é o objeto maior de Hugo Chávez, não foi o de administrações venezuelanas anteriores. A nuclearização militar é a meta atual do governo do Irã. Não o foi, pelo menos ostensivamente, na presidência anterior, de Mohammed Khatami, que propunha o diálogo entre as civilizações. Esses elementos explicam como a definição das necessidades internas é sempre um tema plurívoco.

Na formulação e na execução de uma política externa, ou seja, na tradução de necessidades internas em possibilidades externas, é preciso evitar dois riscos opostos. O primeiro é o de não levar em conta o que país representa para os outros, porque isso leva à inércia e ao conformismo. O outro, igualmente importante, é o de superestimar o próprio país e o que ele significa para os outros, pois isso deságua na inconsequência e por vezes na insensatez. Um

exemplo histórico é a intervenção anglo-francesa em 1956 para retomar o Canal de Suez, que foi uma avaliação errada do poder que a França e Inglaterra tinham depois da Segurança da Guerra Mundial. Daí o recuo e também o início da construção europeia, que começou em 1957 com o Tratado de Roma, com a percepção de que caminhos antigos não podiam ser mais trilhados e era preciso encontrar novas saídas.

Minha crítica à política externa do governo Lula é a de que não definiu apropriadamente as necessidades internas e não avalia corretamente as possibilidades externas. Dizia Pierre Mèndes France, grande estadista francês, que governar é escolher, é estabelecer prioridades. São essas escolhas, algumas por excesso e outras por falta, que caracterizam a política externa do governo Lula como uma política pública, o que me proponho discutir nesta exposição. Pela Constituição, pela natureza do presidencialismo brasileiro, a condução da política externa é responsabilidade do presidente da República, ele a exerce de acordo com as características da sua liderança e da sua personalidade. Para dar alguns exemplos, Juscelino Kubitschek conduziu a política externa de uma maneira diferente de Getúlio Vargas, e foram dois presidentes que tiveram papel relevante na orientação da política externa. Jânio Quadros e Ernesto Geisel tinham maneiras de agir nessa área distintas, que resultavam das características das respectivas personalidades. Juscelino dizia: o vitorioso não muda de método. Este é fruto da experiência e da maneira de ser, e nos oferece aquilo que os americanos chamam *rules of thumb* – regras básicas –, para lidar com excesso de informação na definição de uma situação. Naturalmente, associa-se conhecimento e emoção. Por exemplo, o presidente Fernando Henrique, como sociólogo, sempre buscou identificar tendências e aproveitar a boa compreensão dessas tendências em benefício do Brasil, propiciando o que ele, na

sua gestão, chamava de autonomia pela participação do sistema internacional. É um método que deu certo.

A experiência do presidente Lula é a do sindicalismo bem-sucedido, que é uma combinação de intuição, confiança e capacidade de relacionamento, associada também ao simbolismo daquilo que representou primeiro no movimento sindical, como algo novo, e depois na vida política com a ideia de uma democracia de inclusão social. Do sindicalismo e da maneira pela qual conduzia sua atuação sindical veio o pragmatismo. A partir de sua experiência sindical, o presidente aceita o pragmático, reconhece as relações de força, estica, mas recua pois sua vida é marcada por essa experiência. Por outro lado, esse pragmatismo é o concomitantemente acompanhado por uma visão de mundo como uma interação capital-trabalho, que é a experiência dele e é a maneira pela qual lidou com as coisas. Qual é a consequência? A analogia capital-trabalho oferece naturalmente uma aproximação com o tema da relação norte-sul, e isso encontrou ressonância no Itamaraty, em figuras como o secretário-geral atual Samuel Pinheiro, que tem do mundo uma visão não pragmática, mas ideológica da relação norte-sul. Isso abriu espaço, por exemplo, para o assessor diplomático do presidente da República, Marco Aurélio Garcia, atuar com base na sua experiência, que era a da condução da política externa do PT (Partido dos Trabalhadores). Conduzir essa política partidária significa buscar afinidades e contatos com partidos que eram *like-minded*, com os movimentos sociais de esquerda, enfim, com *los de abajo*. Em síntese, simplificando, seguindo a linha que conceitualmente oferece *Le Monde Diplomatique*. Isso tudo deu ao chanceler Celso Amorim a possibilidade de reavivar com ímpeto “lulista” seu passado terceiro-mundista, qualificando o presidente como “nosso guia”. Daí uma visão de sua responsabilidade como chanceler mais partidária do que voltada para a qualidade do Itamaraty como instituição de Estado, dotada de autoridade.

No tema das possibilidades externas, uma das características da presidência de Lula é um certo voluntarismo. Por exemplo, vamos mudar a geografia econômica comercial do mundo, que é um tema no qual o presidente insiste com muita frequência.

O Brasil é um país que tem peso no plano mundial, que pode ter atuação, mas dificilmente poderá mudar a geografia econômica comercial. Isso é um bom exemplo do voluntarismo que superestima o potencial de atuação do país. O mesmo se pode dizer do tema das parcerias com a China e com a Índia, que não foram uma inovação deste governo, são importantes, mas circunscritas. Circunscritas porque nem a China nem a Índia são hoje países terceiro-mundistas, segundo a visão do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ou seja, não têm do mundo a visão das polaridades Leste-Oeste e Norte-Sul de antes do fim da Guerra Fria. Há possibilidades importantes de entendimento e de aproximação com a China e com a Índia, mas não a de reorganização da ordem mundial a partir de outro foco. Aí também há uma avaliação equivocada da maneira pela qual as coisas se colocam.

Em função de necessidades políticas internas, o governo do presidente Lula colocou com muita clareza, num primeiro momento, o tema da ruptura com a política externa do presidente Fernando Henrique Cardoso, ou seja, a ideia de que a administração petista ia inaugurar um marco zero da diplomacia brasileira. Quais as razões internas dessa ruptura? A primeira delas foi a de dar uma satisfação ideológica ao PT e às bases que sempre apoiaram o presidente Lula, ou seja, compensar a ortodoxia da política econômico-financeira que o governo seguiu. Não é muito diferente do que fez o presidente Jânio Quadros, quando adotou a retórica de uma política externa muito distinta da do presidente Juscelino Kubitschek, seguindo uma política econômica ortodoxa com Clemente Mariani no Ministério da Fazenda. Há aí um certo

paralelismo. Como o PT e todos os que faziam parte daquele grupo de adeptos de Lula eram críticos da “ortodoxia econômica”, uma boa oportunidade para mostrar que o governo não era o da “herança maldita” consistia numa política externa claramente diferente da do governo anterior.

Há riscos em se fazer política externa olhando só a política interna. O exemplo mais claro hoje é o do governo Bush e dos problemas que está enfrentando, com o aproveitamento político da situação gerada pelos ataques terroristas e a exacerbação de uma doutrina de segurança nacional. Um exemplo mais óbvio vem da Argentina, onde os militares invadiram as Malvinas para obter respaldo interno, com consequências muito sérias. A afirmação feita pelo governo Lula de um marco zero na diplomacia brasileira, representativo de uma nova ordem, que tudo mudou, almejava dar uma satisfação ideológica interna para os que tinham na cabeça, como modelo latente, a relação Rússia soviética-czarista, ou seja, algo completamente novo.

Há consequências disso para o Itamaraty no plano interno. A primeira é a de diminuir seu papel como instituição de Estado e aumentar sua tarefa como linha auxiliar do partido de governo. Quando o ministro Celso Amorim diz que um dos critérios para a indicação de cargos de confiança é o entusiasmo pelas políticas do governo, trata-se de uma politização na condução da política externa que compromete a ideia do Itamaraty como instituição de Estado. As leituras obrigatórias a que o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães submete os diplomatas são altamente discutíveis. Se ele incluísse Hobbes, o barão do Rio Branco, autores dessa envergadura, tudo bem, mas arrola nomes e obras que me dispense de citar, cuja relevância intelectual é bastante apoucada e que são apenas a expressão do patrulhamento ideológico que exerce na administração do ministério.

É evidente que o presidente Lula tem a seu favor, na condução da política externa, o simbolismo de sua biografia como expressão de uma democracia de inclusão social. Isso era um ativo diplomático e foi aproveitado, assim como a esperança gerada, acompanhada ao mesmo tempo pelo cuidado e pragmatismo na condução da política econômica. Como se sabe, a política é o enlace entre as forças pessoais e o bom e o mau dos sentimentos humanos, os altos e baixos, as paixões, o ciúme, o ressentimento. É claro que também havia, por parte do presidente Lula e de seus colaboradores, um desejo micropolítico muito claro: se o presidente Fernando Henrique achava que, por ser sociólogo, por falar línguas, por ter tais habilidades, foi um grande expoente de diplomacia presidencial, vamos mostrar que somos capazes de fazer uma diplomacia atuante, inteligente, melhor ainda do que a dele.

Naturalmente, decorrido um certo tempo, sempre há o confronto com a realidade. Um inventário das realizações da política externa do governo Lula no último ano deste seu mandato fez com que as críticas passassem a se tornar mais generalizadas. É a opinião pública exercendo sua natural função de controle democrático e não, como alguns defensores do governo chamam, uma conspiração da mídia, das elites ou da oposição. Propondo uma espécie de auditoria por amostragem de alguns temas diplomáticos que superavaliaram possibilidades do país, eu mencionaria os seguintes. Primeiro, há uma diluição do tema do combate à fome no plano internacional. O presidente começou dizendo que ia ser o responsável por acabar com a fome nos planos nacional e mundial e que tinha legitimidade para isso, e que ia mobilizar a sociedade internacional para uma política de combate à fome na vida mundial. Creio que isso está perfeitamente diluído nas estruturas usuais do Projeto do Milênio, da ONU (Organização das Nações Unidas).

Um segundo exemplo de malogro foi a reivindicação mal-sucedida na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), em que o Brasil queria a secretaria-geral. A CEPAL é um órgão da ONU que tem papel importante na formulação de ideias socioeconômicas para a América Latina. Como o governo pretende exercer uma influência externa relevante na região, não era uma coisa fora de propósito. Não deu certo. Terceiro exemplo, o Brasil também não teve sucesso na candidatura à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Trata-se de um banco importante de investimento em infraestrutura na região latino-americana. Portanto, para um país que naturalmente tem uma preocupação em relação à região, perder a presidência do BID é um malogro diplomático, ainda mais porque o presidente anterior foi Enrique Iglesias, do Uruguai, antes dele Ortiz Mena, do México, que sucedeu ao chileno Felipe Herrera. Seria natural uma presidência brasileira.

Outro exemplo foi a derrota na Organização Mundial do Comércio (OMC), onde um candidato de primeira qualidade para a direção-geral, embaixador Seixas Corrêa, não teve sucesso. Não teve sucesso, apesar de uma campanha bem conduzida, por falta de respaldo latino-americano que o governo Lula sempre afirmou ter. Mais um exemplo: a custosa e infrutífera campanha para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, transformada numa prioridade e concebida como uma política de prestígio e de poder. O tema no governo Fernando Henrique Cardoso era que, se houvesse uma mudança no Conselho de Segurança, com novos membros permanentes, o Brasil deveria estar entre eles. Essa era a nossa concepção de prioridade. Na América Latina a campanha da diplomacia de Lula para um assento permanente no Conselho de Segurança provoca uma tensão clara com a Argentina e o México. E evidente, pois todos os países candidatos enfrentam problemas na própria região. A Alemanha com a Itália, o Japão com a China,

a Índia com o Paquistão. No continente africano, todos os países com todos. Então é evidente que teríamos problemas, como temos, que derivam de uma avaliação imprecisa das nossas possibilidades.

A missão do Brasil no Haiti suscita várias dúvidas na opinião pública. Ela, naturalmente, dá ao chanceler Celso Amorim a oportunidade de uma interlocução privilegiada com a secretária de Estado Condoleezza Rice, serve de contato nesse plano. Mas me pergunto se atende às necessidades internas. E, naturalmente, puxando a brasa para a minha sardinha, diria que a atuação do Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso no Timor-Leste foi muito mais bem-sucedida, porque teve apoio da opinião pública, foi vista com simpatia e, além do engajamento militar, contemplou também o *nation building*, quer dizer, teve programa de alfabetização, de assistência hospitalar, de organização judiciária e assim sucessivamente.

Ainda outro exemplo: houve clara politização na cúpula América do Sul e Países Árabes. Era evidente que essa reunião teria uma politização natural. O caminho óbvio para aspirações econômicas era começar com a reunião de ministros de comércio exterior e de relações exteriores e depois ir construindo o relacionamento. Mas quando se chamam chanceleres, presidentes, chefes de governo, sem um trabalho prévio, acaba-se em generalizações e também em considerações de natureza política.

Houve recuos nessa aproximação, por conta da campanha para o Conselho de Segurança, na área de meio ambiente e também na de direitos humanos. Finalmente, penso também que a extensão excessiva da política africana é uma forma de estender demais as linhas e de não estabelecer prioridades. É claro que o Brasil deve definir uma política africana. O presidente Fernando Henrique traçou algumas linhas: África do Sul, Angola e Moçambique, os países da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa),

Nigéria etc. Se não se definem as coisas, não se define nada, e essa é a sensação que tenho.

Há um livro de Joaquim Nabuco, *Balmaceda*, em que avalia as consequências da crise política no Chile no final do século XIX, que levaram à renúncia e posteriormente ao suicídio do presidente Balmaceda. A obra é uma antecipadora análise dos temas de governabilidade, da relação Executivo-Legislativo, da humilhação das massas etc., na qual também examina o tema da boa governança e procura estabelecer critérios para medir o valor de um chefe de Estado. Como se faz isso? Não é por suas qualidades pessoais, nem pela biografia. Nabuco diz: coragem não faltava a Solano López, mas não sei se devo medi-lo só por essa qualidade. O que permite mensurar o valor de um chefe de Estado, diz ele, é comparar a situação em que recebeu o país e como o deixou, uma coisa objetiva que é válido lembrar.

O presidente Lula recebeu do governo de Fernando Henrique Cardoso, no caso do Itamaraty, a preocupação e o empenho do reforço da competência técnico-negociadora do ministério, com a criação de uma estrutura matricial da área econômica, que dava oportunidade para que, por exemplo, aquele que tratasse de regras de origem numa negociação, também pudesse tratar das mesmas regras em outra, de maneira idêntica, aquele que tratasse de barreiras não tarifárias ou de medidas zoofitossanitárias. Isto porque todos esses temas, se têm sua peculiaridade em cada negociação, têm uma grande afinidade, e amplia-se o repertório de soluções e problemas tratando disso tudo matricialmente. Daí a visão de conjunto de todas as negociações comerciais em andamento na presidência FHC. Havia uma abertura para o setor privado, em especial, além de vários grupos, a Coalizão Empresarial, aberta a todos os setores, que tinha gente qualificada e era uma

interlocução importante do governo. Havia discussão ampla de temas, transparência, preocupação com a opinião pública.

Qual é a situação atual? Começando pela CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), ela hoje está inoperante, porque as tensões derivam de conflitos de concepção. Os ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento e da Fazenda têm uma visão das coisas que não é a do Itamaraty, pois este ideologizou parte das negociações comerciais, impedindo uma negociação intragoverno em torno do natural pluralismo de distintas visões e interesses. Os ministérios têm seus interesses, isso é natural porque respondem a várias preocupações e “clientelas”. Mas, hoje, não é esse tipo de conflito que surge, que tem a natureza de controvérsia.

No plano interno do Itamaraty, deixou de funcionar a estrutura matricial e não há visão de conjunto. Essa carência promove deliberadamente a ideologização, ou seja, a contaminação política de algumas negociações comerciais. As coisas continuam funcionando bem no âmbito da OMC. Há naturalmente mudanças, mas dentro da continuidade. O G20 comercial, instituído em Cancun (2003), representou uma originalidade, é uma coisa boa. É fruto do recuo do Grupo de Cairns, trouxe uma alteração do processo decisório, ou seja, do local onde se constrói o consenso na OMC. É claro que ela foi possibilitada pelo ingresso da China na OMC, situação que não existia na Rodada Uruguai. Lembro, porém, que o desafio diplomático de manter o G20 comercial unido é muito grande, porque nós, como país, temos interesses ofensivos em matéria de agricultura, os chineses os têm em indústria, e a Índia em serviços. Não são interesses necessariamente coincidentes, e é importante encontrar um ponto de equilíbrio.

A ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas) é um tema curioso. Antes a posição do PT era de que ela significava anexação aos Estados Unidos e devia ser recusada. Quando assumiu, o Itamaraty do governo Lula separou a ALCA do conjunto das outras

negociações, entregou-a a pessoas menos versadas nos temas comerciais, indicando que deveriam exercer um papel político. Houve também mudança na maneira de concebê-la. A ideia anterior era de que tudo é negociado em conjunto, nada está acordado a não ser que tudo esteja acordado na linha de um *single undertaking*. Numa reunião em Miami, mudou-se essa concepção e se estabeleceu algo parecido com o que havia no GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), na Rodada Tóquio, antes da OMC: uma espécie de ALCA *à la carte*, com um conjunto básico de regras e depois cada país negociando o que lhe fosse conveniente. O resultado é que os Estados Unidos estão negociando seus acordos com a América Central, com o Chile, com a Colômbia etc. Há um editorial recente do jornal *O Estado de S. Paulo* que dá conta de como os Estados Unidos estão construindo a ALCA ao seu modo, que representará para nós problemas de acesso a mercados relevantes. A negociação União Europeia-Mercosul está em compasso de espera, primeiro por conta dos problemas da Europa, que não são pequenos, e também porque os europeus não têm neste momento o acicate competitivo negociador, por conta da paralisia da negociação da ALCA. A preocupação dos europeus era: se os norte-americanos terão acesso ao mercado privilegiado do Mercosul, precisamos ter esse mesmo tipo de acesso. No momento em que essa ameaça não é real, reduz-se o interesse.

Quanto ao Mercosul, lembro que, nas suas origens e pressupostos, baseava-se, primeiro, na ideia da vizinhança, segundo, na conectividade econômica e, terceiro, na valorização da lógica da integração em contraposição a uma lógica de fragmentação entre países vizinhos. Subsequentemente veio a ideia da promoção da inserção competitiva das economias num mundo que ao mesmo tempo se globalizava e se regionalizava. O Tratado de Assunção antecede ao término das negociações que levaram à OMC; baseia-se numa união aduaneira que levaria a um mercado comum, com

previsão de coordenação de políticas macroeconômicas. O tema da cláusula democrática também estava presente, acompanhada da tutela dos direitos humanos. Por isso um Mercosul com esse conjunto de características tem também a dimensão de um bem público internacional.

O Mercosul hoje não está em seu melhor momento. A incorporação em andamento da Venezuela não tem a lógica da vizinhança para os demais países, pois é vizinha nossa, mas não deles. Além disso, o país, na presidência Chávez, tem uma concepção do mundo que é a revolução bolivariana, voltada para o conflito generalizado em relação aos Estados Unidos. Observo que, em reunião recente em Buenos Aires, o chanceler Miguel Ángel Moratinos, da Espanha, falou da importância das negociações, inclusive as da União Europeia e Mercosul. Naturalmente, deu a visão europeia do mundo, e uma das coisas que mencionou foi a preocupação com a nuclearização do Irã. O embaixador da Venezuela levantou-se, declarou que não estava de acordo, porque o seu país tinha com o Irã uma relação de aliança fraternal e que, portanto, não podia aceitar esse tipo de preocupação, e saiu da reunião. Essa manifestação coloca também o tema da credibilidade e consistência externa do Mercosul. O Mercosul era visto como união aduaneira, cooperação econômica, democracia, paz, direitos humanos etc. Para os europeus, algo próximo à própria concepção da União Europeia, só que mais lento, mais complicado, mas, enfim, Roma não foi feita num dia. Um dado como a posição venezuelana complica a credibilidade. Outro exemplo: há um conflito Uruguai-Argentina sobre a construção de fábricas de papel e celulose, derivado da poluição das águas do compartilhado rio Uruguai. A estratégia argentina parece ser a de recorrer à Corte Internacional na Haia, o que mostra a dificuldade de resolver o contencioso no âmbito do Mercosul.

As salvaguardas negociadas entre Argentina e Brasil colocam em risco a estabilidade das regras do jogo, e a negociação entre os dois países sem a participação do Uruguai e do Paraguai já gerou naturais tensões dentro da região. Noto também em amplos setores do Brasil um cansaço com a tese da paciência estratégica com os argentinos. Não custa lembrar que a situação do câmbio hoje dificulta nossas exportações não é a mesma que existia em 1999, quando os argentinos levantaram a bandeira das salvaguardas. Naquela época, o tema cambial tinha uma dimensão objetiva, e hoje tem um sinal inteiramente oposto. Há também um aspecto de fragmentação, como o interesse uruguaio em negociações individuais com os Estados Unidos, e o do Paraguai numa aproximação em matéria de segurança. A conclusão é que o Mercosul, em 2006, está mais precário do que ao término do governo FHC.

O Brasil, por iniciativa do presidente Fernando Henrique, fez a Cúpula de Brasília. Foi a primeira reunião de chefes de Estado e de governo da América do Sul. Depois houve uma outra em 2002 em Guayaquil. A ideia era a de fronteiras cooperação em lugar de fronteiras separação. Fazer a melhor economia da nossa geografia pela logística, pelos transportes, comunicações, infraestrutura, temas de integração física. Havia um enorme cuidado com as sensibilidades dos vizinhos, havia o objetivo de uma negociação Mercosul-Comunidade Andina e a importância presente, para nós, da América do Sul como um todo, por conta da porosidade de nossas fronteiras e por conta do relacionamento dos Estados-membros da federação brasileira com os Estados vizinhos.

No caso da América do Sul, o governo Lula afirmou uma pretensão de liderança. Enfrentou dificuldades e a reação e a competição de outros países. Creio que há ambições excessivas, porque os Estados da região não estão à vontade com a proposta

brasileira. Portanto, também em matéria de América do Sul creio que a situação em 2006 é mais precária do que a recebida do governo Fernando Henrique Cardoso. Em linhas gerais, este é o inventário crítico que faço da política externa do governo Lula.

## 91. A POLÍTICA EXTERNA E A CRISE POLÍTICA (2005)<sup>1</sup>

A política externa brasileira apresenta fatores de continuidade. Derivam da persistência de algumas características da nossa inserção internacional. Entre elas: a localização na América do Sul e a menor proximidade dos focos de tensão presentes no cenário internacional; a escala continental e a unidade linguística; a importância de cultivar o relacionamento com os dez países vizinhos; a natureza do nosso contexto regional latino-americano; os cuidados no gerenciamento da forte presença dos EUA nas Américas e no mundo; as realidades da estratificação planetária do poder; o empenho no multilateralismo político e econômico; e o desafio do desenvolvimento.

No trato destes temas, com o objetivo de traduzir necessidades internas em possibilidades externas, nosso país vem se valendo dos seus recursos de poder. Na gestão destes recursos e na defesa dos interesses nacionais, a diplomacia brasileira, levando em conta a variedade das conjunturas internas e internacionais, tem, regra geral, procurado seguir a fórmula consagrada pelo Conselho de

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 21 de agosto de 2005.

Estado do Império: “Diplomacia inteligente sem vaidade, franca sem indiscrição, enérgica sem arrogância”.

O presidente Lula e seus colaboradores diretos no Itamaraty – o ministro Celso Amorim e o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães – e a sua assessoria no Planalto anunciaram, desde o primeiro momento, algo radicalmente diferente: o entusiasmado início de uma nova era. Realçaram a ruptura com o passado e, em especial, com a herança do governo FHC. Proclamaram o marco zero da diplomacia brasileira. Buscaram dar uma satisfação ideológica interna, indo ao encontro das expectativas de mudanças alimentadas pelo PT e por outros setores que, em 2002 e no passado, apoiaram a candidatura Lula à presidência da República.

O desdobramento desta postura traduziu-se no ativismo da agenda de uma diplomacia presidencial voltada para todos os quadrantes; na ideia-força de mudar a geografia econômico comercial do mundo permeada pela latente aspiração de criar uma ordem internacional alternativa; na incessante busca de prestígio; no ostensivo apregoar da liderança do Brasil na região.

Quais têm sido os resultados da nova era, afora o procedimento de imposição de uma discutível lista obrigatória de leitura para os diplomatas, sabatinados subsequentemente pelo secretário-geral? Observo que na condução de uma política externa é preciso evitar dois riscos opostos: o de subestimar o que um país representa para os outros, pois isto leva à inércia do conformismo; o de superestimar o seu próprio peso, pois isto deságua na inconsequência e, por vezes, na insensatez. A experiência histórica mostra que o mundo é inóspito para os países que cometem os dois erros de apreciação acima mencionados e não aquilatam apropriadamente o que precisam e podem obter no plano internacional para o seu desenvolvimento, hierarquizando suas prioridades.

O governo Lula avaliou que poderia somar ao que o Brasil representa no campo estratégico e econômico, como uma relevante potência média de dimensão continental, um ativo próprio: o significado simbólico e a força de atração para outros países neste tormentoso início do século XXI, da biografia do presidente, da sua eleição e da trajetória popular, ética e igualitária do seu partido, o PT. Valorizou, assim, as expectativas de uma democracia de inclusão social a ser conduzida por um governo responsável, dotado de um projeto nacional.

O manejo diplomático do governo Lula dos ativos reais e simbólicos do país não produziu, até agora, para recorrer a uma expressão do ministro Amorim, “eventos sísmicos”. O Brasil perdeu a eleição na OMC e no BID; a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança parece quase impossível, não obstante inauditos esforços diplomáticos; o Mercosul e o projeto sul-americano patinam a olhos vistos; as parcerias com a China e a Índia não corresponderam às expectativas políticas; o isolamento do nosso país na região é crescente; as relações Sul-Sul quase nada têm a ver com nossas exportações.

Estes insucessos de concepção e execução da política externa e de imperícia no estabelecimento de prioridades vão se agravar com a crise política. Com efeito, está em andamento uma colossal depreciação do que o governo Lula e seus acólitos consideravam o seu patrimônio. Os escândalos até agora revelados pelas CPI's e pela mídia indicam claras transgressões a valores éticos. São graves para a identidade do governo e do seu partido a escala dos procedimentos ilícitos na aquisição do poder (o caixa 2 no financiamento da eleição), no exercício do poder (o “mensalão” para assegurar maiorias parlamentares) e os surpreendentes modos pelos quais as ilegalidades da interconexão entre o dinheiro e o poder estão semeando dúvidas sobre a probidade da administração.

Num mundo que opera em redes, o prestígio externo sempre tem como um dos seus componentes a credibilidade e a confiabilidade interna. Estas vêm sendo fulminadas pela cisão entre a palavra anunciada e a prática revelada. Esta cisão evoca versos das *Cartas Chilenas* de Tomas Antonio Gonzaga na sua crítica aos desmandos de um governador do século XVIII:

*Apenas, Doroteu, o nosso chefe  
as rédeas manejou, do seu governo,  
Fingir-nos intentou que tinha uma alma  
Amante da virtude.*

A diplomacia do governo, além dos seus insucessos, terá que enfrentar agora o efetivo deságio da aura identitária da presidência Lula, que era o seu pretenso ativo. Tenderá a parecer cada vez mais – em sintonia com o que está ocorrendo no plano interno na condução da crise – gabola, sem rumo claro e inconsequente.

## 92. VARIAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA (2006)<sup>1</sup>

Miguel Reale intitulou muitos dos seus artigos neste espaço de “variações”, pois a palavra indica, numa analogia com a música, uma unidade temática no diálogo com os assuntos. Recorro à sua lição para retomar considerações sobre a política externa do governo Lula.

A política externa é uma política pública como a monetária, pois trata da gestão de interesses coletivos. Traduzir necessidades internas em possibilidades externas é o seu objetivo. Isto requer precisar quais são, numa determinada conjuntura, as necessidades internas, avaliando ao mesmo tempo o contexto das possibilidades externas.

Na avaliação das possibilidades externas cabe fazer um exame da dinâmica do sistema internacional nos seus três grandes e interdependentes campos: estratégico-militar (paz-riscos de guerra); econômico (comércio, investimentos, finanças) e valores (divergências e convergências políticas e culturais).

No trato desta matéria é importante lembrar que o processo de globalização internaliza na vida dos países as realidades e

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 18 de junho de 2006.

tensões do mundo. Declarações iranianas sobre a navegação de petroleiros no estreito de Ormuz afetam o preço do petróleo no planeta. Manifestações das autoridades monetárias dos EUA causam impacto nas bolsas e nos juros em outros países.

Um mundo globalizado, permeado por tensões, contém relevantes elementos de imprevisibilidade. Não é inteiramente racional nem totalmente absurdo. Daí a dimensão da gestão de riscos inerente à condução da política externa. Evidentemente esta gestão parte das especificidades da inserção de um país na vida internacional. As incoerências e fragilidades da heterogênea ordem mundial afetam de maneira diferenciada, por exemplo, países que estão situados no Oriente Médio ou na América do Sul. Daí a importância diplomática da relação região/mundo.

É por conta desses fatos que o mundo penaliza os países que não identificam, com sentido de prioridade, o que precisam obter no plano internacional e não avaliam corretamente o que podem obter em função da sua efetiva relevância no contexto internacional. Daí o imperativo de evitar, na gestão da política externa, dois riscos opostos: o de superestimar-se e o de subestimar-se.

O superestimar-se deságua na in consequência e por vezes na insensatez. O subestimar-se leva à inércia e ao conformismo. Os EUA superestimaram a sua capacidade de atuação no Iraque. Daí o impasse em que estão mergulhados. No início da Segunda Guerra Mundial, a França – em contraste com a Inglaterra – subestimou o seu potencial de resposta à invasão alemã e acomodou-se à ocupação nazista.

É neste contexto geral que se coloca a minha recorrente crítica à diplomacia do governo Lula que, no meu entender, não avaliou corretamente as possibilidades externas nem definiu apropriadamente as necessidades internas.

A definição interna básica não foi uma preocupação com o abrangente interesse coletivo. Foi dar uma compensação ideológica ao PT e a setores políticos que sempre apoiaram Lula na sua trajetória política. Daí o empenho da diplomacia lulista em caracterizar-se como o inovador e altivo marco-zero da inserção internacional do Brasil.

O desdobramento internacional desta postura assinalou-se por um voluntarismo que levou o governo Lula a superestimar a sua capacidade de atuar no mundo e a não estabelecer prioridades. Daí o desperdício de recursos diplomáticos e a inconsequência de tantas iniciativas. A política externa lulista não conseguiu um assento permanente no Conselho de Segurança, não elegeu o diretor-geral da OMC nem o presidente do BID; não mudou a geografia econômico-comercial do mundo; não contribuiu para a redução da fome no planeta; não transformou as parcerias com a China e a Índia num instrumento de alteração da ordem mundial. A politização ideológica, imprimida a parte significativa das negociações comerciais, não proporcionou maiores ganhos políticos nem resultados econômicos apreciáveis; o aproveitamento do ativo diplomático da biografia do presidente no plano internacional como uma encarnação das aspirações de mudança está sendo reduzido pelo desgaste do seu valor simbólico e a pretensão de uma protagonica liderança na América do Sul está sendo minada pelos fatos.

As dificuldades e impropriedades no manejo desta liderança no âmbito do prioritário contexto da nossa vizinhança são visíveis. Ao contrário do que afirma o senador Aloizio Mercadante, no seu apologético livro em defesa do governo Lula, a diplomacia lulista não está recuperando e consolidando o Mercosul nem efetivamente integrando econômica, política e fisicamente a América do Sul. O Mercosul político perde credibilidade em função de dissensões

internas e o econômico faz água por conta do predomínio das exceções sobre as regras. O espaço sul-americano, por sua vez, se vê permeado por conflitos e não pelo ímpeto da cooperação.

Nestes dois tabuleiros diplomáticos, as aspirações bolivarianas do presidente Hugo Chávez (que o Brasil aceitou como membro do Mercosul) colocam em questão a posição brasileira. O presidente Chávez instiga o conflito como forma de afirmar-se, valendo-se do poder do dinheiro do petróleo e da atração, nas ruas latino-americanas, do seu populismo antiamericano, que o estão convertendo num ícone do movimento antiglobalização e num prócer da sublevação dos particularismos. Para este desafio que representa o risco do nosso isolamento na região – preocupação recorrente da diplomacia brasileira que sempre buscou a cooperação e não o conflito – não vejo, até agora, resposta apropriada. Vejo acomodação, fruto da subestimação do que o Brasil representa para os seus dez vizinhos.

Em síntese, um eventual segundo mandato de Lula representará, num mundo que tende a ser política e economicamente mais inóspito, o aprofundamento dos equívocos da sua política externa. Penalizará a qualidade da inserção internacional do Brasil e dificultará a tradução de necessidades internas em possibilidades externas.

### **93. NOVAS VARIAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA (2007)<sup>1</sup>**

Fim de ano é época de balanço. Assim, volto ao tema da política externa para avaliar o modo como vem sendo conduzida a diplomacia brasileira nestes cinco anos da presidência Lula.

A política externa é uma política pública. Interessa a todos, pois trata da gestão dos interesses coletivos de uma nação no mundo. Cuida dos meios pelos quais um país se relaciona com os outros, lidando com os riscos dos conflitos, as oportunidades e desafios econômicos e levando em conta os valores, ou seja, as afinidades e as discrepâncias políticas e culturais.

No trato da matéria é importante lembrar que o processo de globalização intensifica a internalização das realidades do mundo na vida dos países e das sociedades. Por isso, por exemplo, tem impacto na política brasileira o resultado negativo para Chávez de, por meio de consulta popular, consolidar na Venezuela uma autocracia eletiva.

Na definição da inserção internacional de um país pesam fatores como a localização geográfica, a demografia, a escala, os recursos. A conduta externa de um Estado não é, no entanto,

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 16 de dezembro de 2007.

determinada apenas pela sociologia das correlações de poder. Como ensinava Raymond Aron, os objetivos da política externa são estabelecidos em parte pela natureza de um regime político e sua ideologia. Daí a importância das variáveis da política interna para a compreensão da política externa dos Estados. É por esta razão que o princípio da não intervenção não pressupõe desconhecimento das realidades políticas das outras nações, como as de governabilidade democrática de países da América do Sul (por exemplo, Bolívia e Equador).

Observo, assim, que a visão do presidente Bush, que atribui um papel regenerador no mundo ao poderio norte-americano, é um dos dados da tensão de hegemonia que provocou no sistema internacional. A visão do presidente do Irã, de que ao país cabe exercer um poder redentor do islamismo no mundo, ajuda na explicação de porque a nuclearização iraniana vem levando a uma tensão internacional que não comporta paralelo com a constelação diplomática que acabou propiciando a aceitação do fato da nuclearização militar da Índia. A visão do presidente Chávez de um poder bolivariano libertador dos grilhões da estratificação mundial encarnada nos EUA, explica porque a atual concepção da Venezuela de integração sul-americana é essencialmente política. Nada tem a ver com os objetivos de cooperação aprofundada que levaram ao Mercosul ou com o sentido de direção dado à reunião de 2000, em Brasília, dos presidentes da América do Sul.

Na definição de metas de política externa é relevante identificar com sentido de prioridade o que um país realmente precisa obter no plano internacional para atender às suas necessidades internas, avaliando corretamente quais são, num determinado momento, suas possibilidades externas para alcançar segurança, desenvolvimento e bem-estar, prestígio e afirmar visões do funcionamento do sistema internacional. No processo

de gestão da política externa é preciso evitar dois riscos opostos: o de superestimar-se e o de subestimar-se.

O superestimar-se deságua na inconsequência e, por vezes, na insensatez. Foi o caso da Argentina do regime militar na aventura da guerra das Malvinas. O subestimar-se leva à inércia e ao conformismo. Foi o caso do apaziguamento com o qual a Inglaterra de Chamberlain fortaleceu o ímpeto bélico da Alemanha nazista de Hitler. O apaziguamento, sustentado por afinidades partidárias e ideológicas do atual governo, tem caracterizado a conduta diplomática do Brasil no trato das relações com a Bolívia de Evo Morales.

Na discussão do tema dos dois riscos é analiticamente útil a diferenciação entre *relevância*, *protagonismo* e *liderança*, proposta por Felix Peña. A *relevância* diz respeito ao potencial que tem um país para incidir no encaminhamento de um tema significativo da agenda internacional. A *relevância* não se traduz necessariamente em *protagonismo*, que é uma presença ativa na vida internacional. Esta, por sua vez, não redunde, por si só, em *liderança* que pressupõe uma visão estratégica e iniciativas aceitáveis para outros países, ou seja, a capacidade de identificar o potencial de interesses compartilhados.

Exemplifico. O Brasil, por suas características, é relevante no campo do meio ambiente e da mudança climática. Não tem sido nem protagônico nem exercido liderança nesta matéria, como a recente conferência sobre o futuro do Protocolo de Kyoto em Bali indica. O Brasil tem sido protagônico no empenho em buscar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e em promover a conclusão da Rodada de Doha da OMC. Não logrou, até agora, comprovar a sua relevância no campo da segurança, para obter o almejado assento permanente. O protagonismo no âmbito da OMC não redundou, até o presente momento, numa

liderança apta a conciliar os interesses nacionais e os do G20 com os interesses dos demais numa visão estratégica apta a levar a bom termo a Rodada Doha.

Em poucas palavras, o protagonismo diplomático do governo Lula nestes dois temas centrais da sua política externa no correr de 2003-2007 careceu de uma dose apropriada de relevância e liderança. O mesmo vem ocorrendo no âmbito regional sul-americano, outro tema central da presidência Lula. Neste âmbito o Brasil é relevante, tem tido protagonismo, mas não logrou uma liderança de cunho estratégico capaz, nas difíceis condições atuais, de construir uma noção de interesse sul-americano compatível com o interesse nacional. O exemplo mais recente é a criação, ora em curso, do Banco do Sul, que articula uma visão venezuelana para a instituição.

Em síntese: uma das graves falhas da diplomacia da presidência Lula é a inadequação e a falta de sincronia com a qual os seus operadores manejam relevância, protagonismo e liderança.

## 94. DIPLOMACIA BRASILEIRA: NOVAS VARIÇÕES CRÍTICAS (2010)<sup>1</sup>

A política externa do governo Lula tem sido objeto de crescentes críticas. São muitos os rumos que vêm sendo questionados. No plano mais geral, aponta-se que o Itamaraty não tem escolhido os campos de atuação que oferecem ao nosso país, que alcançou um novo patamar internacional em função das transformações internas iniciadas com a redemocratização, as melhores oportunidades para beneficiar-se da nova multipolaridade do cenário mundial.

É o caso da prioridade dada à busca de um reconhecimento protagônico na esfera da alta política da paz e da guerra no Oriente Médio (Irã), em detrimento da ênfase em resultados mais significativos em áreas mais próximas à influência real do Brasil. As tensões do contexto da nossa vizinhança (a animosidade Colômbia-Venezuela) e as que afetam nossas fronteiras e a vida nacional (trânsito de drogas da Bolívia) são minimizadas no dia a dia da condução diplomática. Interesses específicos do país e os seus interesses gerais, na boa dinâmica de funcionamento da ordem mundial, em síntese, não vem sendo articulados de maneira

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 20 de junho de 2010.

eficiente em razão da obsessiva prevalência atribuída à paixão pelo prestígio.

Em contraste com as paixões, interesses são aspirações que levam em conta uma raciocinada avaliação do *como* efetivá-las. O *como* é fundamental, pois a realidade oferece resistência a aspirações que são apenas desejos. Daí a importância do bom juízo diplomático que conjuga, com criatividade, o que se quer com o que se pode. É precisamente um exemplificativo rol de inadequados juízos diplomáticos do governo Lula, o que elenco a seguir.

As difíceis negociações na OMC não foram acompanhadas por um concomitante interesse em buscar acordos comerciais regionais ou bilaterais propiciadores de acesso a mercados para os produtos brasileiros que carecem de preferências no continente e no mundo. A diluição crescente do significado econômico e político do projeto Mercosul não só está sendo passivamente aceita, mas viu-se agravada pelo empenho governamental em incorporar a Venezuela de Chávez cuja visão de integração é apenas a de juntar forças para opor-se aos EUA.

Sólidas iniciativas do governo FHC como o IIRSA, direcionadas para projetos de integração de infraestrutura regional sul-americana ficam na penumbra e destaque é dado para a criação de inócuos foros novos como a Unasul (União Sul-Americana de Nações). O Tratado de Cooperação da Amazônia, que reúne todos os países da Bacia Amazônica e que poderia impulsionar a cooperação regional voltada para a preservação sustentável do bioma amazônico e, desta maneira, contribuir para o encaminhamento de um dos grandes itens da agenda ambiental, dorme nos escaninhos do Itamaraty.

O benevolente endosso à violência e à fraude do processo eleitoral no Irã contrapõe-se à “birra” (na terminologia do presidente) na intransigente defesa de Zelaya, dificultando o equacionamento da

questão democrática em Honduras. É patente a incoerência com a qual se invoca o princípio da não intervenção para favorecer a omissão em relação aos riscos para a democracia e os direitos humanos provenientes da atuação do presidente Chávez na Venezuela e o seu ostensivo desrespeito para benefício eleitoral do presidente Evo Morales na Bolívia.

É lamentável a insensibilidade em relação a valores com a qual a repressão do governo cubano a dissidentes em greve de fome foi desqualificada pelo presidente como uma ação de criminosos comuns. É um desrespeito ao princípio constitucional da prevalência dos Direitos Humanos nas relações internacionais do Brasil a omissão em relação ao genocídio em Darfur.

É altamente discutível se o princípio constitucional da eficiência da administração pública se vê atendido, seja pela indiscriminada abertura de novas embaixadas e consulados-gerais (mais de 40), seja pela exagerada ampliação das vagas de ingresso na carreira, que compromete o padrão de qualidade da formação profissional dos quadros diplomáticos.

O princípio constitucional da impessoalidade da Administração Pública é continuamente posto em questão pela sofreguidão com a qual os responsáveis pela diplomacia brasileira se dedicam a glorificar o impacto da presença do chefe de Estado no cenário mundial. Esta celebração do prestígio do presidente aponta para um personalismo populista que impede a construção de um consenso mínimo em torno da política externa como uma política pública de interesse nacional.

A partidarização da política externa, com o seu viés ideológico, tem sido um caminho para obscurecer e colocar em segundo plano a sua dimensão de política de Estado que, levando em conta os fatores da persistência da inserção internacional do Brasil, contribui para assegurar a previsibilidade e a confiabilidade externa do país. Observo que, para a contundência crítica em

relação à política externa do atual governo, muito tem cooperado a postura partidária dos seus responsáveis que, sem base histórica, configuram a presidência Lula como o marco zero da diplomacia brasileira. Quem semeia os ventos da desqualificação colhe as tempestades do dissenso.

Em síntese, o que os críticos da política externa do governo Lula apontam é que a diplomacia brasileira está optando pelo inefável do prestígio em detrimento da realidade dos resultados. Por isso, não vem traduzindo apropriadamente necessidades internas em possibilidades externas; não identifica corretamente as prioridades nacionais a serem defendidas no plano internacional; não escolhe com discernimento nem os campos de atuação nos quais o Brasil pode colher os melhores frutos para a efetiva defesa dos seus reais interesses nem os parceiros mais compatíveis com o progresso democrático interno; desconsidera valores e, deste modo, descapitaliza o legado do *soft power* do nosso país. É a expressão intransitiva da “glória de mandar”, “desta vaidade a quem chamamos Fama”, para concluir com Camões.

## **95. AHMADINEJAD NO BRASIL: UM EQUÍVOCO (2009)<sup>1</sup>**

A ação diplomática busca traduzir as necessidades internas de um país em possibilidades externas. É um empenho de natureza política que combina persuasão e pressão voltadas para sublinhar o que um Estado representa para outros e para o mundo no campo da paz e da guerra, no das relações econômicas e no dos valores. No mundo contemporâneo, a diplomacia presidencial adquiriu relevância crescente. Configura uma institucionalização do espaço público da vida internacional e realça o papel da representação simbólica. Esta exprime e articula o que um país significa para os demais numa dada conjuntura internacional. É neste contexto que cabe avaliar a visita do presidente Ahmadinejad do Irã ao Brasil.

A Constituição de 1988 estabelece, no seu art. 4º, os princípios que devem reger as relações internacionais no Brasil. Entre eles, o da prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos e o repúdio ao terrorismo e ao racismo. O presidente do Irã exprime uma visão do mundo que se contrapõe frontalmente a estes princípios. Recusa os direitos humanos, não promove a defesa da paz nem a solução pacífica de conflitos (e a

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 25 de novembro de 2009.

contestação à existência de Israel é disso um exemplo); apoia e financia o terrorismo no Oriente Médio, denega a existência do Holocausto, que é uma expressão de racismo. Ele é, assim, um símbolo negativo de tudo o que preceitua a Constituição brasileira. Esta é a primeira razão pela qual, não tendo sido efetivamente cobrada pelo presidente Lula nesta matéria, a sua visita ao Brasil é um erro jurídico e um equívoco da diplomacia brasileira. Nada tem a ver com as recentes visitas do presidente de Israel, Shimon Peres, e do presidente da Autoridade Palestina, M. Abbas, que são lideranças em prol da paz, em consonância com os princípios constitucionais brasileiros.

“Diga-me com quem andas, dir-te-ei quem és”, diz o provérbio com sabedoria. O Brasil pleiteia a condição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. O Irã foi sancionado pelo Conselho de Segurança e vem suscitando tensões internacionais por conta do seu programa nuclear cuja dimensão militar parece clara. Seja em função da sua Constituição, seja em função dos compromissos jurídicos que assumiu no plano internacional, o Brasil é um firme defensor do uso da energia nuclear para fins pacíficos. A companhia do presidente do Irã não favorece a nossa posição internacional nesta matéria, nem o seu apoio ajuda a respeitabilidade do nosso pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança. Esta é mais uma razão pela qual a sua visita foi um equívoco. Interesses econômicos e comerciais do Brasil com o Irã podem ser articulados sem uma visita presidencial que só confere legitimidade a quem não a merece.

## 96. O BRASIL E A NUCLEARIZAÇÃO DO IRÃ (2010)<sup>1</sup>

O campo das relações internacionais opera à sombra da situação-limite da guerra. Esta é, como disse Aron inspirado por Clausewitz, um camaleão: assume sempre novas formas. A capacidade destrutiva das armas nucleares produziu uma mutação qualitativa do camaleão da guerra, ao tornar viável o completo extermínio de grandes coletividades. É por este motivo que o desarmamento nuclear e a não proliferação nuclear de cunho militar são um grande e não resolvido tema global da agenda de segurança da vida internacional. É neste horizonte que se situa o tema da nuclearização crescente do Irã, as medidas que estão sendo negociadas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU e as discussões sobre o papel da diplomacia brasileira neste assunto.

Na análise das relações internacionais, é usual a distinção entre idealistas e realistas. As correntes idealistas, empenhadas na paz, surgiram em função dos horrores da guerra propiciados pela destrutividade técnica das armas. Adquiriram ressonância em função do advento da bomba atômica. Levam em conta a indivisibilidade da paz num mundo unificado pela economia, pelas comunicações e pela técnica e partem de uma kantiana ideia

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 18 de abril de 2010.

reguladora da razão: no século XXI a guerra nos aponta o que é preciso temer e a paz nos indica o que temos o direito de almejar.

Maquiavel é uma das matrizes inspiradoras das correntes realistas. Estas têm o seu foco nos fatos do poder e na sua desigual distribuição entre os Estados. Realçam a preponderância do papel do conflito e da lógica da polarização num sistema internacional que retém componentes de um anárquico estado de natureza. Por isso, os realistas são críticos das ilusões idealistas e chamam a atenção para o papel estratégico da “razão de Estado” que contempla o uso da força.

Raymond Aron, em *Paz e Guerra entre as Nações*, examinou o papel destas duas correntes na ação diplomática concreta. Observou que esta ação lida com a indeterminação que é fruto dos elementos singulares de cada conjuntura e da pluralidade dos objetivos das políticas externas dos Estados. Apontou que os responsáveis por uma conduta estratégico-diplomática, na sua atuação, se veem simultaneamente confrontados, na sua *praxis*, tanto pelo problema maquiavélico quanto pelo kantiano. O primeiro diz respeito ao realismo dos meios necessários para assegurar a independência e a sobrevivência de um Estado. O segundo está voltado para o empenho em assegurar a paz.

A Constituição brasileira, no seu artigo 4º, ao tratar dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, consagra a concomitância do realismo e do idealismo. Com efeito, o inciso I afirma o realismo do valor da independência nacional, e os incisos VI e VII, os valores da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos, cabendo acrescentar que o art. 20 (XXIII) determina que toda atividade nuclear brasileira terá, exclusivamente, fins pacíficos, excluindo, assim, as armas nucleares do escopo da conduta estratégico-diplomática brasileira.

O Brasil redemocratizado da Nova República seguiu com sucesso a *vis directiva* da Constituição de 1988. Terminou com o desnecessário potencial desagregador de uma corrida armamentista nuclear com a Argentina e institucionalizou a confiança mútua de controles recíprocos (ABACC). Celebrou, com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), os mecanismos de verificação comprovadores dos fins pacíficos dos projetos brasileiros na área nuclear. Contribuiu para colocar em vigor o Tratado de Tlatelolco, que proscree as armas nucleares na América Latina. Aderiu ao TNP. Nenhuma destas ações, em defesa da paz, pôs em risco a independência nacional. Essa o Brasil vem aprofundando com o investimento no *soft power* da credibilidade proveniente da estabilidade econômica, da responsabilidade fiscal, das redes de proteção social, do empenho democrático, da afirmação dos Direitos Humanos, dos mecanismos de cooperação com os nossos muitos vizinhos e de uma consistente ação multilateral econômica na política. Isto tudo vem conferindo adensada proeminência ao nosso país no cenário internacional.

Neste contexto, pergunta-se: o empenho diplomático brasileiro de abrir espaço para o Irã, cujo processo de nuclearização suscita generalizadas inquietações, faz sentido?

Realço, em primeiro lugar, que não cabe evocar como justificativas da atual posição brasileira o que se passou no Iraque em 2003. Não cabe a analogia, pois não há semelhança relevante. O Iraque de Saddam Hussein não tinha armas nucleares graças aos controles da AIEA e à eficácia das prévias sanções autorizadas pelo Conselho de Segurança; não estava desestabilizando a região e o mundo, e a intervenção militar liderada pelos EUA foi feita unilateralmente, com uma justificativa falsa, criando novas tensões que ainda não encontraram adequado encaminhamento.

No momento atual, o Irã está levando a uma difusa e significativa tensão internacional. Há uma percepção generalizada – e a percepção da realidade é um componente da realidade – de que o seu programa nuclear tem ameaçadores componentes militares e que pode, assim, induzir à nuclearização militar de outros países da vizinhança, desestabilizar o precário equilíbrio geopolítico do Oriente Médio, encorajar o terrorismo internacional, subverter os regimes políticos de países vizinhos, desencadear uma nova e complexa dinâmica entre xiitas e sunitas, e tornar mais difícil a paz entre palestinos e israelenses.

Daí a óbvia pergunta: seja do ponto de vista realista, seja do ponto de vista idealista, qual é a vantagem do Brasil em alinhar-se ao Irã e legitimar as ambiguidades da sua conduta? No meu entender nenhuma, pois esta postura está descapitalizando a credibilidade brasileira na precária busca de um ilusório prestígio, fruto de um inconsequente protagonismo internacional.

## **97. O MERCOSUL, A VENEZUELA E A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>**

O Senado está examinando o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, assinado em Caracas em 4/7/2006. O Protocolo foi submetido à apreciação do Congresso Nacional pelo presidente da república em 22/2/2007. Foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em 17/12/2008. A representação brasileira do Mercosul, que reúne senadores e deputados, opinou sobre a matéria e deliberou, em 18/2/2009, por maioria, pela sua aprovação, seguindo o relatório do deputado Doutor Rosinha. Voto separado do deputado Cláudio Diaz (PSDB/RS) articulou o ponto de vista dos que, nas atuais circunstâncias, se manifestaram contrários à aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul.

O deputado Claudio Diaz registra que os compromissos e as obrigações de adesão da Venezuela ao Mercosul não estão apropriadamente definidos – por exemplo, os relativos à adoção do acervo normativo do Mercosul e de sua nomenclatura comum, a convergência para a tarifa externa comum, o programa de liberalização comercial da Venezuela, no âmbito do Mercosul.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 19 de abril de 2009.

Assim, aponta que, se o Congresso Nacional aprovar o Protocolo, a Venezuela terá todos os direitos de participação no Mercosul, mas parte expressiva de seus compromissos será objeto de negociações posteriores. Isto significa um cheque em branco. Daí uma das razões para o Senado – que está examinando a matéria no âmbito da sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – não dar a sua chancela a este Protocolo de Adesão.

O Mercosul é um grande projeto de integração, vinculado, na sua origem, à redemocratização da Argentina e do Brasil. Ao ser criado e concebido, levou em conta as realidades do mundo na década de 90 que, como hoje, simultaneamente se regionaliza e se globaliza. Baseia-se na conectividade econômica da vizinhança. Tem como objetivo acelerar o desenvolvimento com justiça social e lograr a competitividade para uma adequada inserção internacional de seus membros. Contempla uma tarifa externa comum, a negociação comercial com terceiros países e o potencial de coordenação macroeconômica. Em razão da penosa experiência dos regimes autoritários, tem como horizonte político a importância da consolidação democrática e da tutela dos direitos humanos.

Não é este o projeto de integração da Venezuela do presidente Hugo Chávez, que encara a política internacional e regional como uma relação amigo/inimigo, como se vê pelo seu antagonismo em relação a importantes países da nossa região e pela sua atuação na condução da ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas. Parece claro, como diz o deputado Claudio Diaz, que o presidente da Venezuela almeja usar o Mercosul como uma espécie de palanque para difundir a “revolução bolivariana”, e as suas afirmações de que deseja um “novo Mercosul” já sinalizam as dificuldades adicionais para a construção do consenso no Bloco que resultariam de uma efetiva entrada da Venezuela no Mercosul. Por isso, não cabe o ingresso da Venezuela de Chávez no Mercosul, pois representará

não apenas a presença do normal conflito de interesses num processo de integração, mas um significativo conflito de concepção sobre os propósitos da integração. Este tipo de conflito adicionará novas tensões a um Mercosul que já vem sendo comprometido por significativos conflitos de interesses entre os seus atuais membros.

Concluo com a análise do requisito da cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia de 24/7/1998, do Mercosul, nos seguintes termos: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do Protocolo”.

Acho pertinente, para a análise desta cláusula, lembrar algumas observações de Bobbio no seu *Do Fascismo à Democracia*, recém-publicado no Brasil. Observa Bobbio que o fascismo representou, muito mais do que uma oposição ao socialismo e ao marxismo, uma contestação à democracia, e que o aspecto mais visível desta contestação é a denegação do Parlamento visto como uma instituição que leva ao regime da impotência. As críticas do presidente Chávez ao Congresso brasileiro, lembradas pelo deputado Claudio Diaz no seu relatório são, no meu entender, uma expressão do seu antidemocratismo.

Bobbio aponta como características do fascismo italiano o culto à política como vontade do poder; o primado da ação que substitui o “penso, logo existo” pelo “agitamos, logo somos”; a estatolatria; o mito da criação de uma nova civilização; o viver perigosamente, que levou ao bordão de Mussolini “muitos inimigos, muita honra”; o ideário do Estado potência. Difícil não ver similitude entre estas características e o regime dito bolivariano de Hugo Chávez.

Com efeito, trata-se de um regime voltado ao fortalecimento do poder executivo e ao concomitante enfraquecimento dos vínculos e controles da sociedade, que fomenta a hiperpersonalização do

poder do chefe, que adota a estratégia de buscar consenso em torno de fórmulas demagógicas neopopulistas e que se assume como uma Esquerda voltada para as vítimas da globalização. É uma autocracia eletiva e não uma democracia. Como apontado pelo deputado Claudio Diaz, seguindo a lição de José Afonso da Silva, está lastreada numa Constituição cesarista, que não é outorgada, mas tampouco é democrática, pois ainda que aprovada com participação popular visa apenas a ratificar a vontade do detentor do poder. O não atendimento da cláusula democrática é mais uma razão para a não aprovação, pelo Senado, do Protocolo de Adesão da atual Venezuela ao Mercosul.

Manter uma boa cooperação econômica e política com um vizinho como a Venezuela é do interesse do Brasil. Foi o que procurou o governo FHC. É o que busca o governo Lula. Porém, incorporar, neste momento, a Venezuela de Chávez ao Mercosul é contribuir para condenar um inovador projeto de integração à irrelevância e à dissolução.

## 98. ASILO DIPLOMÁTICO: O CASO DO SENADOR ROGER PINTO (2013)<sup>1</sup>

A concessão de asilo diplomático ao senador boliviano Roger Pinto e os episódios que levaram à sua saída da Bolívia para o Brasil pela ação do diplomata Eduardo Saboia, embaixador interino em La Paz, vêm suscitando muita discussão. Creio que o bom entendimento do assunto pode ser beneficiado por uma análise jurídica da questão.

O sentido geral e originário do termo *asilo* é o local onde se está em segurança contra perseguição e perigo. O asilo visa dar proteção ao indivíduo e é uma instituição que remonta à antiguidade. No mundo contemporâneo, o fundamento do direito do asilo está vinculado à proteção e à garantia dos direitos humanos e inspira-se em considerações humanitárias. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 consagra o direito de asilo no seu art. XIV (“Toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”), ressalvando, no seu item 2, que o direito não pode ser invocado em caso de perseguição motivada por crimes de delito comum. A Constituição Federal, no seu art. 4º, o contempla, no seu inciso X. O asilo previsto na

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 15 de setembro de 2013.

Constituição e na Declaração Universal abrange tanto o asilo territorial quanto o asilo diplomático. O texto em vigor, pertinente para a análise do caso do senador, é a Convenção de Caracas de Asilo Diplomático (CCAD), de 1954, da mesma data da Convenção de Caracas de Asilo Territorial (CCAT). O Brasil é signatário da CCAD e a promulgou pelo Decreto n. 42.628 de 13/XI/1957. A Bolívia também é signatária da CCAD, mas não a ratificou. Entretanto, a assinatura envolve a obrigação de abster-se de atos que frustrem o seu objeto e finalidade, como estipula a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (art. 18).

O asilo pode ser outorgado na missão diplomática – como ocorreu neste caso – a pessoas perseguidas “por motivos ou delitos políticos” e “será respeitado pelo Estado territorial”. Todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo (art. II). “Compete ao Estado asilante a classificação da natureza do delito” ou dos motivos da perseguição (art. IV) e, como diz o art. IX, “A autoridade asilante tomará em conta as informações que o governo territorial lhe oferecer para formar seu critério sobre a natureza do delito ou a existência de delitos comuns conexos; *porém, será respeitada sua determinação de continuar a conceder ou exigir salvo-conduto para o perseguido*” (grifo nosso).

O asilo é concedido em casos de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado Territorial, a fim de não correrem perigo sua vida, sua liberdade ou sua integridade pessoal (art. V). Concedido o asilo, estipula o art. XII, o Estado asilante pode pedir a saída do asilado para o território estrangeiro, sendo o Estado territorial obrigado a conceder imediatamente, salvo caso de força maior, o correspondente salvo-conduto.

Neste caso, o governo da Bolívia não concedeu o salvo-conduto prontamente, como previsto na CCAD: o senador permaneceu 455

dias na sede da representação brasileira em La Paz em condições precárias. Registro que é da prática da América Latina a concessão de salvo-conduto e dela não se afastaram nem o regime Pinochet nem o regime autoritário militar brasileiro.

Diante desta situação-limite, fruto da má vontade intencional (para usar um termo benévolo) do governo de Evo Morales voltada para frustrar a prática do direito internacional da região, o diplomata Eduardo Saboia operacionalizou, em termos não ortodoxos, um trecho do art. XIII da CCAD: “Ao Estado asilante cabe o direito de conduzir o asilado para fora do país”. Como ex-ministro das Relações Exteriores, tenho perfeita consciência da importância da disciplina na vida do Itamaraty. No entanto, como estudioso de Hannah Arendt, tenho clareza de que, em situações-limite, é preciso parar para pensar e evitar, pela ação, o mal contido em disposições ou inércias burocráticas. Foi o que fizeram o embaixador Sousa Dantas e Aracy e João Guimarães Rosa concedendo vistos aos perseguidos pelo regime nazista. Por isso, Eduardo Saboia teve a coragem de um homem de bem e agiu certo, em consonância com o art. 4º da Constituição.

Diz o art. XVII da CCAD que, efetivada a saída do asilado, o Estado asilante não poderá mandar de volta ao seu país de origem ainda que não seja obrigado a conceder-lhe permanência no seu território. Creio que esta permanência deve ser assegurada ao senador Roger Pinto.

Cabe lembrar que a CCAT, que o Brasil promulgou (decreto n. 55.929, de 19/IV/1965), estabelece, no artigo I, que nenhum Estado pode fazer qualquer reclamação diante da decisão soberana de um Estado de conceder asilo territorial. Diz o art. III da CCAT que “Nenhum Estado é obrigado a entregar a outro Estado ou a expulsar do seu território pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos”.

O direito dos refugiados, extensão do de asilo, resultou da existência, em larga escala, de pessoas deslocadas no mundo, é objeto de regulamentação internacional (Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1966) e sobre ele dispõe a Lei n. 9474 de 22/7/1997. Como o asilo, a função do direito dos refugiados é oferecer proteção aos que correm perigo de perseguição no seu país de origem e, à semelhança da CCAT, tem como princípio fundamental o *non refoulement*, a não devolução do refugiado ao seu país de origem. Tendo o Brasil, ao conceder asilo diplomático ao senador, reconhecido a sua condição de perseguido por motivos ou delitos políticos, seria juridicamente inconsistente *venire contra factum proprium* e não lhe conceder asilo territorial.

**PARTE V**  
**PERSONALIDADES**



## **99. GERSON MOURA (1939-1992): IN MEMORIAM (1992)<sup>1</sup>**

A análise das relações internacionais e a história diplomática são duas áreas complementares de pesquisa, nas quais a produção acadêmica brasileira é reconhecidamente modesta. Gerson Moura, que acaba de falecer, tão moço e em plena atividade, integrava com destaque o pequeno grupo de *scholars* que atuava nas duas áreas, pois, no seu itinerário intelectual, História e Ciência Política combinaram-se de maneira harmoniosa. Tinha, com efeito, a sensibilidade para fazer as perguntas relevantes para análise da política externa com uma política pública voltada para a compatibilização das necessidades internas com as possibilidades externas. Dava às perguntas que norteavam suas investigações as respostas do historiador solidamente embasado numa competente utilização de fontes primárias documentais. Dessa maneira, enriqueceu e inovou a compreensão crítica dos assuntos que estudou, concentrados preponderantemente em torno da inserção internacional do Brasil no período que se estende dos anos 30 até o início da década de 50.

---

1 Publicado em *Estudos Históricos*, v. 5, n. 10, 1992.

Conheci Gerson Moura mais de perto em 1979, participando, no IUPERJ, de sua banca de mestrado e apreciando a qualidade de seu belo trabalho, *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*, publicado no ano seguinte pela Nova Fronteira. Na condição de amigo, li a sua excelente tese de doutorado, *Brazilian Foreign Relations 1939-1950, The changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*, apresentada e defendida em 1982 no University College de Londres. Vi, com grande interesse, os seus livros da década de 80, *Tio Sam Chega ao Brasil* (1984) e *A Campanha do Petróleo* (1986), ambos publicados pela Brasiliense. Testemunhei o meu apreço pelo seu trabalho resenhando recentemente para a *Folha de S. Paulo* (1º/2/92), em texto posteriormente reproduzido em *Política Externa* (v. 1, n. 1, jun. 1992), o seu último livro: *Sucessos e ilusões – relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial* (Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1991).

Gerson, que teve no meritório CPDOC da Fundação Getúlio Vargas a base de seu trabalho de investigador, dedicou-se, na sua obra, a uma indagação crítica sobre as reais possibilidades e as efetivas limitações da capacidade de atuação do Brasil no mundo, tendo como horizonte as relações com os Estados Unidos.

Duas foram as suas conclusões básicas. A primeira foi a de, levando em conta os antecedentes da década de 30, mostrar e documentar como, durante a Segunda Guerra, o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos foi ditado pelas condições do sistema internacional, realçando, no entanto, que o processo foi conduzido pelo presidente Getúlio Vargas com compreensão dos nichos de oportunidades. Daí a capacidade que teve a política externa brasileira de gerar ganhos econômicos, políticos e militares para o país. Este é o significado da *autonomia na dependência*.

A segunda foi a de dar evidências que, no pós-guerra, no tempo da presidência Dutra, o alinhamento foi igualmente imposto pelas circunstâncias da rígida bipolaridade da vida internacional, mas, ao contrário do que ocorreu durante a guerra, o alinhamento deixou de ser utilizado como instrumento de ação diplomática brasileira. Daí a sua avaliação, para valer-me do título de um trabalho seu publicado em 1990 pelo CPDOC, que a política externa do governo Dutra caracterizou-se por um *alinhamento sem recompensa*.

Na obra de Gerson, a dicotomia *Getúlio-Dutra*, nos moldes em que ele a formulou conceitualmente, ou seja, *autonomia na dependência/alinhamento sem recompensa*, estava sendo ampliada por novas investigações. É o que se pode ver num dos seus últimos trabalhos: o modelar “Avanços e recuos: a política exterior de JK”, que integra *O Brasil de JK*, volume organizado por Angela de Castro Gomes, publicado em 1991 pela Fundação Getulio Vargas-CPDOC.

Neste estudo, Gerson mostrou, com muita sutileza, as mudanças ocorridas no plano internacional, na década de 50, que corroeram a rigidez da bipolaridade EUA-URSS, típica do imediato pós-guerra. Entre elas a crise do Suez, a insurreição húngara e a Conferência de Bandung, marco simbólico do processo de descolonização e do início do não alinhamento. Daí as possibilidades de um novo relacionamento com os EUA, que o governo Dutra não podia e sobretudo não queria intentar, e o segundo governo de Getúlio, como mostrou Mônica Hirst, buscou empreender sem muito sucesso por força da rigidez do sistema internacional<sup>2</sup>.

É neste contexto, de um sistema internacional bipolar com algumas fissuras, e de um sistema regional interamericano ainda muito rígido, que vai mover-se a política externa de JK. Esta é, como mostrou Gerson, uma combinação do “novo” e do “velho”.

---

2 HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC, FGV, 1990.

Reproduz, no plano externo, como disse a ele numa boa conversa, a fórmula de JK no plano interno que estudei nos meus trabalhos sobre o Programa de Metas. Há, em síntese, avanços e recuos nos esforços da política externa do Brasil de JK de ampliar o controle do país sobre o seu próprio destino. Foi isto que Gerson examinou e documentou, tendo como objeto de análise o desenvolvimentismo, a Operação Pan-Americana, a descolonização da África e o reatamento das relações econômicas com a URSS.

Creio, em outras palavras, que o ensaio de Gerson sobre a política externa de JK estava assinalando uma nova etapa de sua trajetória, na qual ampliaria, com base nos documentos, o alcance e a abrangência dos conceitos analíticos de avaliação da política externa brasileira que tinha elaborado. Por isso o seu desaparecimento tem a pesarosa carga de uma dupla perda: a do amigo e a do intelectual que estava iniciando uma nova etapa, que ficou inconclusa, de uma bela, séria e conscienciosa carreira dedicada ao estudo do Brasil no mundo.

## 100. JOSÉ GUILHERME MERQUIOR: DIPLOMACIA DA INTELIGÊNCIA (2001)<sup>1</sup>

*Más cornadas da el miedo que el toro.*

Pedro Romero

A contribuição intelectual de José Guilherme Merquior ao estudo das relações internacionais merece avaliação e destaque. Com efeito, embora suas incursões nesse campo possam parecer, a alguns, tímidas, seja pela comparação com a produção ensaística que, desde muito jovem, dedicou à análise dos mais diversos temas culturais, da literatura à sociologia, seja pelo peso específico do seu talento e capacidade crítica, creio que as páginas em que se ocupou do assunto têm a marca de inteligência e originalidade que aprendemos a reconhecer e admirar em toda sua obra.

Acredito, de resto, que a compartimentação entre os saberes, em especial aquela que pretende confinar a política a um espaço de todo alheio à dimensão da literatura e das artes, propõe-nos uma falsa questão. Octavio Paz, que soube como poucos promover a aproximação entre esses saberes, afirmou, ao refletir sobre seu itinerário político, que “ninguém deveria atrever-se a escrever

---

1 Publicado em *Folha de S. Paulo*, 15 de julho de 2001.

sobre temas de filosofia e teoria política sem antes ter lido e meditado os trágicos gregos e Shakespeare, Dante e Cervantes, Balzac e Dostoiévski”. A vida política é o ponto de intersecção entre as forças impessoais e as paixões e sentimentos de variada natureza das pessoas que a literatura explora e revela. É por essa razão, por exemplo, que o grande tema da transgressão política e da estrutura do mando pode ser apreciado em toda sua complexidade através da leitura que faz Antonio Candido de *Ricardo II*, de Shakespeare. É também por esse motivo que Hannah Arendt amplia nosso entendimento da política ao se valer do *Coração das Trevas*, de Conrad, para explicar o imperialismo europeu em *As Origens do Totalitarismo*, ou de *Billy Budd*, de Melville, e de *O Grande Inquisidor*, de Dostoiévski, para discutir, em *Da Revolução*, o tema da bondade para além da virtude, e o da maldade para além do vício, nas suas considerações sobre Rousseau e Robespierre. O que quero destacar, em síntese, é que, sendo um fino analista da literatura, José Guilherme estava por isso mesmo aparelhado para entender a relação entre o ser humano e a vida política.

Como propõe Gelson Fonseca Jr., talvez se possa interpretar o relativo distanciamento acadêmico de Merquior do tratamento das questões internacionais como reação natural, por parte de alguém acostumado a esmiuçar a *vida das ideias*, dos romances e da poesia, diante do pouco que oferece, em termos teóricos, “o mundo das relações entre Estados”. Se tal conjectura é verdadeira, não surpreende que a contribuição fundamental de Merquior ao debate sobre o tema tenha procurado dar conta, precisamente, de uma de suas questões mais complexas e desafiadoras, ou seja, o tema da legitimidade.

Como já tive a oportunidade de observar, evocando Guglielmo Ferrero, a legitimidade é uma espécie de ponte que se constrói entre o poder e o medo: o medo da anarquia, que está na origem

do poder, e o medo do poder instaurado, que evita a anarquia. Essa ponte, que torna a vida em sociedade menos aterradora, é uma construção da cultura e dos valores. Também por isso o tema da legitimidade era apropriado para simbolizar, no pluralismo dos seus interesses intelectuais, a travessia acadêmica de Merquior das Letras para a Política.

Em 1976, o então Conselheiro da carreira diplomática José Guilherme Merquior submeteu voluntariamente à banca de examinadores do I Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco a tese *O problema da legitimidade em política internacional*. Embora não representasse então uma exigência à promoção a ministro de segunda classe – o que aconteceria apenas a partir do ano seguinte –, Merquior não resistiu ao desafio que lhe fora apresentado, lançando-se a ele com a coragem intelectual que lhe era característica. Quatro anos depois, voltaria ao tema, apresentando, como tese do Doutorado em Sociologia Política na London School of Economics (LSE), o estudo *Rousseau e Weber*, publicado em 1989 no Brasil com o subtítulo “Dois Estudos sobre a Teoria da Legitimidade”.

A reflexão de Merquior sobre a Diplomacia e as relações internacionais *lato sensu* engloba uma importante dimensão reflexiva. Ao examinar a evolução do conceito de legitimidade ao longo da história, Merquior identifica em *O Argumento Liberal* (1983) quatro “modos” principais, a saber: (1) o modo árquico, característico da dominação legítima tradicional, formulado por Max Weber; (2) o modo tético, representado pelo aparecimento de uma preocupação com a finalidade do governo e da conduta, característico do pensamento de Rousseau; (3) o modo tectônico (ou tetônico), que traduz uma concepção sistemática e arquetônica da ordem social, alicerçada na ciência e na fé, da qual Hegel é o representante por excelência; e (4) o modo tópico,

característico de uma concepção centrífuga de legitimidade, presente nas reivindicações de direitos de grupos específicos com ênfase na validade de traços particulares, situações e valores. O modo tópico, cabe realçar, é da maior importância para se entender o sistema internacional pós-Guerra Fria, assinalado pela presença não apenas da lógica da globalização, mas igualmente pela força da lógica da fragmentação que vem ensejando a “exacerbação dos particularismos”.

Inspirado pela tradição inglesa e influenciado por Ernest Gellner, que foi seu orientador na LSE, Merquior procurou, particularmente em sua tese de Doutorado, clarificar e avaliar criticamente esses conceitos. Na sua formulação, uma concepção subjetivista e fiduciária da legitimidade, baseada na crença dos governados e na credibilidade de uma reserva de poder dos governantes, favorece a perspectiva *ex parte principis*. Essa visão prevalece na obra de Max Weber, que representa o paradigma clássico do que se poderia chamar a “teoria da legitimidade crença”. Merquior defendia uma concepção objetivista da legitimidade, vista como uma configuração de poder, cuja tônica encontra-se na autonomia do consentimento como base da obrigação política. Rousseau é o mais expressivo defensor dessa “teoria da legitimidade poder”. Tal concepção, que, em contraposição à perspectiva weberiana, favorece uma visão *ex parte populi*, é aplicável numa situação de poder na qual a assimetria não é acentuada e existe margem de manobra.

Merquior extrai desse diálogo criativo com Weber e Rousseau consequências importantes para a ação diplomática brasileira. Dado nosso interesse em participar na elaboração e na aplicação das regras formais e informais que estruturam a ordem internacional, o relevante para o Brasil na discussão da legitimidade é a ênfase no consentimento. A defesa, inspirada na matriz rousseauiana,

de um “contrato social internacional”, fundado no consentimento e tendo como *vis directiva* a solidariedade e a paz, oferece ao país a oportunidade de reforçar sua inserção internacional a partir do lastro axiológico da legitimidade.

Enrique Krauze, que lhe dedicou em *Vuelta* belo tributo *post mortem*, relata-nos como Merquior, com a verve e o entusiasmo que dedicava costumeiramente ao debate de ideias, cativou, no período em que esteve à frente da embaixada do Brasil no México, no final dos anos 80, alguns dos mais importantes nomes da *intelligentsia* mexicana. Dentre esses, ninguém menos que Octavio Paz.

José Guilherme Merquior, na definição de Rubens Ricupero, “fazia diplomacia ao fazer cultura”. No período em que esteve à frente de nossa embaixada no México, Gabriel Zaid o chamou de “embajador de la república de las letras”, definição que resume à perfeição a fonte humanística e literária de sua vocação diplomática. Como Joaquim Nabuco, Oliveira Lima e Sérgio Paulo Rouanet, para ficarmos apenas em alguns poucos nomes, Merquior pertence a uma das mais nobres linhagens do Itamaraty, a da “Diplomacia da inteligência”. Ao fazer diplomacia, fazia também cultura; ao representar o Brasil no mundo, trazia o mundo para o Brasil. Tal atitude norteou tanto sua atuação como diplomata, quanto sua capacidade de intervir, como autêntico agitador cultural, na cena intelectual brasileira. José Guilherme o fazia não por vaidade intelectual ou afã provocador, mas por vocação crítica. A crítica, é ainda Octavio Paz quem o afirma, não é um absoluto; “ao contrário, é o instrumento para desmascarar os falsos absolutos e denunciar seus atropelos (...). Sua missão consiste em extirpar em sua raiz a mentira, mal que [na América Latina] mina as elites (...) e especialmente os intelectuais, lançando-os a quimeras e espelhismos”. Merquior, que tinha a coragem das suas convicções, era possuidor de uma indisfarçável e felizmente incorrigível vocação para o debate e, se fosse o caso, a polêmica. Jamais

recusou o combate intelectual, ou, como já tive a oportunidade de comentar, não se deixou conduzir pelas “baixas paixões” do ressentimento e da inveja. José Guilherme integrava a família intelectual dos grandes carnívoros, cuja *forma mentis* não obedece à vocação dos ruminantes. Tal ascendência, que, em vida, fez que se envolvesse em não poucas rusgas e escaramuças públicas, é hoje reconhecida, mesmo pelos seus mais ferrenhos adversários, como produto de um temperamento que, detestando os dogmas, não admitia transigir no campo das ideias.

No estudo que dedicou à poesia de Carlos Drummond de Andrade, *Verso universo em Drummond*, ao comentar o poema “Congresso internacional do medo”, de *Sentimento do mundo*, Merquior aponta o interesse do poeta não apenas pelas maneiras de “ser ou de agir”, mas também pelas maneiras de “sentir”. E, mais adiante, ao referir-se ao recorrente tema do medo em Drummond, presente em *A rosa do povo*, nos versos finais do poema intitulado precisamente “O medo” (“Faremos casas de medo, / duros tijolos de medo [...] // E com asas de prudência, / [...] atingiremos o cimo / de nossa cauta subida.”), afirmava: “No fundo do medo geral, um terror ainda mais fundo: a fuga diante da verdade. [...] [Em Drummond] a hostilidade em relação ao seu tempo não desemboca em pessimismo. A crítica da civilização de modo algum exclui [...] o amor à vida”.

Nessa sintética definição do poeta mineiro podemos entrever uma faceta importante da maneira de agir e sentir do próprio José Guilherme que, quer como diplomata, quer como intelectual, jamais voou “nas asas da prudência”, pois era um ser intrépido, que não tinha receio das “cornadas que da el miedo”. Sua morte, há dez anos, tão dolorosamente prematura, representou uma tragédia para os amigos e uma perda irreparável para o país e para a Casa de Rio Branco.

## 101. KOFI ANNAN E AS NAÇÕES UNIDAS (2001)<sup>1</sup>

No dia 12 último, o Comitê Nobel decidiu conceder seu Prêmio da Paz de 2001, em partes iguais, à Organização das Nações Unidas (ONU) e a seu secretário-geral, Kofi Annan, “por seu trabalho por um mundo mais organizado e mais pacífico”. Ao tomar tal decisão, creio que o comitê interpretou acertadamente o sentimento mundial, neste momento histórico, com relação à organização e a seu secretário-geral.

Mais que um merecido reconhecimento aos agraciados, o Prêmio Nobel da Paz de 2001 é um poderoso incentivo a nos fazer acreditar que, não obstante as dificuldades, existem caminhos para superar a crise e as incertezas que hoje turvam o ambiente internacional. Esses caminhos necessariamente passam pelos princípios e objetivos que originariamente inspiraram a criação da organização, em prol dos quais Kofi Annan se tem dedicado de maneira incansável e perseverante.

Ao realçar a importância da ONU no mundo contemporâneo, o Nobel da Paz de 2001 mostra de maneira eloquente a necessidade de dar expressão concreta e nova vida aos propósitos da organização. É disso que se trata e é de fato disso que precisamos, mais do que

---

1 Publicado em *O Globo*, 18 de outubro de 2001; e LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*. v. 1. Brasília: FUNAG-IPRI, 2002, p. 71-81.

nunca, neste momento em que se torna clara a necessidade de que a comunidade internacional se articule, de modo coerente e verdadeiramente universal, diante de desafios inéditos.

A ONU é o lugar insubstituível para o encontro das vontades políticas necessárias a levar adiante esse processo. A instituição é, como tal, explicitamente o “centro destinado a harmonizar a ação das nações” para a consecução dos objetivos comuns contemplados no preâmbulo da Carta da ONU e dos propósitos e princípios consagrados em seu artigo primeiro. Tais propósitos e princípios fundamentais permanecem atualíssimos e devem continuar a inspirar a ação dos Estados.

Quando foi criada, ao final da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas representaram, como nunca antes no mundo, a “possibilidade de unidade”. Como toda instituição política, a ONU vive de realizações, mas também de símbolos e aspirações. Estabelecida com base nos mais elevados ideais, a ONU representa o princípio da esperança que se sobrepõe ao princípio da realidade, transformando-a sempre para melhor.

Mas a realização dos propósitos depende do alimento político da vontade dos Estados. Para certos assuntos, como agora, a carência de unidade é clara, pois existe uma percepção generalizada de que o terrorismo constitui uma efetiva ameaça à paz e à segurança internacionais, ameaça esta que só pode ser tratada pela ação conjunta. O processo de unidade deve, contudo, expandir-se também para outras dimensões da cooperação internacional. O mesmo sentimento de solidariedade com relação aos Estados Unidos, vitimados pela violência destrutiva dos ataques de 11 de Setembro, deve permear a agenda não só nas questões de segurança, objeto de maior preocupação neste momento, mas em todo o vasto temário internacional, contribuindo para minorar, senão eliminar,

as situações que estão na origem dos desequilíbrios que hoje assolam a humanidade.

Os principais problemas, entre muitos outros, são conhecidos de todos: as dificuldades de encaminharem-se os conflitos no Oriente Médio e na África; os abalos que o multilateralismo sofreu com os impasses nas negociações e ratificações de tratados no campo do desarmamento; as incertezas quanto ao futuro do Protocolo de Kyoto sobre o clima terrestre e as penosas discussões sobre direitos humanos na Conferência de Durban; o anúncio de recessão nas economias desenvolvidas e os pontos contenciosos abertos pela perspectiva de uma nova rodada de negociações comerciais, que deve levar em conta as assimetrias do desenvolvimento.

O Nobel da Paz de 2001 valoriza também a ONU e seu secretário-geral no que diz respeito ao papel de *tertius* que ambos podem, em determinadas circunstâncias, vir a exercer. Como lembra Norberto Bobbio, a guerra e os conflitos que a instigam têm uma estrutura diádica, que tende a agrupar os beligerantes, por muitos que sejam, em dois polos distintos. Daí a importância de um terceiro como um *defensor pacis*.

A ONU é institucionalmente uma *tertius inter partes*. Tem vontade própria distinta da vontade individual dos seus Estados-membros. Por isso é capaz de constituir-se em instância de mediação e interposição, seja colocando as partes em contato, seja promovendo ativamente uma solução. O fato de Kofi Annan ser ele próprio funcionário de carreira do secretariado da ONU reforça ainda mais seu vínculo com a organização e faz com que encarne seus valores, talvez com mais expressividade do que um secretário-geral com outra formação.

Como secretário-geral, Kofi Annan fez muito pela imagem pública da ONU. Compreendeu que, num mundo que desde a

superação das polaridades definidas do conflito Leste-Oeste opera crescentemente em redes governamentais e não governamentais, a ONU deve estar sintonizada com as instituições e os movimentos sociais que representam os melhores valores da comunidade internacional.

Eu mesmo estive com Annan em algumas ocasiões: como membro do Comitê Consultivo para Assuntos de Desarmamento e mais recentemente em viagem que fiz a Nova York em fevereiro deste ano, já como chanceler. Sempre encontrei nele um interlocutor inteligente e profundamente conhecedor dos temas internacionais. No encontro deste ano, fez-me uma ampla e profunda apresentação de seus pontos de vista sobre os conflitos no Oriente Médio e na África. Nas conversas que tivemos, não era somente a informação que valia, mas o fato de que vinha ela modelada por uma visão de mundo que, diria, revela uma obsessão pela descoberta dos caminhos de conciliação e tolerância. Em poucos casos vi sintonia tão perfeita entre os modos de falar, de agir e os ideais que representa, a mensagem que quer comunicar.

“Mesmo no tempo mais sombrio temos o direito de esperar alguma iluminação”, diz Hannah Arendt em seu livro *Homens em tempos sombrios*. Pois, para muitos, hoje, a ONU, com seus ideais, e o secretário-geral, com sua vocação de realizá-los, representam precisamente essa luz. O Brasil, de sua parte, continuará a valorizar a organização e a contribuir para dotá-la, assim como a seu secretário-geral, dos instrumentos necessários à realização dos seus propósitos.

## 102. SÉRGIO VIEIRA DE MELLO: UMA VIDA NA CONSTRUÇÃO DA PAZ (2003)<sup>1</sup>

Sérgio Vieira de Mello teve uma admirável trajetória no âmbito da ONU, na qual ingressou pelos seus méritos e se destacou pela qualidade de sua atuação. Essa sempre teve como notas identificadoras a competência, a envergadura intelectual, a capacidade de liderar, a coragem pessoal, a sensibilidade humana.

Conheci Sérgio quando fui embaixador em Genebra e ele atuava como destacado membro do Alto Comissariado da ONU para refugiados. No exercício de suas funções, enfrentou e lidou no terreno, e não na comodidade dos gabinetes, com os dramáticos problemas dos refugiados. Trabalhou para fazer respeitar seus direitos humanos e promover ajuda material para esta imensa massa de seres humanos – os deslocados no mundo, que não se beneficiam da efetiva proteção de uma comunidade política. Buscou assim, na prática, assegurar o direito à hospitalidade universal de que falava Kant no *Projeto da Paz Perpétua*. Kant era um autor que ele conhecia bem e sobre o qual escreveu com a perfeita noção de que a paz é um valor pelo qual temos o dever ético de trabalhar,

---

1 Publicado em *Valor Econômico*, 20 de agosto de 2003.

detectando as oportunidades positivas que em cada conjuntura nos oferece a social insociabilidade dos seres humanos.

Em Timor-Leste chefiou a Administração Transitória das Nações Unidas, preparando a independência daquele país que foi palco de um dos mais lamentáveis capítulos dos conflitos da Guerra Fria, derivados do processo de descolonização. A atuação de Sérgio Vieira de Mello em Timor-Leste é um dos mais bem-sucedidos casos de *peacebuilding*, de construção da paz através de um conjunto de ações voltadas para prevenir o ressurgir de conflitos. No caso, não apenas apoiou estruturas e práticas com este objetivo como também contribuiu para criá-las no processo da construção de uma convivência democrática num novo país, destruído por anos de conflito.

A atuação de Sérgio Vieira de Mello em Timor-Leste é um paradigma da diplomacia de reconciliação, uma das mais altas vertentes da ação da ONU. Dela dou testemunho pessoal, pois tive o privilégio de ver os seus resultados ao representar o Brasil como chanceler do presidente Fernando Henrique Cardoso nas cerimônias de independência de Timor-Leste, no ano passado.

Assumi no ano passado o cargo de Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos, uma desafiante e complexa tarefa que tem a responsabilidade precípua pelas atividades da ONU em matéria de Direitos Humanos. Estava se dedicando, com as suas qualidades e tenacidade, a assegurar, para falar com Hannah Arendt, o direito dos seres humanos a ter os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, reconhecidos e consagrados nas Convenções Internacionais de Direitos Humanos.

Assumi, este ano, depois da desastrosa guerra do Iraque, conduzida ao arrepio da Carta da ONU, a ainda mais difícil tarefa de representar a ONU e o secretário-geral Kofi Annan – que nele tinha um dos seus melhores colaboradores – no incipiente esforço

multilateral de reconstruir as condições de paz naquele país. Era, sem dúvida, uma das poucas pessoas que reunia as qualidades para enfrentar um desafio desta magnitude.

Foi vítima da violência que, como ensina Hannah Arendt, paralisa e aniquila o poder como capacidade humana de ação conjunta. A sua morte é a expressão dos tempos sombrios que vivemos. É o triunfo do medo do estado de natureza da guerra hobbesiana de todos contra todos, sobre o princípio de esperança. A sua lição de vida é a importância de uma kantiana razão abrangente da humanidade, voltada para a construção da paz – de uma paz que não seja apenas a ausência de guerra, mas seja também uma obra de Justiça.

Sérgio Vieira de Mello serviu de maneira exemplar à comunidade internacional como alto funcionário da ONU e do melhor de suas aspirações. Pela sua atuação honrou o Brasil, que teve o privilégio de ter entre os seus filhos um homem de coragem e de competência, imbuído do mais alto sentido ético do dever.



### **103. EM LOUVOR DE ARISTIDES DE SOUSA MENDES (1885-1954) (2004)<sup>1</sup>**

O totalitarismo, que teve no nazismo uma de suas principais vertentes, caracterizou-se, na lição de Hannah Arendt, por ser uma forma inédita de governo e de organização da sociedade surgida no século XX. Buscou a dominação total mediante o uso da ideologia e do emprego do terror para promover a ubiquidade do medo, fazendo do campo de concentração o seu paradigma organizacional. O totalitarismo tem como pressuposto a descartabilidade dos seres humanos. Estes podem ser qualificados a qualquer momento, independentemente do que fazem ou aspiram, como “inimigos objetivos” e encarados como supérfluos para a sociedade. Tal pressuposto, explicitamente assumido pelo totalitarismo no poder, representa uma contestação frontal à ideia da dignidade da pessoa humana, como valor-fonte da legitimidade da ordem jurídica e fundamento axiológico da tutela dos Direitos Humanos.

Um dos meios de que se valeu o totalitarismo no poder para obter essa descartabilidade dos seres humanos foi a produção em larga escala de refugiados e apátridas. Estes, ao verem-se destituídos, com a perda da cidadania, dos benefícios do princípio

---

1 Publicado em *O Mundo em Português*, ano V, n. 55, abr./maio 2004, p. 35-36.

da legalidade, não puderam valer-se dos direitos humanos. Assim, por falta de um vínculo com uma ordem jurídica nacional, acabaram não encontrando lugar – qualquer lugar – num mundo como o do século XX, totalmente organizado e ocupado politicamente. Consequentemente, tornaram-se *de facto* e *de jure* desnecessários, porque indesejáveis *erga omnes*, e acabariam encontrando o seu destino nos campos de concentração.

Os que se viram nesta situação confrontaram-se com as duas faces do mal, para lembrar a lição de Bobbio: o mal ativo infligido pela gratuidade da prepotência sem limites do poder e o mal passivo, dos que sofrem uma pena de culpa.

No caso dos judeus, que se viram na condição de “inimigos objetivos”, condenados à “solução final” do Holocausto, cabe também recordar uma outra observação de Bobbio: da mesma maneira que o amor mais alto é o amor não por esta ou aquela pessoa querida mas pelo próximo, o ódio mais baixo é o ódio não de uma só pessoa mas de uma “raça” inteira e, portanto, dos indivíduos que a ela pertencem, não por culpas de que sejam responsáveis mas por dela descenderem.

Como diz Hannah Arendt, com o saber da experiência, para o ser humano que sofreu o mal infligido pelo totalitarismo e que perdeu o seu lugar na comunidade política, tendo se convertido numa *displaced person*, sua humanidade só pode ser reconhecida e resgatada pelo acaso imprevisível da amizade, da simpatia, da generosidade ou do amor.

É este acaso imprevisível, que exprime a resistência do bem ao poder do mal, que cabe celebrar nesta homenagem a Aristides de Sousa Mendes por ocasião do cinquentenário de seu falecimento.

Aristides de Sousa Mendes integrou o pequeno número de diplomatas de várias nacionalidades que, contrariando as instruções dos seus governos, concederam vistos e salvaram seres

humanos dos campos de concentração. Em maio de 2001, na qualidade de ministro das Relações Exteriores do Brasil, enviei uma mensagem à abertura da exposição “Vistos para a vida – diplomatas que salvaram judeus”, realizada no Centro Cultural Maria Antonia da Universidade de São Paulo. Nesta mensagem celebrei o papel do embaixador do Brasil na França, Luiz Martins de Sousa Dantas, que foi um *Quixote nas trevas*, como o qualifica o livro posterior, de 2002, de Fabio Koifman, e recordei a atuação de Guimarães Rosa, como nosso cônsul em Hamburgo. Neste artigo homenageio, com admiração e emoção, Aristides de Sousa Mendes, pois não só a escala de sua atuação foi excepcional como também porque é tempo que ela tenha, não apenas em Israel, no memorial Yad Vashem, mas no nosso comum mundo luso-brasileiro, o reconhecimento que merece um justo.

Tomei conhecimento da atuação de Aristides de Sousa Mendes pelo relato que me fez o amigo Álvaro de Vasconcelos e subsequentemente pelo livro de 1998 de José-Alain Fralon, *Le Juste de Bordeaux*. Estima-se que em 1940 mais de dez mil refugiados conseguiram sair da França, atravessar o território espanhol e a seguir entrar em Portugal graças aos vistos concedidos por Sousa Mendes em Bordeaux, Bayonne e na cidade fronteiriça de Hendaye. Estes vistos foram concedidos contrariando a circular n. 14 de 13/11/1939 do Ministério dos Negócios Estrangeiros que – à semelhança de circulares de outros países, inclusive o Brasil – proibia a concessão de vistos sem a explícita autorização do ministério, *inter alia*, a estrangeiros de nacionalidade indefinida; aos apátridas; aos judeus expulsos de seus países, destituídos de sua nacionalidade. Acusado de concessão abusiva de vistos, Sousa Mendes foi chamado de volta a Lisboa, enfrentou um processo disciplinar e foi condenado à pena de um ano de inatividade, com metade dos vencimentos da categoria, tendo sido colocado em disponibilidade aguardando aposentadoria. Viveu seus últimos

anos na penúria e conviveu com o peso do silêncio, da humilhação e do esquecimento a que também o condenou a mesquinha glacial do regime salazarista.

O que levou Aristides de Sousa Mendes, um respeitável, mas não destacado membro do corpo consular português a, numa atividade febril, querer salvar todos, independentemente de nacionalidade, raça e religião, concedendo vistos para a vida não autorizados pela sua chancelaria? O que explica o imprevisível, o acaso de sua atuação, que foi uma corajosa expressão do melhor do coração humano?

A palavra coragem provém do francês que por sua vez a hauriu do latim *cor* – coração – com o sufixo *age*, um aumentativo de reforço. Significa moral forte perante o perigo, firmeza de espírito. É a esta firmeza de espírito que alude Cícero quando diz que a coragem é uma virtude que consiste em enfrentar os perigos e suportar os trabalhos.

A coragem é uma virtude rara, pois é difícil ter a firmeza de espírito nas situações-limite do perigo. A coragem é uma virtude que transcende as necessidades da vida e as exigências das profissões e, como foi o caso de Sousa Mendes, frequentemente exige a via solitária do rebelde consciencioso.

Creio que Aristides de Sousa Mendes encontrou forças para ter a coragem do rebelde consciencioso porque na introspecção dos dias 14, 15 e 16 de junho de 1940 parou para pensar o que estava acontecendo à sua volta. Sentiu que não poderia conviver com a sua Consciência e o seu Ser, se não enfrentasse o avassalador mal ativo e passivo com a afirmação do bem, em consonância com a sua profunda fé cristã e o preceito do amor ao próximo como a expressão mais alta do amor. Daí a dimensão exemplar de sua atuação que merece estar nos *lieux de mémoire* dos homens de bem. A ele rendo o meu tributo, como estudioso e defensor dos direitos humanos;

como discípulo de Hannah Arendt e de Norberto Bobbio; como ex-chanceler do Brasil, sensível à relevância da herança portuguesa que nele sente, para recorrer a Miguel Torga, a presença do vento lusitano como uma expressão do “sopro humano/Universal/Que enfuna a inquietação de Portugal” e como quem tendo consciência de suas raízes reconhece a luz da ação de Aristides de Sousa Mendes em meio à imensa treva do Holocausto.



## **104. HOMENAGEM A CELSO FURTADO (1920-2004) (2005)<sup>1</sup>**

Ortega y Gasset sublinha a importância da ideia de geração para o entendimento do processo histórico. Aponta que as variações de sensibilidade e de atitudes diante da vida apresentam-se na forma de gerações. Estas se caracterizam por modos comuns de sentir e compreender as coisas que transcendem as diferenças de profissões e posições políticas e transitam por um duplo desafio: o de lidar com o proposto pelos antecessores e o de trabalhar uma visão própria.

Celso Furtado integra uma notável geração brasileira. A geração que, escrevendo nos anos 50, teve como ponto de partida o que, nos anos 30, foi elaborado pela geração que se dedicou a, inovadoramente, explicar o Brasil – como é o caso de Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr. e Gilberto Freyre – e que a partir desse legado, retomou e buscou aprofundar, com sua sensibilidade própria, as chaves para o entendimento e a transformação do Brasil. Integram a geração de Celso Furtado intelectuais do porte de Antonio Candido, Raymundo Faoro, Helio Jaguaribe, todos eles preocupados em explicar e desvendar, no âmbito dos seus campos

---

1 Publicado em *Política Externa*, v. 13, n. 4, mar./abr./maio 2005.

de investigação e análise, a “formação do Brasil” e, a partir de suas avaliações sobre as imperfeições da nossa arquitetura nacional, discutir o presente, pensando e preparando o futuro.

É nesse contexto que se insere o clássico *Formação econômica do Brasil* publicado em 1959. Neste livro admirável, Celso Furtado estuda a especificidade do Brasil-Colônia no quadro da expansão do universo político e econômico europeu iniciada no século XVI; mostra o significado do “ciclo do ouro” do século XVIII no processo da articulação econômica do que veio a ser politicamente o nosso país; revela o papel da criação e expansão do mercado interno na construção do Brasil dos séculos XIX e XX e aponta para o desafio do desenvolvimento. A este desafio dedicou, no plano teórico, o original e instigante conjunto de ensaios reunidos em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), retomados em *Teoria e política do desenvolvimento* (1967). Neles sintetiza as contribuições da disciplina metodológica da economia clássica, do inconformismo crítico do marxismo e do keynesianismo que ensejou uma nova compreensão do papel do Estado na economia. Associando, igualmente, teoria e história, mostra Celso Furtado nestes livros que o subdesenvolvimento não é etapa de uma economia nacional pois há, como examina com sutileza multidisciplinar, uma dialética de mútua implicação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Esta é dada pela dinâmica histórica do funcionamento da ordem econômica mundial. Daí o interesse de Celso Furtado pelas relações internacionais sobre as quais se debruçou em numerosos escritos. Este é um dos seus elos com *Política Externa*, da qual foi colaborador, tendo examinado – no v. 1, n. 4, mar./abr./maio 1993 – o grande tema da identidade nacional no contexto da globalização das estruturas econômicas no mundo pós-Guerra Fria. No seu artigo, aponta como o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos reduz as margens da liberdade de ação econômica

dos Estados que, nas suas atividades, tendem a circunscrever-se às áreas sociais e culturais. Daí, no seu entender, os riscos de pressões desarticuladoras nos países marcados por acentuada heterogeneidade cultural e econômica.

Celso Furtado foi um dos importantes colaboradores de Raúl Prebisch na construção da CEPAL e da sua doutrina sobre o sistema centro-periferia. Esta experiência fez dele um intelectual brasileiro atento aos problemas do Terceiro Mundo e ao destino da América Latina. Daí, por exemplo, a importância do seu livro de 1969, *Formação econômica da América Latina*. Neste sentido foi também, como outros integrantes de sua geração – Helio Jaguaribe, Darcy Ribeiro, Antonio Candido –, um pensador brasileiro, de implantação latino-americana e ressonância internacional.

Na sua trajetória, Celso Furtado, ao modo de sua geração, combinou pensamento e ação. Foi na presidência de Juscelino Kubitschek o idealizador, em 1958, da SUDENE, que dirigiu não só no governo JK, mas nos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Construiu assim, com a sensibilidade de sua origem nordestina e de sua conseqüente preocupação com o Nordeste, por meio do planejamento regional e das técnicas dos incentivos, um caminho inovador para enfrentar os desequilíbrios econômicos e sociais, que são um dos desafios da estrutura federativa do Brasil. Foi também, no governo João Goulart, ministro do Planejamento e, em 1963, em parceria com o ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, batalhador de uma racionalidade na qual, com lucidez política, mesclavam-se inconformismo e reformismo. Cassado em 1964 pelo arbítrio do regime militar instaurado em nosso país, enfrentou o exílio, lecionou no exterior, em especial na França, país no qual tinha se doutorado em economia na Universidade de Paris em 1948. Atuou, ademais, como um intelectual militante, fazendo do kantiano uso público da razão, no espaço do possível de

um regime autoritário, um meio de discutir, no âmbito brasileiro, suas teses sobre as alternativas econômicas e políticas para o país. A anistia e o processo de redemocratização ampliaram as condições de sua presença pública. Filiou-se ao PMDB e atuou na campanha presidencial de Tancredo Neves. No governo Sarney foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia (1985) e ministro da Cultura (1986-1988).

Nos limites desta nota não cabe uma discussão mais abrangente da sua vasta obra que tem como fio condutor uma larga visão das múltiplas e fluidas relações estruturais e de conjunturas entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Não quero, no entanto, deixar de referir os seus escritos autobiográficos – *A fantasia organizada* (1985) e *A fantasia desfeita* (1989) aos quais se seguiram os textos de *Os ares do mundo* (1991). Neles se descortinam os diversificados interesses de Celso Furtado indicando como, no seu percurso, economia, política, cultura, pessoas, países e situações se interconectam numa síntese própria de grande abrangência, explicável pela citação de Paul Valéry que foi a epígrafe de *A fantasia organizada*: “Ne sommes-nous pas une fantasie organisée? Une incohérence qui fonctionne, et une désordre que agit?”.

Retomando o tema orteguiano da abertura desta nota, registro que Celso Furtado foi uma forte referência para a minha geração e, para dar um depoimento pessoal, uma presença na minha tese de doutoramento de 1970 sobre o Programa de Metas do governo JK. Presença não apenas do pensador, mas do presidente do Grupo Misto CEPAL-BNDE instalado em 1953, cujo relatório de 1955 teve um papel importante na identificação e preparo das metas que levaram a um inovador e bem-sucedido processo do planejamento democrático do desenvolvimento em nosso país.

Michelet observou que uma virtude da morte é revelar a vida. O ser humano vivo, diz ele, é apreciado por cada um de nós por um

só lado, segundo aquilo que nos serve ou incomoda. Morto, passa a ser considerado por mil novos aspectos; distinguem-se todos os diversos liames por meio dos quais se relacionava com o mundo. Ao ponderar sobre estes liames, concludo este texto de homenagem à memória de Celso Furtado, apontando que é uma grande referência brasileira e internacional pela qualidade do seu pensamento – transnacionalmente acessível pela tradução de sua obra em várias línguas –, pelo exemplo da sua ação e pelas virtudes republicanas de sua personalidade. Entre estas virtudes destaco o devotamento cívico e democrático ao interesse comum, a sobranceira austeridade e rigor de caráter, a permanente preocupação com o país e o povo, o inconformismo com a desigualdade e uma visão não paroquial das coisas, atento para os ares do mundo. Daí a decisão do Conselho Editorial de *Política Externa* de homenageá-lo. Dela fui, para minha satisfação, incumbido e, ao concluir esta nota, lembro que *Política Externa* está também associada a Celso Furtado através da editora Paz e Terra e de seu editor-responsável, Fernando Gasparian, que publicou significativa parte de sua obra.



## 105. GILBERTO DUPAS: UMA HOMENAGEM (2009)<sup>1</sup>

Em 2008 – ano que soube da doença que tinha – Gilberto Dupas, entre muitas outras coisas, publicou um livro de ficção – *O incidente* – e deu um depoimento, em 28 de agosto de 2008, para o Museu da Pessoa, do qual alguns trechos significativos estão reproduzidos neste número de *Política Externa*.

### I

*O incidente* foi um mergulho, o segundo de Gilberto na experiência da criação literária. O enredo tem como cerne um grupo de turistas latino-americanos que, surpreendidos por uma tempestade e com idades acima de 40 anos e desconhecidos uns dos outros, fica preso num precário refúgio de madeira no topo de uma montanha. Em torno de uma fogueira que o guia do grupo acende, o grupo de desconhecidos, para preencher o tempo e lidar com o medo, instigado pelo guia, conta, cada um, episódios de suas respectivas vidas.

Nestes episódios, os múltiplos personagens recortam facetas de suas vidas. Desta maneira, vão tratando da infância, do medo, da vaidade, do dinheiro, da culpa, da fragmentação, do carnaval,

---

1 Publicado em *Política Externa*, v. 18, n. 1, jun./jul./ago. 2009.

do futebol – na proximidade da condição humana que a situação-limite do isolamento provocado pela tempestade propiciou.

A tempestade cessa, o grupo retorna ao ponto de partida da excursão e a vida de todos retoma o seu curso habitual.

O livro é uma metáfora do que Gilberto estava vivendo. *O incidente* era o inesperado da sua doença. Os personagens e as suas narrativas, a maneira que ele encontrou “para olhar para dentro, olhar para si próprio” – palavras suas, no acima mencionado depoimento de 28 de agosto de 2008, ao tratar da sua experiência da criação literária – e, deste modo, lidar com a multiplicidade de suas vivências diante de uma situação-limite que colocava em questão – provisoriamente, no caso do seu livro de ficção – a normalidade e a regularidade da vida.

“A literatura é o esforço do homem para indenizar-se pelas imperfeições de sua condição”, dizia Emerson. *O incidente* foi uma das maneiras criativas pela qual Gilberto enfrentou o acaso da doença que incidiu, inesperadamente, na sua vida.

## II

*O depoimento* de 28 de agosto de 2008 é uma *narrativa*; nela, Gilberto “parou para pensar” os eventos, acontecimentos, acasos, experiências de sua trajetória de vida. A narrativa, diz Hannah Arendt, tem um potencial esclarecedor e organizador do *significado* daquilo que se passou. Tem também uma *dimensão redentora*. “Todas as penas podem ser suportadas se as colocamos numa estória ou se contamos uma estória sobre elas”; é uma citação da escritora Isak Dinesen que serviu de epígrafe para um dos capítulos de *A condição humana* de Hannah Arendt.

Gilberto tinha uma notável capacidade de exposição organizada – e o seu depoimento esclarece o significado do seu percurso. A dimensão da situação-limite que estava enfrentando

não é ostensiva, mas está presente em surdina. É a referência ao romance de Dino Buzzati, *O deserto dos tártaros*, que ele leu duas vezes, mas que receava ler uma terceira, por medo de desapontar-se. O livro de Buzzati é uma das *quatro esperas* que Antonio Candido discute e analisa em *O discurso e a cidade* (as outras três são o poema de Kaváfis, “A espera dos bárbaros”; o conto de Kafka, “A construção da muralha da China”; e o romance de Julien Gracq, *O litoral das Sirtes*).

*O Deserto dos Tártaros* conta a história de um jovem oficial destacado para uma fortaleza situada na fronteira para além da qual se estende uma imensa planície – o deserto dos tártaros – da qual não vem sinal de vida, mas está impregnada de um perigo virtual e constante. O oficial passa a vida na fortaleza, mas o tal perigo não se materializa para comprovar o valor dos militares aquartelados. O tema que percorre o livro é o jogo da esperança e da morte. Trata de mortes reais e de mortes sonhadas. E, no final, o personagem se dá conta que a sua morte era a grande aventura esperada. O desfecho, diz Antonio Candido, é um caso paradoxal do triunfo na derrota, a plenitude extraída da privação. Não é a morte teatral dos sonhos militares, mas a morte solitária e sua glória intransferível. E Antonio Candido conclui lembrando Montaigne “que a firmeza na morte é, sem dúvida, a ação mais notável da vida”.

A citação de Montaigne provém de ensaio no qual trata do julgar a morte de outrem e é, sem dúvida, a substância do que todos nós – seus próximos – admiramos e reconhecemos na conduta de Gilberto, nos meses da sua doença. Foi essa coragem de, em vida, jogar xadrez com a morte – como no filme de Ingmar Bergman – que invoquei no meu artigo em *O Estado de S. Paulo* de 15 de março de 2009 sobre Gilberto e no discurso que pronunciei por ocasião do seu sepultamento, lembrando das nossas conversas recentes e das explícitas menções a esta metáfora e indicando, também, inspirado

pelas palavras do padre Antonio Vieira, como ele “meteu tempo entre a vida e a morte” e buscou “morrer bem para morrer melhor”.

### III

Em que medida o depoimento de Gilberto, de 28 de agosto de 2008, explica a sua conduta? *What ultimately stills the fear of death is not hope or desire but remembrance and gratitude*, afirmou Hannah Arendt [“O que, em última instância, aquieta o medo da morte não é a esperança nem o desejo, mas lembrança e gratidão”].

Daí, no depoimento, o significado da boa lembrança dos cheiros das madeiras – experiência de criança na serraria do avô –, que aparece nos seus dois livros de ficção, como a da polenta na chapa, também na casa do avô –, que igualmente está presente em *O incidente*, ou a das leituras, como mencionei ao discutir *O deserto dos tártaros*. O empenho do jovem de ser um bom jogador de futebol; o da política estudantil – a JEC e a JUC –; a mudança de Campinas para São Paulo; o ingresso na Poli; a passagem da Engenharia Mecânica para a Engenharia de Produção; os colegas e contemporâneos da Faculdade e da Política – Serra, Sérgio Motta, Luiz Carlos Mendonça de Barros –; o início da vida profissional; a experiência no IPEA; o trabalho no setor privado e no setor público no governo Montoro (e a satisfação de seu pai por ocasião da sua posse como secretário da Agricultura) – são alguns outros exemplos da sua narrativa, na qual a lembrança desempenha o papel apontado por Hannah Arendt.

Gilberto fala no papel do acaso e dos imprevistos na sua vida, a começar pelo acaso fundamental que foi o seu encontro com Margarida, a que se segue o relato da vida da família e dos filhos.

Gilberto também discute o seu agnosticismo e a sua escolha convicta de viver a angústia da vida sem Deus. Não acredita numa imortalidade transcendente, mas acredita profundamente que

“quando você vai, ficam os teus gestos, as tuas relações, as tuas palavras, as pessoas com as quais você conversou, a tua marca fica”.

#### IV

Qual é a marca que ele gostaria que ficasse, como se depreende do seu depoimento? É, como procurei mostrar no meu artigo em *O Estado de S. Paulo*, a de um *intelectual público* que, no debate das ideias e dos problemas, valeu-se da razão, imbuído, como diz no seu depoimento, do *princípio da responsabilidade*, de Hans Jonas, ou seja, a obrigação de manter o mundo habitável e de preferência melhor para as gerações futuras – e da leitura de Bobbio em *Destra e Sinistra*. Bobbio afirma que o homem de esquerda, hoje, olha, como aponta Gilberto, para a sociedade e diz que ela pode ser mais justa e acha que para isso pode dar a sua pequena contribuição.

Uma vida profissional bem-sucedida no setor privado deu a Gilberto, nos últimos 12~15 anos, condições de autonomia para exercer plenamente esta condição de intelectual público. Deu a ele também o domínio do *saber técnico*, da vivência por dentro do que é o mundo do capital e, como diz no seu depoimento, uma melhor condição para a capacidade da crítica, não distanciada da realidade.

Com a mesma capacidade de enfrentar desafios diversificados que teve na sua vida profissional, dedicou-se a dar consistência à sua atuação de intelectual público, empenhando-se em leituras que lhe permitiram uma *visão global* dos males da sociedade, ou seja, do “parar para pensar” e questionar os pressupostos que conformam a vida moderna.

Além da integridade, do *fair play* na discussão, da abertura ao pluralismo das perspectivas que imprimiu à condução do GACINT, que ele criou, e a revista *Política Externa*, da qual foi um notável editor, a marca registrada da originalidade da obra e da atuação de Gilberto como intelectual público foi a de, numa dialética de

complementaridade, combinar o olhar metodológico do realismo do saber técnico e o coração utópico, de vocação ética, de uma visão geral voltada para o outro.

## V

No fecho do seu depoimento-narrativa, Gilberto aponta que a sua vida poderia ter sido diferente, mas a cadeia de situações, de acasos, de imprevistos, de ações e omissões permitiram a sua maneira de ser e que com ela estava satisfeito, pois o que ele fazia dava-lhe prazer e reconhecia que fazer o que dá prazer num mundo como o nosso era um enorme privilégio. Dessa maneira, na linha de Hannah Arendt, associou, na sua narrativa, a *lembrança* e a *gratidão*, que aquietam o medo da morte.

Logrou, ao parar para pensar o seu percurso, a *acquiescentia in se ipso* de que falava Spinoza (a concordância com o seu Ser) e, desta maneira, a firmeza na morte como a ação mais notável da vida, como apontou Montaigne.

## **106. COM CORAGEM, MANDELA FEZ O IMPOSSÍVEL (2013)<sup>1</sup>**

Nelson Mandela foi um dos mais importantes personagens do século XX por suas grandes virtudes pessoais e pelo exemplo que deixa ao mundo de como um líder determinado é capaz de superar enormes obstáculos, moldar o processo histórico-político e obter mudanças sociais que parecem “realisticamente” impossíveis à maioria absoluta das pessoas. Em síntese, Mandela logrou, pela sua atuação, tornar efetiva a visão de uma renovada África do Sul pós-*apartheid*. Daí a sua grandeza.

Estive com ele em 2002, em companhia do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), que se realizou em Johannesburgo.

Poucas pessoas que eu conheci em minha vida me impressionaram tanto no contato pessoal. Mandela transmitia uma rara, imantadora e positiva aura.

Essa aura, que lastreava a especificidade de sua autoridade, provinha do fato de que ele era dotado de algumas características

---

1 Publicado em *Valor Econômico*, 6 de dezembro de 2013.

de personalidade que podem ser importantes para qualquer pessoa, mas são indispensáveis para o bom exercício de funções públicas.

André Comte-Sponville, em seu livro *Pequeno tratado das grandes virtudes*, examina e discorre sobre 18 qualidades humanas. Ele as escolheu a partir de uma lista inicial de 30 e da definição aristotélica de que “a virtude é uma disposição adquirida de fazer o bem”.

Minha impressão, por conta deste rápido contato pessoal, é a de que Mandela possuía a maior parte delas. Justiça, compaixão, temperança, simplicidade, tolerância, boa-fé seguramente fizeram parte da sua maneira de ser. No contexto deste artigo vou concentrar-me, no entanto, em uma delas: a coragem, que é uma virtude que sustenta as demais e que é uma “virtude forte”, como dizia Bobbio, indispensável na vida pública.

Montesquieu define a coragem como o sentimento de suas próprias forças. Provém de uma firmeza de espírito que permite enfrentar os perigos e as provações. Quando aliada à generosidade e ao otimismo em relação ao futuro e voltada para o bem, como foi o caso da trajetória de Mandela, ela se torna exemplar no alcance geral do seu significado.

Ele a demonstrou desde que, em 1942, com 23 anos, se engajou na luta contra o odioso sistema do *apartheid*, na África do Sul, ao se filiar ao Congresso Nacional Africano, do qual se tornaria o maior líder.

Mandela adotou a estratégia da não violência para combater o regime racista. Comandou centenas de atos pacíficos de protesto e de desafio às leis segregacionistas. Sua banca de direito Mandela e Tambo, em sociedade com Oliver Tambo, provia a defesa de militantes do movimento que eram presos e processados pelo governo.

Em 1956, o próprio Mandela foi preso pela primeira vez, fato que se repetiu em diversas outras ocasiões, até que em 1963 foi condenado à prisão perpétua. Ele passou 27 anos encarcerado, 18 dos quais na tristemente célebre Robben Island, muitos deles em confinamento solitário, recebendo os piores tipos de tratamento imagináveis, que lhe causaram inúmeras enfermidades, inclusive uma tuberculose.

Durante todo esse período, o caráter de Mandela não esmoreceu, apesar de tantas provações. Ele se aprofundou nos estudos de direito, manteve a liderança do CNA e tomou inúmeras decisões importantes para o desenvolvimento da luta contra o *apartheid*.

Foi esse exemplo de coragem e determinação que fez com que Hannah Arendt se incluísse entre os muitos admiradores de Mandela, de quem ela primeiro teve notícia por meio de seu amigo Dan Jacobson, um escritor judeu sul-africano, no início dos anos 1960.

Arendt defendeu que Mandela recebesse o Prêmio Internacional da Fundação Balzan, dedicado à promoção das mais meritórias iniciativas em favor da humanidade no ano de 1963. Ela fazia parte da comissão responsável pela indicação de candidatos, e seu amigo Karl Jaspers era membro do júri a quem cabia a decisão final.

No notável livro que contém a correspondência entre esses dois luminosos intelectuais do século XX, em diversas ocasiões Arendt argumentava sobre a importância de dar mais visibilidade à questão da integração das raças como forma de propagação da defesa dos direitos humanos, e como a premiação de Mandela, na época sendo julgado por sabotagem ao regime sul-africano, poderia ser importante nesse sentido. O prêmio acabaria sendo

dado ao papa João XXIII, mas a admiração de Arendt por Mandela não diminuiu.

É interessante observar que, muitos anos depois da morte de Hannah Arendt, alguns de seus importantes conceitos – a verdade factual como a verdade da política, o poder redentor da narrativa na vida com o sofrimento, o perdão como a faculdade de lidar com a irreversibilidade do que foi feito – estiveram presentes no encaminhamento da Justiça de Transição na África do Sul.

Justiça de Transição, como o modo pelo qual uma sociedade lida com um passado de repressão, assumiu na África do Sul, por inspiração de Mandela, o caminho de uma Comissão da Verdade e Reconciliação. Esta abriu espaço público para o testemunho das vítimas do *apartheid*, colocou-as num diálogo direto com os seus perpetradores, apontou para a compreensão e não para a vingança, para a reparação e não para a retaliação. Afirmou a indispensabilidade da verdade factual e promoveu, pelo perdão, a reconciliação, criando condições para que ela ocorresse entre brancos e negros num país previamente separado, durante décadas, pela hostilidade e pelo ódio.

A Comissão da Verdade e de Reconciliação da África do Sul permitiu que, pela primeira vez na história, o exercício do perdão como a faculdade de lidar com a irreversibilidade do que foi feito, se tornasse um princípio-guia de um Estado sul-africano, renovado e redemocratizado. É o que aponta Elizabeth Young-Bruehl em seu *Why Arendt Matters*.

Só Nelson Mandela, com a autoridade do seu exemplo, tinha condição de valer-se da reconciliação pela verdade factual, pelo poder redentor da narrativa e pelo perdão para criar um novo ponto de partida apto a reconstruir a África do Sul pós-*apartheid*. Ele agiu, assim, com suas qualidades e virtudes, como um estadista

voltado para o bem de seu país, empenhado em manter de pé e unificada a África do Sul.

O mundo perde, com a morte de Nelson Mandela, um líder admirável e único na sua grandeza.



## 107. DE KLERK: UM HERÓI DA RETIRADA (2014)<sup>1</sup>

O falecimento de Nelson Mandela em dezembro passado instigou muitas análises sobre a sua trajetória e de que modo foi capaz de moldar um processo histórico e, superando enormes obstáculos, tornar efetiva a visão de uma renovada África do Sul pós-*apartheid*. Agreguei minhas próprias reflexões sobre a sua grandeza no artigo “Mandela, Hannah Arendt e o perdão”<sup>2</sup> também com o objetivo de indicar num cenário internacional, carregado de tensões, conflitos e incertezas, que sempre existe algum espaço para obter mudanças que parecem “realisticamente” impossíveis.

“Um galo sozinho não tece uma manhã” são as palavras de abertura de um conhecido poema de João Cabral de Melo Neto. Mandela não poderia ter levado a cabo a sua empreitada se não tivesse contado com parceiros de peso. Entre eles avulta Frederik De Klerk, a quem foi atribuído, em conjunto com Mandela, o Nobel da Paz de 1993.

De Klerk recebeu, em 27 de maio, em Israel, o doutorado *honoris causa* da Universidade de Haifa. Na cerimônia de outorga, fez o discurso de agradecimento em nome de todos que naquele

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 15 de junho de 2014.

2 Publicado em *Valor Econômico*, 6-7-8 de dezembro de 2013, p. A13.

dia, por distintas razões, também receberam o honroso título e apreciaram suas palavras. Eu, particularmente, considero de substantivo alcance a reflexão que fez sobre o seu percurso. Daí a razão deste comentário sobre a sua análise que é não só um complemento do artigo sobre Mandela, como também uma avaliação de como, pela criatividade do poder do agir conjunto, é possível obter, pacificamente e sem a destrutividade da violência, grandes transformações e mudanças numa sociedade dividida por grandes conflitos.

De Klerk aponta que o papel de um líder é o de avaliar as ondas e as correntes dos acontecimentos e embarcar em grandes iniciativas no momento apropriado. Registra que quando se tornou presidente, em 1989, uma confluência de fatores abriu uma grande oportunidade para as iniciativas que tomou para pôr fim ao *apartheid*.

O primeiro foi a convicção de seu governo de que a causa do *apartheid* era moralmente injustificável e tinha falhado. O segundo, a aceitação, por parte de todos, de que um conflito continuado com vistas a uma vitória militar ou revolucionária teria tido como resultado converter a África do Sul numa terra arrasada. O terceiro foi o potencial aberto para explorar as possibilidades de soluções negociadas com o Congresso Nacional Africano, iniciadas quando Mandela, seu grande líder e símbolo, ainda estava na prisão.

No plano dos fatores externos, De Klerk destaca, no contexto regional, o acordo tripartite de 1988 entre África do Sul, Cuba e Angola, que resultou na retirada de 50 mil tropas cubanas de Angola e na independência da Namíbia. No contexto internacional mais abrangente, sublinha o significado geopolítico das mudanças trazidas pela queda do muro de Berlim e o que isto representava para ensejar o caminho de uma economia de mercado e um futuro de crescimento econômico para uma África do Sul democrática.

A história abriu, assim, disse De Klerk, por obra de uma convergência de fatores, uma janela de oportunidade para uma negociação na qual não hesitou em se lançar, destacando, no entanto, que teria falhado se não tivesse tido parceiros apropriados. O primeiro foi Mandela, que contribuiu com a sua estatura para superar as muitas crises do processo negociador. O segundo, a decisão de participar das eleições em 1994 dos líderes de partidos radicais de várias vertentes, que consolidaram, com sua presença na vida eleitoral, o processo de negociação. E finalmente o referendo de 1992, no qual 70% dos brancos sul-africanos votaram pela continuidade da negociação que estava conduzindo.

De Klerk dedicou o seu *honoris causa* a todos os seus compatriotas que, com coragem, perseverança e crença num futuro melhor, tornaram possível que exercesse o papel que teve na criação de uma nova sociedade, afirmando que, com todos os seus desafios, a África do Sul de hoje é um país melhor, mais seguro e muito mais justo do que era quando assumiu a presidência.

De Klerk concluiu pontuando que a sua esperança é a de que as lições hauridas da experiência sul-africana, relacionadas à gestão das mudanças, pudessem ser úteis para sociedades que enfrentam desafios complicados.

De Klerk, no fecho do seu discurso, tem uma palavra de especial apreço pela Universidade de Haifa que, aliás, também formulei na ocasião, ao receber o *honoris causa*. Haifa não só se caracteriza pela sua excelência acadêmica como uma meritória Universidade de pesquisa com vocação para a cooperação internacional, mas tem como nota de sua identidade a do papel que exerce na promoção da tolerância numa sociedade multicultural, o que resulta da convicção de seus líderes que é só pela aceitação das diferenças que é possível prosperar e progredir.

Concluo evocando uma observação de Javier Cercas, inspirado por Enzensberger no seu *Anatomia de um instante*, admirável relato da transição da Espanha para a democracia com o término do franquismo e do papel desempenhado neste processo de muitos percalços por Adolfo Suárez – um egresso das hostes franquistas – em conjugação com o rei Juan Carlos –, também ele um designado por Franco. Em contraposição ao herói clássico do triunfo e da conquista, as ditaduras do século XX iluminaram a existência de um novo tipo de herói – o herói da retirada, que é o que se afasta das suas origens para, pela habilidade e a negociação, promover a derrubada e a desmontagem de estruturas discriminatórias e prepotentes. É o caso de Gorbachev e Adolfo Suárez mencionados por Javier Cercas, e é, também, o de Frederick De Klerk.

## 108. OCTAVIO PAZ: A DEMOCRACIA NO MUNDO IBERO-AMERICANO (2014)<sup>1</sup>

### I

No outono europeu de 2009 participei, em Turim, de um grande encontro dedicado a celebrar o centenário de Norberto Bobbio. O título do volume que reuniu as colaborações é *Il futuro di Bobbio*<sup>2</sup>. O título apontava para o duplo objetivo do encontro: examinar e discutir o rigor e a clareza inigualável de suas construções conceituais e, neste horizonte, avaliar o seu significado e alcance para os desafios do século XXI, levando em conta que Bobbio, no seu percurso, além de um grande pensador da política e do direito, foi um intelectual militante em defesa dos valores da democracia, dos direitos humanos e da paz. Estes valores representaram a sua contraposição à experiência da fúria dos extremos, que caracterizou boa parte da história do século XX e incidiu na vida italiana com o fascismo.

Entendo que a proposta e o horizonte reflexivo do nosso encontro hoje, na Cidade do México, voltado para celebrar o

---

1 Encontro "Octavio Paz y el mundo del siglo XXI" (México, 27/3/2014). *Política Externa*, v. 22, n. 4, abr./maio/jun. 2014.

2 *Il futuro di Bobbio*, a cura di M. Bovero. Roma-Bari: Laterza, 2011.

centenário de Octavio Paz, é análoga. Bobbio, no entanto, foi um grande pensador da teoria da política e é, no contexto desta moldura que escreveu, com irradiação na América Latina e na Península Ibérica, sobre a democracia e seus desafios. É distinto o ponto de partida de Octavio, como esclareceu na conferência de Sevilha de novembro de 1991 sobre a Democracia:

*No soy historiador ni sociólogo, ni politólogo: soy un poeta. Mis escritos en prosa estan estrechamente asociados a mi vocación literaria y a mis aficiones artísticas. Prefiero hablar de Marcel Duchamp o de Juan Ramón Jiménez que de Locke e de Montesquieu. La filosofía política me ha interesado siempre pero nunca he intentado ni intentaré escribir un libro sobre la justicia, la libertad o el arte de gobernar. Sin embargo, he publicado muchos ensayos y artículos sobre la situación de la democracia en nuestra época: los peligros externos y internos que la han amenazado y amenazan, las interrogaciones y pruebas a que se enfrenta.*

Explicou, nesta conferência, que seus textos sobre política foram escritos instigados pelos acontecimentos e que são momentos de um combate, testemunhos de uma paixão<sup>3</sup>.

Esta paixão é a da liberdade, pois, como disse no discurso de agradecimento, ao receber, em 1989, o Prêmio Tocqueville, desde cedo compreendeu que a defesa da poesia é inseparável da defesa da liberdade<sup>4</sup>, e esta requer, numa dialética de complementaridade,

---

3 PAZ, Octavio. *La democracia: lo absoluto y lo relativo. Ideas y Costumbres I. La letra y el cetro*, Obras Completas, v. 9. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 473.

4 PAZ, Octavio. *Poesía, mito y revolución. La casa de la presencia: poesía e historia*, Obras Completas, v. 1. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 522.

a democracia: *sin libertad la democracia es despotismo; sin democracia la libertad es una quimera*<sup>5</sup>.

A paixão do poeta pela liberdade traduziu-se numa militância reflexiva de denodada envergadura. Esta resultou de uma característica muito própria da identidade intelectual de Octavio que dominou, com igual desenvoltura, duas distintas linguagens, a da prosa e a da poesia. Por isso foi, ao mesmo tempo, um grande poeta e um grande pensador-ensaísta que, sem dificuldades, assumiu, na sua obra, que criação e reflexão são vasos comunicantes<sup>6</sup>.

Inseriu-se, assim, na linhagem dos poetas-críticos, cabendo destacar que o escopo da sua reflexão é abrangente e não se cinge, como ocorre com tantos poetas-críticos, ao deslinde do fenómeno literário e estético. Como observou na sua conversa entrevista com Enrico Mario Santi:

*Yo si creo que la poesía y el pensamiento viven en casas separadas pero contiguas. Hay siempre un pasadizo secreto y los buenos poetas frecuentan el pensamiento porque la buena poesía es lucidez y también los grandes filósofos se alimentan de poesía*<sup>7</sup>.

Entre os poetas-críticos que, na entrevista a Santi, Octavio menciona e que tiveram, no século XX, a concomitante e superior vocação para a poesia e o ensaio, está Valéry, encarnação por excelência da lucidez no trato da literatura, da poética, da estética. Evoco Valéry porque, numa outra chave, seu *Regards sur le monde actuel* pode ser qualificado como um texto inaugural, escrito por um poeta-crítico, da teoria das relações internacionais e entendo,

---

5 PAZ, Octavio. La tradición liberal. *Fundación y disidencia, Dominio Hispánico*, Obras Completas, v. 3. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 306.

6 *La casa de la presencia: poesía e historia*, Obras Completas, v. 1, cit., p. 16 e 48.

7 PAZ, Octavio. Conversar es humano, entrevista a Enrico Mario Santi, *Miscelánea III – Entrevistas*, Obras Completas, v. 15. México: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 538.

neste sentido, que existem válidas analogias com *Tiempo Nublado* (1983) e *Pequeña Crónica de Grandes Dias* (1990). Nestes, na lida com as mutações, à maneira de Valéry, mas ao seu modo próprio, Octavio, também com a experiência que teve como diplomata, mas sobretudo como poeta-crítico, com imaginação e capacidade de observação, empenhou-se, como na sua poesia, em *Descubrir la imagen del mundo en lo que emerge como fragmento y dispersión*<sup>8</sup>.

Destaco a antevisão que teve do impacto centrífugo, na vida internacional, da sublevação dos particularismos e de suas reivindicações do reconhecimento na avaliação do que ocorreu no Irã de Khomeine com a queda do Xá – uma revolta desencadeadora da ressurreição política do islamismo fundamentalista. Menciono a acuidade da sua percepção de que a grande mutação em andamento, redutora da hegemonia do Ocidente, é o do ressurgir do que parecia petrificado no Japão, na China, na Índia, no mundo árabe e o potencial de seus distintos impactos para a ordem internacional. Aponto a sua estimativa do reavivar dos sentimentos nacionalistas e religiosos que poderiam ser liberados com o fim da União Soviética<sup>9</sup>.

Na análise do mundo e, do mesmo modo, na discussão da democracia, Octavio teve o que Isaiah Berlin chama de *sense of reality* acompanhado do dom do juízo, ou seja, de capacidade de distinguir o real do ilusório, sabendo discriminar para integrar um vasto amálgama de dados evanescentes<sup>10</sup>. Exercia, assim, o que Hannah Arendt qualifica como juízo reflexivo que, numa era

---

8 Los signos en rotación. *La casa de la presencia: poesía e historia*, Obras Completas, v. 1, cit. p. 254.

9 *Tiempo nublado e pequena cronica de grandes dias. Ideas y Costumbres I, La letra y el cetro*, Obras Completas, v. 9, cit. p. 334-341; 342-353; 382.

10 BERLIN, Isaiah. *The sense of reality*. London: Chatto and Windus, 1996, p. 1-53.

como a do século XX, de universais fugidios, é o de saber extrair dos particulares que são dados, o seu alcance geral<sup>11</sup>.

O discernimento, em política, como sublinha Hannah Arendt, tem mais a ver com a aptidão para diferenciar do que com a competência para sistematizar e ordenar regularidades<sup>12</sup> que é o que usualmente fazem os politólogos, mas não o poeta, que busca no comum da sua língua, que é social e objetivamente dado, o singular inventivo da sua poesia. É por isso que o discernimento político, como sugere Isaiah Berlin, comporta proximidade e analogia com os talentos do escritor criativo<sup>13</sup>.

É o caso de Octavio que, na análise da poesia e do poema, observa: *Clasificar no es entender y menos aún comprender*<sup>14</sup>. Este é, igualmente, o ponto de partida da sua análise política e da sua valorização da democracia que tem sua raiz na sua condição de poeta e poeta-crítico. Esta condição tem uma perspectiva organizadora à maneira de Ortega y Gasset, um como e um para quê?<sup>15</sup>, que provém da circunstância latino-americana e da sua história – uma região do mundo que se viu com frequência dilacerada pela paralisia dos despotismos e a convulsão dos sectarismos, como disse ao agradecer, em 1989, o Prêmio Tocqueville<sup>16</sup>.

É na contraposição à experiência dos despotismos e dos sectarismos que se situa a reflexão de Octavio sobre a política e a democracia, e o seu tema recorrente, como explicitou neste

---

11 ARENDT, Hannah. *Lectures on Kant's Political Philosophy*, ed. by Ronald Beier. Chicago: Chicago University Press, 1982.

12 ARENDT, Hannah. *O que é Política?*, fragmentos das obras póstumas compiladas por Ursula Ludz, 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 31-32.

13 *The Sense of Reality*, cit. p. 45-46.

14 El arco y la lira. *La Casa de la Presencia, Poesía e Historia*, Obras Completas, v. 1, cit., p. 42.

15 El como y el porque: José Ortega y Gasset. *Fundación y disidencia – Dominio Hispánico*, Obras Completas, v. 3, cit., p. 293-302.

16 Poesía, mito, revolución. *La casa de la presencia: poesía e historia*, Obras Completas, v. 1, cit., p. 521.

discurso de agradecimento, é o de qual pode ser a contribuição da poesia à reconstituição de um novo pensamento político<sup>17</sup>, tal como articulou em 1992 em entrevista a Juan Cruz: *El nuevo pensamiento político no podrá renunciar a lo que he llamado 'la otra voz', la voz de la imaginación poética*<sup>18</sup>.

Em síntese, a poesia e a reflexão poética de Octavio são a base da sua metodologia da análise política, como aventei no meu primeiro texto sobre seu percurso<sup>19</sup>. Não é por acaso que Octavio, na organização das suas obras completas, inseriu o importante discurso de agradecimento do prêmio Tocqueville, que venho citando no primeiro volume, *La Casa de la Presencia: Poesía e Historia*, e não, por exemplo, no volume 9, *Ideas y Costumbres I, La letra y el cetro*, ou no volume 10, *Ideas y Costumbres II, Usos y Simbolos*.

Nas suas análises e ensaios e com base nesta metodologia Octavio exerceu a sua liberdade com muita consciência de que ela não basta *sin la valentía del espíritu y la intrepidez de la mirada*<sup>20</sup>, como demonstrou ao renunciar ao cargo de embaixador em razão do massacre de Tlatelolco. A valentia do espírito e a intrepidez do olhar de Octavio frequentemente suscitaram polêmicas, mas explicam a lucidez e a vigência da sua reflexão para o século XXI. É nesta moldura que vou propor alguns pontos para a discussão da democracia no mundo ibero-americano, indicando o porquê do caráter heurístico da sua metodologia.

---

17 Poesía, mito, revolución. *La casa de la presencia: poesía e historia*, Obras Completas, v. 1, cit. p. 530.

18 Respuestas nuevas a preguntas viejas, *Ideas y Costumbres I – La letra y el cetro*, Obras Completas v. 9, cit., p. 497.

19 LAFER, Celso. O Poeta, a palavra e a máscara – sobre o pensamento político de Octavio Paz. In: PAZ, Octavio. *Signos em rotação*, ensaios coligidos por Celso Lafer e Haroldo de Campos. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 269-282; idem em espanhol em *Diálogos*, n. 40, jul./ago. 1971, p. 20-25.

20 El arco y la lira, *La casa de la presencia: poesía e história*, Obras Completas, v. 1, cit., p. 207.

## II

Começo pela “Liberdade –essa palavra/que o sonho humano alimenta: que não há ninguém que explique,/e ninguém que não entenda!” para recorrer à outra voz da poesia, a de Cecilia Meireles<sup>21</sup>.

Nesta linha, Octavio apontou, no Discurso de Jerusalém, que a liberdade é um conceito paradoxal que desafia todas as definições<sup>22</sup> e, na abertura de *El ogro filantropico* que, na sua primeira edição recolheu este discurso, pontua que a liberdade não é um conceito nem uma crença: *No nacemos libres: la libertad es una conquista – y más: una invención*<sup>23</sup>.

Octavio apostou nesta conquista e nesta invenção, nas quais identifica a liberdade como singularidade e a liberdade como pluralidade e convivência<sup>24</sup>. Estas duas vertentes apontam para a dualidade *poesia de soledad y poesia de comunión*, com a qual sempre se preocupou, e sugere a distinção, formulada por Benjamin Constant, entre a liberdade antiga – a liberdade como participação na *polis* – e a liberdade moderna – a liberdade como fruição de uma esfera de não impedimento, não sujeita ao controle do poder e assegurada pelas instituições<sup>25</sup>. O tema das instituições explica a complementaridade entre liberdade nestas duas vertentes e a democracia, na já mencionada passagem de Octavio sobre a tradição

---

21 MEIRELES, Cecilia. *Romanceiro da Inconfidência*, Romance XXIV.

22 PAZ, Octavio. Discurso de Jerusalém. *Ideas y Costumbres II, Usos y Simbolos*, Obras Completas, v. 10. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 645.

23 *Ideas y Costumbres I – La letra y el cetro*, Obras Completas, v. 9, cit., p. 431.

24 La tradición liberal. *Fundación y disidencia, Dominio Hispánico*, Obras Completas, v. 3, cit., p. 306.

25 LAFER, Celso. *Ensaio sobre a liberdade*, cap. I – O moderno e o antigo conceito de liberdade. São Paulo: Perspectiva, 1980, p. 11-48.

liberal: *sin libertad la democracia es despotismo, sin democracia la libertad es una quimera*<sup>26</sup>.

Para Octavio, instigado por Breton e na linha do Rousseau do *Essai sur l'origine des langues*, o pacto verbal antecede o *Contrato Social*<sup>27</sup>. Por isso, a crítica da realidade e da sociedade se faz pela crítica da linguagem e pela sua reforma. *Las cosas se apoyan en sus nombres y vice versa... Toda critica filosófica se inicia con un análisis del lenguaje*<sup>28</sup>.

Em *Posdata*, Octavio observa que foram os escritores e os poetas, no exercício da crítica como exploração da linguagem, que procederam ao exercício da linguagem como crítica da realidade. Nas suas palavras em “Que nombra la poesia?”: *La poesia moderna es inseparable de la critica del lenguaje que, a su vez, es la forma más radical y virulenta de la critica de la realidad*. Por isso, no plano da análise da crítica política, é indispensável, para obter a transparência (que é, observo eu, um dos ingredientes da democracia), buscar o restabelecimento dos significados e limpar a linguagem<sup>29</sup>. O ponto de partida, como em *Hacia el poema, é: Arrancar las mascararas de la fantasia clavar una pica en el centro sensible: provocar la erupción*<sup>30</sup>.

---

26 La tradición liberal. *Fundación y Disidencia – Dominio Hispánico*, Obras Completas, v. 3, cit., p. 356.

27 PAZ, Octavio. André Breton o la búsqueda del comienzo e El pacto verbal y las correspondências. *Excursiones/Incuriones – Dominio Etranjero*, Obras Completas, v. 2. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 217, 225-229.

28 Octavio Paz, El arco y la lira, *La casa de la presencia: poesia, história*, Obras Completas, v. 1, cit. p. 57.

29 Octavio Paz, *Posdata, El peregrino en su patria, História y política de México*, Obras Completas, v. 8, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 293; Que nombra la poesia?, *Excursiones/Incuriones, Dominio Etranjero*, Obras Completas, v. 2, cit. p. 443.

30 Octavio Paz, *Obra Poetica I (1935-1970)*, Obras Completas, v. 11, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 193.

Como adverte Octavio, em resposta a Julio Scherer no fecho de *Tela de Juicios: la politica es el teatro de los espejismos; solo la critica puede preservarnos de sus nefastos y sangrientos hechizos*<sup>31</sup>.

É neste contexto que Octavio se dedicou a desnudar no México, na América Latina e no mundo, as máscaras do poder. Entre elas as dos despotismos encastelados no topo da pirâmide política (e a pirâmide é, por excelência, a metáfora do poder exercido não democraticamente de cima para baixo), das burocracias dedicadas à incessante reprodução do *El Ogro filantropico*, dos sectarismos provenientes das ideologias simplistas e simplificadoras, das seduções totalitárias contidas nos ingredientes autoritários do marxismo no poder.

Na relação entre os intelectuais e o poder, a propósito da crítica da realidade, Octavio registra que a história da literatura moderna, dos românticos aos nossos dias, tem como uma das suas características *una larga pasión desdichada por la politica*<sup>32</sup>. Uma das razões desta *desdicha* é o intento de colocar e submeter a literatura e a arte a serviço de uma causa, um partido, uma Igreja, um governo<sup>33</sup>. Esta submissão coloca em questão a liberdade crítica de dizer não ao poder, sem a qual não há nem fraternidade, nem justiça, nem esperança de igualdade. Esta liberdade de dizer um *não* crítico ao poder não pode ser seletiva. Precisa incluir, como ele dizia nos anos 70 exemplificando, tanto um não aos assassinatos e torturas dos regimes autoritário-militares então vigentes na América Latina quanto um não fechar os olhos à sorte dos dissidentes russos, checos, chineses e cubanos<sup>34</sup>.

---

31 Octavio Paz, *Tela de Juicios*, *Miscelánea III – Entrevistas*, Obras Completas, v. 15, cit. p. 584.

32 Octavio Paz, *La letra y el cetro*, *El peregrino en su patria, Historia y Política de México*, Obras Completas, v. 8, cit. p. 546.

33 Octavio Paz, *Literatura política, Ideas y Costumbres, La Letra y el Cetro I*, Obras Completas, v. 9, cit. p. 455.

34 *Ideas y Costumbres, La letra y el cetro I*, Obras Completas, v. 9, cit., p. 171-172, 197.

Isto pressupõe o que Bobbio denomina de política da cultura, ou seja, a política dos homens de cultura em defesa das condições da existência e do desenvolvimento da cultura, que é constitutiva de uma instituição estratégica de liberdade. Isto não significa uma cultura apolítica, separada da sociedade e indiferente aos seus problemas, mas sim uma oposição a uma cultura controlada pelo poder e vigiada pelo sectarismo intolerante dos patrulhamentos, que impõe o monólogo das máscaras e obstaculiza o diálogo. A política da cultura se rege por certos princípios que Bobbio elenca: (i) *o princípio da veracidade*, que é a oposição à falsificação dos fatos e ao torcer dos argumentos como modo de oferecer resistência à tentação da mentira e do engano; (ii) *o espírito crítico*, voltado para conter os dogmatismos e a tentação de transformar o conhecimento humano em sapiência profética; e (iii) *o dever da probidade*, que requer método e rigor, que é um empenho inerente à seriedade do trabalho intelectual<sup>35</sup>.

Faço esta remissão aos ensinamentos de Bobbio porque estão em sintonia com as observações de Octavio em *Politica cultural o cultura politica: La cultura es el dominio de los signos y de los simbolos; ahora bien en materia politica éstos no cuentan menos que las realidades sociales y económicas*. Porque a cultura é uma realidade plural e elusiva, não cabe *la desmesura de la politica, que es poder, ante la cultura, posto que La cultura es una realidad mas amplia que la politica*. Daí o porquê a defesa da cultura se dá de maneira mais efetiva naquelas sociedades que combinam as instituições democráticas com o respeito a las libertades fundamentales<sup>36</sup>.

Por que retém plena atualidade, no século XXI, a análise política de Octavio e a sua proposta de, pela crítica da linguagem,

---

35 BOBBIO, Norberto. *Política e cultura*. 2ª ed. Torino: Einaudi, 1977, p. 32-46; LAFER, Celso. *Ensayos Liberales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 150-166.

36 PAZ, Octavio. *Politica cultural o cultura politica. Miscelánea II, Obras Completas*, v. 14. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 389-390.

restabelecer os significados para propiciar um *sapere aude* do significado da democracia?

A democracia, aponta Octavio, é uma ideia e ao mesmo tempo uma cultura e uma prática, ou seja, um aprendizado. Não é um absoluto, mas um método de convivência civilizada, livre e pacífica, que não nos assegura, no entanto, nem a felicidade nem a virtude. Enfrenta, igualmente, os sempre presentes desafios da governabilidade que no mundo contemporâneo se tornaram mais complexos por conta da globalização que internaliza, tanto positiva quanto negativamente, o mundo no cotidiano dos países, e pela revolução digital que altera o jogo dos tempos na dinâmica política e acentua as dificuldades da sua sincronização. Por isso a vida numa democracia pode gerar uma defasagem entre a imaginação e os sentimentos que motivam o empenho na política e seus resultados, provocando a decepção. Esta, como explica Albert O. Hirschman, é um fator de ordem geral que opera nos contextos social, econômico e político e nem todos se satisfazem em exercer, na esfera pública, apenas a paixão do possível<sup>37</sup>.

A democracia, pontua Octavio, é inseparável da modernidade e de tudo o que ela trouxe de mau e de bom – a ciência, a tecnologia, a laicidade, o individualismo, o mercado (um mecanismo eficaz, mas que, como todos os mecanismos, não tem consciência nem tampouco misericórdia). É, no entanto, um dos poucos bens verdadeiros da civilização tecnológica porque se funda em princípios inerentes aos homens e não externos a eles, como o mandato dos deuses ou a vontade da história.

A democracia contemporânea, observa Octavio, não está ameaçada por nenhum inimigo externo, mas sim pelos seus males

---

37 HIRSCHMAN, Albert O. *Shifting Involvement: public interest and public action*. 20<sup>th</sup> anniversary ed. Princeton: Princeton University Press, 2002.

íntimos, a dicotomia da interação entre liberdade e fraternidade, ou seja, a decepção que, por sua vez, é inerente à modernidade.

Esta é uma *quête*, uma busca do presente que não é a do éden terrestre nem da eternidade sem datas, mas a da realidade real, como observou refletindo sobre o seu percurso de poeta, na sua Conferência Nobel. Neste horizonte, Octavio assume, assim, a defesa e a crítica da modernidade, porque a crítica é inseparável da modernidade<sup>38</sup>.

Esta crítica, *à tous les azimuts*, que Octavio opera pela sua metodologia de análise da política, no campo da democracia e do seu enraizamento, é indispensável na América Latina por conta das “forças profundas” que nela atuam: a paralisia dos despotismos e a convulsão dos sectarismos, o populismo e o caudilhismo<sup>39</sup>.

Com efeito, a nossa região está, no momento, sujeita a formas de autocracia eletiva que ensinam o engano demagógico dos populismos e as formas caudilhescas de poder carismático, com seu componente de violência, que são um arremedo da democracia. Isto facilita a *kakistocracia*, para recorrer a uma formulação de M. Bovero inspirada nos riscos dos avessos da receita de Políbio e que se caracterizam por três máscaras: a do grosseiro demagogo encantador de massas da oclocracia, a do plutocrata da oligarquia e a do Cesar de plantão da tirania<sup>40</sup>.

Na crítica a estas três máscaras presentes no teatro dos espelhismos políticos da América Latina, a metodologia da análise de Octavio, voltada para, pelo espírito crítico, restabelecer os

---

38 *Ideas y Costumbres I, La letra y el cetro I*, Obras Completas, v. 9, cit., p. 59, 353, 485; *Fundación y Disidencia Dominio Hispánico*, Obras Completas, v. 3, p. 31-41, *Miscelánea III, Entrevistas*, Obras Completas, v. 15, p. 584.

39 *Ideas y Costumbres I, La letra y el cetro*, Obras Completas, v. 9, cit., p. 144; *Poesía, mito, revolución, La Casa de la Presencia: Poesía e Historia*, Obras Completas, v. 1, cit., p. 521.

40 BOVERO, Michelangelo. *Contro il governo dei peggiori: Una grammatica della democrazia*. Roma/Bari: Laterza, 2000, cap. 7, *Kakistocracia*, p. 127-130.

significados, retém plena vigência neste início da segunda década do século XXI. É o caminho para encontrar o ponto de convergência entre liberdade e fraternidade e buscar a reconciliação entre as duas grandes tradições políticas da modernidade, o liberalismo e o socialismo que ele considera, no fecho do discurso de agradecimento do Prêmio Tocqueville, parafraseando Ortega y Gasset, o tema do nosso tempo<sup>41</sup>.

---

41 Poesía, mito, revolución, *La casa de la presencia: poesía e historia*, Obras Completas, v. 1, cit. p. 530.



## 109. SERGIO PAULO ROUANET E A QUESTÃO DA DEMOCRACIA (2014)<sup>1</sup>

Sergio Paulo Rouanet é pensador de grande envergadura e de densa e qualificada cultura. Amigo de muitos anos e parceiro de muitas atividades. É uma satisfação participar desta mesa e agregar a minha voz a este simpósio dedicado a celebrar os seus 80 anos que, no conjunto dos seus focos temáticos, estará dedicado à reflexão sobre os temas recorrentes do seu vigoroso e significativo percurso de intelectual.

Um dos temas recorrentes de Sergio Paulo Rouanet é o do significado e do alcance da *Ilustração* e dos seus desdobramentos como *Iluminismo*. Tem como ponto de partida a convicção de que a *Ilustração* foi “a proposta mais generosa de emancipação jamais oferecida ao gênero humano”<sup>2</sup>. Tem como pressuposição a afirmação “que não é a razão que oprime, mas o irracionalismo”<sup>3</sup>.

O lema de Sergio é o *sapere aude* kantiano com os seus dois vetores: a *crítica* e a *razão* renovados por uma *racionalidade*

---

1 Palestra efetuada no “Simpósio Internacional Rouanet – 80 anos”, realizado na Academia Brasileira de Letras, em colaboração com a Universidade Candido Mendes, em 9 de maio de 2014.

2 ROUANET, Sergio Paulo. *As razões do Iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 27.

3 *Ibid.*, p. 20.

*comunicativa*<sup>4</sup>. É por este motivo que a obra de Habermas está sempre presente no horizonte da sua reflexão, como *expressão* do potencial do iluminismo.

O Iluminismo repôs em circulação a noção kantiana da “paz perpétua” e o ideal do cosmopolitismo e explora, nas condições contemporâneas, a viabilidade dos ideais, até agora não realizados, da paz e da tolerância em escala planetária<sup>5</sup>.

O foco temático desta nossa sessão, ao propor a relação entre o “interno” das democracias nacionais e o “externo” do funcionamento do sistema internacional, insere-se no âmbito dos temas recorrentes de Sergio. É neste contexto que, em chave própria, vou propor algumas considerações, lembrando inicialmente uma formulação de Bobbio em *A era dos direitos*: “Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos humanos reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”<sup>6</sup>.

Esta formulação de Bobbio tem como base o seu ensaio “Democracia e sistema internacional”, que integra o seu livro *O futuro da democracia* no qual, com inspiração kantiana, mas com um olhar hobbesiano, discute a relação entre democracia interna e paz internacional, assim como a sua relação inversa, democracia internacional e paz interna, um debate que leva a duas perguntas-limite: “É possível um sistema democrático internacional entre Estados autocráticos?” e “É possível um sistema autocrático internacional entre Estados democráticos?”<sup>7</sup>.

---

4 Ibid., p. 31 e 14.

5 Ibid., p. 33 e 27.

6 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 21.

7 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 187-188.

Início minhas considerações lembrando que, na análise das relações internacionais, tem grande peso a *tradição do realismo*, da qual são expoentes Tucídides, Maquiavel e, para dar um nome mais moderno, Morgenthau.

Os realistas, partindo do estado de natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos, têm uma concepção conflituosa de poder, em contraposição a uma concepção comunicativa, à maneira de Habermas. O realismo abre espaço para o subjetivismo da “razão de Estado”; opõe-se ao idealismo que é visto como ingênuo porque confunde realidade e aparências; considera, à maneira de Heidegger, a realidade como resistenciabilidade; e mistura o princípio da realidade com o da onipotência dos desejos, para evocar Freud.

Nada mais exemplar do que a frase de Bacon, que é epígrafe do livro de E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis – 1919-1939*: “Philosophers make imaginary laws for imaginary commonwealths and their discourses are as stars which give little light because they are so high”.

Evidentemente, para os iluministas estas luzes não estão tão distantes e podem iluminar os nossos passos no mundo contemporâneo. Por isso se contrapõem à praxeologia realista.

Uma indicação da existência destas luzes é a inequívoca presença de *ambições normativas* na agenda internacional, visíveis nos temas de direitos humanos e de democracia, que se tornaram objeto de legítimo interesse internacional<sup>8</sup>, ou seja, converteram-se em proposições reconhecidamente aceitáveis de política externa.

A efetiva inserção de ambições normativas teve início no pós-Segunda Guerra Mundial com a Carta da ONU e seus

---

8 HURRELL, Andrew. *On Global Orders*. New York: Oxford University Press, 2007, p. 143-164.

desdobramentos. Tem antecedentes diplomáticos na primeira e na segunda Conferência Internacional da Paz da Haia.

As ambições normativas têm como *fontes materiais* de um “direito novo”, distinto da interestatalidade da lógica de Westfalia, o que ocorreu na primeira metade do século XX. Ou seja, o drama dos expulsos da trindade povo-Estado-território tão bem expostos por Hannah Arendt em *Origens do Totalitarismo* – os refugiados e apátridas, que se viram destituídos do acesso a ordens jurídicas nacionais, e o concomitante ineditismo dos males trazidos pelos modos de atuação da dominação totalitária que levou, com o Holocausto, à plena descartabilidade dos seres humanos.

Tem como *antecedente conceitual* o caminho kantiano do *Projeto da Paz Perpétua* e do seu *jus cosmopolitanum* – como distinto do Direito Público Interno e do *jus gentium*, que rege as relações *inter se* dos Estados e que diz respeito aos seres humanos e aos Estados em suas relações exteriores e de interdependência; que contempla o direito à *hospitalidade universal* e cuja possibilidade estava ligada a uma situação histórica na qual a violação dos direitos numa parte da Terra fosse sentida em todas as partes.

Esta situação surgiu com a tomada de consciência do que representou a ruptura totalitária e os seus marcos normativos que foram a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 e a *Convenção para a Proibição e a Repressão do Crime de Genocídio* de 1948.

A Declaração Universal é o primeiro texto de alcance internacional que trata de maneira abrangente dos direitos humanos, proclamando-os como “o ideal comum a ser atingido por todas as pessoas e nações”. Representa um evento inaugural à semelhança do que foram, no plano interno, as Declarações de Direito da Ilustração, que assinalaram, para falar com Bobbio,

a passagem do dever dos súditos para o direito dos cidadãos. É inovadora, pois formula, no plano universal, direitos humanos que não estão ao alcance de jurisdições nacionais. Empenha-se em dar guarida à tutela internacional de direitos voltados para conferir, arendtianamente, o direito a ter direitos. Trata-se, assim, para continuar com Kant, do *Conflito das Faculdades* de um signo histórico, que aponta para uma tendência, que cabe adensar, kantianamente, com conceitos justos, grande experiência e boa vontade<sup>9</sup>.

A *Política do Direito*, impulsionada pela Declaração Universal, exprime essa tendência, pois tornou, no pós-Segunda Guerra Mundial, o tema dos direitos humanos num tema global em dois sentidos: o de que os direitos individuais e coletivos nelas contemplados são tidos como aplicáveis para todos os seres humanos; e a de que esta política do Direito tem um papel central no processo de *standard setting* e promoção dos direitos humanos, mas de maneira mais circunscrita na sua proteção<sup>10</sup> em escala planetária.

Uma das razões destes limites, para voltar aos primeiro e segundo artigos do *Projeto da Paz Perpétua*, é a de que nem todos os Estados que compõem o sistema internacional são regidos por constituições republicanas de um Estado de direito, que é o que permitiria uma federação de povos livres.

Em síntese, para recorrer a uma formulação de Raymond Aron em *Paz e Guerra entre as Nações*, o sistema internacional é *heterogêneo* e não *homogêneo* na sua composição, e os atores

---

9 Ibid., p. 162.

10 Cf. LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História da Paz: os tratados que desenharam o planeta*. São Paulo: Ed. Contexto, 2008, p. 297-329; LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos – sua relevância para a afirmação da tolerância e do pluralismo. In: MARCÍLIO, Maria Luiza. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos – sessenta anos – sonhos e realidade*. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 27-43.

governamentais e não governamentais que o integram não têm uma mesma e unívoca concepção sobre os pressupostos que presidem a organização da ordem mundial e dos modos de estruturação interna das sociedades e dos Estados nacionais<sup>11</sup>. É um dos motivos pelos quais o consenso em torno do *jus cosmopolitanum* e das suas aspirações normativas (democracia e direitos humanos) presentes na pauta da vida internacional é esquivo e fugidio. É o que faz do “Estado de direito internacional” um Estado de direito provisório, no qual Normas/Fatos, Fontes/Soberanias esbarram uns nos outros. É o que torna difícil a plena efetivação do art. 28 da Declaração Universal: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”.

Para a boa compreensão destas dificuldades, que é constitutiva do desafio iluminista, vale a pena recorrer aos ensinamentos da Escola Inglesa de Relações Internacionais e a obras de Martin Wight e Hedley Bull que dela são altamente representativos e que consideram que a realidade internacional comporta três leituras: (i) a da *tradição realista do poder*, de que são expoentes Tucídides, Maquiavel, Hobbes; (ii) a da *grociana e da sua racionalidade*, inspirada pelo potencial da sociabilidade interestatal, da qual provém o *jus voluntarium* do direito internacional, que cria, por mútuo acordo, as normas e instituições para a conduta internacional, e que leva a uma sociedade internacional em que os Estados identificam um interesse comum na manutenção dos arranjos da sua existência. O multilateralismo é disso uma expressão; e (iii) a *leitura kantiana*, inspirada por uma razão abrangente da humanidade que abre espaço para o *jus cosmopolitanum* e as aspirações e ambições

---

11 ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília/São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 159-165.

normativas presentes na agenda internacional e que não se circunscreve ao solipsismo das “razões de Estado” das soberanias<sup>12</sup>.

Os “universais” destas três tradições são fugidios e não se aplicam à vida diplomática, dada a complexidade ontológica da realidade internacional (e a “insociável sociabilidade humana” de que falava Kant), sem uma mediação analítica lastreada nos fatos. Por isso, na interação entre teoria e prática, o juízo diplomático é kantianamente um juízo reflexivo e não determinante, como articulou H. Arendt. Tem mais a ver, em distintas conjunturas e constelações diplomáticas, com a capacidade de diferenciar do que com a capacidade de ordenar e sistematizar regularidades<sup>13</sup>.

É por conta disso e da constatação de que não vivemos um momento kantiano na vida internacional, que evoco a conclusão de Aron em *Paz e Guerra entre as Nações*, na qual examina as antinomias com as quais lidam os responsáveis pela condução da política externa dos Estados<sup>14</sup>.

Estes se confrontam com o que Aron denomina o *problema maquiavélico* e o *kantiano*. O primeiro é o do *realismo dos meios* da política externa que, no limite, comporta o uso da força e está voltado para a preservação da autonomia e da independência de um país, num sistema internacional que continua vivendo à sombra da guerra, que é um *camaleão*, e que sempre assume novas formas<sup>15</sup>.

---

12 Cf. WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions* (ed. by Gabriele Wight and Brian Porter). Leicester/London: Leicester University Press, 1991; BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.

13 LAFER, Celso. Desafios da globalidade: assimetrias da sociedade internacional. In: REINHARD, Nicolau; ARRETECH, Marta; DALLARI, Pedro; DAMIANI, Gerson (org.). *Assimetrias da Sociedade Internacional* (Desafios da Globalidade 1). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p. 15-27.

14 ARON, Raymond, op. cit., p. 701.

15 ARON, Raymond. *Introduction à la Philosophie de l'Histoire*. Ed. aumentada. Paris: Gallimard, 1982, p. 413-415.

O segundo é o da busca da *paz perpétua*, de um princípio regulador da humanidade, que substitua a “moral do combate” da relação shmittiana amigo/inimigo.

O inciso I do art. 4º da Constituição, que trata dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil e que afirma o valor da independência nacional, remete ao problema maquiavélico.

O inciso II do art. 4º, prevalência dos direitos humanos, e o inciso VI, defesa da paz assim como o VII, solução pacífica de conflitos, remetem ao problema kantiano.

Para concluir, com inspiração iluminista, vou valer-me, com alguma liberdade, de outra distinção elaborada por R. Aron, para lidar com as conjunturas e a evolução e sugerir um *road map* para quem tem responsabilidades na condução da política externa (que foi, aliás, o que busquei trilhar como ministro das Relações Exteriores).

Refiro-me à distinção entre a *política de entendimento* e a *política da razão*.

Para a *política do entendimento*, a estratégia é apenas uma tática que se renova indefinidamente. Tem o cariz realista de uma praxeologia que enseja, em diferentes conjunturas, uma navegação na complexidade ontológica da realidade internacional.

Para a *política da razão*, a tática está subordinada a uma estratégia em consonância com um sentido de direção, que tem como horizonte a inspiração kantiana, reconhedora do papel regulador de uma razão abrangente da humanidade na navegação na complexidade ontológica da realidade internacional. Em síntese, neste *road map*, quem tem responsabilidades na condução da política externa, não pode ignorar o problema maquiavélico. Deve,

no entanto, na sua ação diplomática, estrategicamente batalhar para tornar efetivas e plenas as cadências longas da afirmação do *jus cosmopolitanicum*.



## **110. SHIMON PERES (1923-2016): UM ESTADISTA DIPLOMATA (2016)<sup>1</sup>**

O falecimento de Shimon Peres, aos 93 anos, assinala o término da presença no cenário político da geração de figuras públicas que tiveram papel de grande relevo na criação e consolidação do Estado de Israel. Na sua trajetória, iniciada muito jovem, com o apoio e o patrocínio de Ben-Gurion – o vigoroso patriarca inaugural de Israel –, destacou-se em muitas esferas. Foi importante líder do Partido Trabalhista; exerceu o mandato parlamentar por 48 anos; teve cargos ministeriais de grande importância, como as pastas de Finanças, Defesa e Relações Exteriores; foi duas vezes primeiro-ministro e encerrou sua vida pública em 2014 como o nono presidente de Israel.

Num breve apanhado de facetas de sua atuação no âmbito interno do Estado que ajudou a consolidar, recordo sua coragem e imaginação na montagem do sistema de segurança e defesa de Israel, inclusive no campo nuclear. Lembro igualmente como liderou com sucesso um plano de recuperação econômica que enfrentou o risco da inflação que ameaçava a economia israelense e destaque como patrocinou, convictamente, com visão de futuro, a pesquisa e

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 16 de outubro de 2016.

a inovação tecnológica, que são hoje um dos extraordinários ativos da presença econômica e universitária de Israel no mundo.

A firmeza da determinação e o sentido de missão foram características da personalidade política de Peres. Explicam a constância com a qual impulsionou suas múltiplas realizações. Permitem entender como encontrou ânimo para lidar com derrotas e dificuldades.

O seu maior insucesso foi nunca ter obtido, no correr da sua longa e intensa vida política ativa, o pleno reconhecimento no âmbito interno de Israel de sua visão e de sua mensagem de estadista. Este reconhecimento em Israel só foi-lhe sendo dado nos últimos anos de sua vida, a partir do exercício da presidência. O cargo não lhe deu o poder de conduzir de um premiê. Representou, no entanto, na chefia do Estado de um regime parlamentarista, uma instância institucional própria. Dela se valeu para ser uma voz em prol da paz, uma voz dotada de autoridade, ou seja: “menos do que um comando, mas mais do que um conselho”, na formulação de Mommsen, evocada por Hannah Arendt.

Em Israel, o pleno e efetivo reconhecimento de Peres como estadista foi *post mortem*. Em contraste, no mundo isto ocorreu em sua vida. Daí uma discrepância, que perdurou durante tantos anos entre a avaliação internacional de sua estatura de estadista, e o sentimento da população israelense. O vigor do reconhecimento internacional verificou-se no número e na importância das representações de alto nível que se fizeram presentes em seu funeral. Entre elas, a do chanceler José Serra. Elas traduzem, como escreveu o historiador israelense Tom Segov no *New York Times*, o fato de que ele era, possivelmente, o último israelense que o mundo continuava a poder admirar como antes admirara o seu país. Este reconhecimento se deve à substância da sua visão e da sua mensagem conjugadas com seus inegáveis dotes de diplomata,

que impactaram os que tiveram a oportunidade de com ele dialogar e interagir.

O chanceler Luiz Felipe Lampreia, que chefiou, em 1995, a missão brasileira a Israel, que integrei como embaixador do Brasil em Genebra, registra, no seu livro *Diplomacia Brasileira – palavras, contextos e razões*, que Peres, na época ministro das Relações Exteriores, “foi um dos interlocutores que mais me impressionaram em toda a minha carreira”. Esta avaliação coincide com a de muitos brasileiros que com ele tiveram contato, como eu próprio. Interagi com ele várias vezes como ministro das Relações Exteriores – a primeira em 1992, em reunião à margem da Assembleia Geral da ONU – e em outras ocasiões, quando não exercíamos funções públicas.

Seus dotes para a diplomacia estavam a serviço de uma substantiva visão de política externa norteada pela busca da paz. Dizia no seu livro de 1999, *Que le soleil se lève*, que negociar não é mercadejar, é inventar e criar em conjunto, e que dialogar é explicar, mas também escutar. Advertia que negociar é dialogar com o inimigo e o adversário, mas também discutir com os seus. Daí, o seu talento para explorar, com a sedução da inteligência e o engenho dos aforismos, os caminhos do diálogo diplomático como meio de lidar com as tensões, civilizar e mitigar as diferenças, reconciliando-as na medida do possível, sem ignorá-las numa postura solipsista.

A sua visão de política externa provinha de sua madura e não provinciana compreensão de que o futuro de Israel não poderia basear-se apenas no poderio militar e estratégico e no alcance da alta tecnologia inovadora da sua economia, para as quais, aliás, deu significativa contribuição. Requeria assegurar no mundo, de maneira abrangente, a legitimidade internacional de Israel.

Peres teve a clara percepção da relevância diplomática da representação simbólica, ou seja, de comunicar o que um país, com sua identidade própria, significa para os demais integrantes da comunidade internacional. No trato da representação simbólica de Israel, ele articulou admiravelmente, no campo dos valores, como o particularismo da experiência judaica é indissociável de sua dimensão universal. Por isso, para ele, o exercício do poder passava pela obrigação moral de transmitir esta universalidade. Daí, na sua visão, a responsabilidade de um alinhamento com o potencial das tendências positivas, ainda que esquivas, especialmente nesta era de grandes fraturas, do papel da razão nos processos histórico-diplomáticos.

Um verdadeiro estadista, dizia Peres no seu livro acima mencionado, não deve fixar-se no imobilismo e nos adquiridos do passado. Deve ser o portador de uma mensagem e de uma promessa de futuro, criando o clima e as condições favoráveis à inovação. Por isso, como escreveu o grande escritor israelense David Grossman, em *El País*, Peres, no seu percurso, acreditava que orientar-se para o futuro gerava uma energia que permitia superar os obstáculos do passado e do presente. Daí a sua postura e lição de estadista-diplomata.

### III. RUBENS RICUPERO: SAUDAÇÃO AO PROFESSOR EMÉRITO (2016)<sup>1</sup>

O querido amigo embaixador Rubens Ricupero recebe hoje o Prêmio Professor Emérito Troféu Guerreiro da Educação Ruy Mesquita de 2016. Passa assim a integrar o rol de eminentes educadores – a primeira foi, em 1997, a dra. Ruth Cardoso – que mereceram este honroso reconhecimento por obra da parceria do CIEE e do jornal *O Estado de S. Paulo*, que tem como meritório objetivo realçar o decisivo papel da educação na conformação dos destinos de nosso país.

Cabe-me, nesta solenidade, a grata incumbência de saudá-lo, o que me dá grande satisfação pois propicia nova oportunidade para reiterar publicamente a densa admiração que tenho pela obra, pela ação e pelo notável percurso do nosso agraciado.

Rubens Ricupero é um admirável professor. É um admirável professor não só no sentido estrito, vale dizer, o de quem lecionou no Instituto Rio Branco “História das Relações Diplomáticas do Brasil”, formando gerações de diplomatas brasileiros, e no âmbito universitário maior, onde teve um papel de relevo na concepção e

---

1 Saudação a Rubens Ricupero na entrega do Prêmio Professor Emérito – Troféu Guerreiro da Educação Ruy Mesquita de 2016. Discurso proferido na sede do Centro de Integração Empresa-Escola, em São Paulo, em 14 de outubro de 2016.

implantação na UnB do primeiro curso de graduação de relações internacionais no país. Na UnB, como professor de 1979 a 1994, teve a responsabilidade pelas disciplinas “Teoria das Relações Internacionais” e “Problemas Diplomáticos Contemporâneos”. No seu magistério, tanto na UnB quanto no Instituto Rio Branco, deu ao seu ensinamento a dimensão inovadora de um pensador de grande cultura e largos horizontes, atento como diplomata de grande qualidade e argúcia, à dinâmica da vida internacional e aos desafios da inserção do Brasil no mundo.

Rubens Ricupero é igualmente, como cabe destacar nesta solenidade, um admirável professor num sentido mais amplo, pois o seu magistério vai muito além da sala de aula. Está constitutivamente presente nas suas conferências, na constância de seus artigos e na sua atuação como homem público. Destaco nesta vertente o seu papel como ministro da Fazenda no bem-sucedido esclarecimento para a opinião pública brasileira do por que era indispensável a implantação do Plano Real. Lembro o significado de sua atuação como secretário-geral da UNCTAD de 1995 a 2004. Soube, na sua gestão, reposicionar este órgão da ONU no mundo pós-Guerra Fria, inserindo na agenda internacional a pedagogia de um contraponto crítico, intelectualmente consistente, aos processos de globalização. Norteou-se pela lição de Maritain de que o rumo do desenvolvimento deve ser “a promoção de todos os homens e do homem como um todo”, como evocou no prefácio do seu livro de 2002, *Esperança e ação: a ONU e a busca de um desenvolvimento mais justo*. Em 1986, há 30 anos, tive a oportunidade de fazer a apresentação de Rubens Ricupero no fecho de um ciclo de palestras sobre o Brasil no limiar do século XXI, realizado na Fundação Armando Álvares Penteado, cuja Faculdade de Economia e Relações Internacionais hoje dirige. Naquela ocasião evoquei a sabedoria da *Ética dos pais* – um dos importantes textos da tradição religiosa judaica – que diz: “Àquele que estuda visando

a ensinar, ser-lhe-á dado aprender e ensinar; e àquele que estuda visando a praticar, ser-lhe-á dado aprender, ensinar, observar e praticar” (IV, 5). A citação tinha o objetivo de caracterizar o perfil do conferencista, o nosso hoje agraciado, indicando como na sua vida teoria e prática se interligam, não apenas no plano da cultura e da ação, mas também em termos de integridade pessoal e coerência moral. Saber aprender, ensinar, observar e praticar são traços fortes do magistério de Rubens Ricupero que dele fazem um professor-emérito.

“A tarefa da inteligência humana é tirar valor das coisas da obscuridade para a luz”, afirmava San Tiago Dantas. A primeira característica do magistério de Rubens Ricupero é a sua iluminadora capacidade de exercer esta tarefa da inteligência humana. Exerce esta tal tarefa que alcança quem o lê ou escuta graças à clareza da sua palavra, escrita e falada, sempre reveladora do pleno domínio da matéria de que trata, com o lastro do estudo, da experiência e da reflexão. É um professor e um homem de ação que fala bem e escreve bem porque pensa bem. É límpido o seu estilo, que dá ordem e movimento ao seu pensamento como ensinava Buffon, e como todo estilo, na observação de Proust, não é uma técnica. É como a cor para um pintor: a qualidade de uma visão.

Os amigos e colaboradores de Rubens Ricupero – os hoje embaixadores Marcos Galvão, secretário-geral do Itamaraty, e Sérgio Danese, embaixador do Brasil na Argentina – organizaram o seu livro de 1995, *Visões do Brasil*: ensaios sobre e história e a inserção internacional do Brasil. O livro reuniu parte substancial dos seus artigos e pronunciamentos produzidos entre os anos de 1961 e 1993, dando ao leitor acesso estruturado a um fecundo conjunto de reflexões tanto sobre o Brasil como ator internacional quanto sobre a dinâmica das relações internacionais interpretada, com originalidade, tendo como ponto de partida a perspectiva

organizadora de uma visão brasileira. Esta pressupõe, tendo em vista a preocupação permanente com o desenvolvimento na agenda diplomática do Brasil, a não pertinência da dicotomia excludente contemplada na distinção, usual na teoria das relações internacionais, entre a “baixa política” da diplomacia econômica e a “alta política” da diplomacia política. Destaca no livro o significado e a importância dos Direitos Humanos para a afirmação diplomática do Brasil redemocratizado. Leva em conta, pioneiramente, que a emergência do tema ambiental abriu novas possibilidades e responsabilidades para o nosso país no panorama internacional, o que vem sendo tema recorrente ao longo dos anos de sua militância reflexiva com o alicerce de um saber próprio adquirido no governo Itamar Franco como ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

Em síntese, o conjunto de trabalhos reunidos neste livro de 1995 conjuga o pleno domínio do instrumental analítico da Teoria das Relações Internacionais à experiência concreta de uma prática diplomática exercida nos mais diversos contextos bilaterais e multilaterais.

Não posso deixar de mencionar, neste sentido, porque acompanhei de perto o assunto como ministro das Relações Exteriores em 1992, a sua “Crônica de uma negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Trata-se não só de uma acabada descrição dos bastidores de um difícil processo negociador multilateral da Rio-92, mas muito especialmente uma análise de como nosso homenageado desatou um dos problemáticos nós da Conferência, articulando as possibilidades e o papel da diplomacia brasileira na construção de consensos.

No arguto prefácio que escreveu para *Visões do Brasil*, Gelson Fonseca Jr. sublinha que um componente da identidade intelectual

de Rubens Ricupero é a história como formuladora de sensibilidade que ajuda a descortinar o sentido das coisas e a sua direção. No caso do nosso homenageado, tanto a sensibilidade em relação à história dos tempos longos, braudelianos, como se verifica nos seus textos neste livro e em outros posteriores de largos horizontes no trato das transformações do sistema internacional, quanto igualmente a sensibilidade que informa a percepção da história dos tempos mais curtos das conjunturas. Nesta vertente, recordo o seu livro, publicado em 2010, *Diário de bordo: a viagem presidencial de Tancredo*, que, no calor da hora, apontou o espaço que a redemocratização oferecia para a política externa brasileira; o seu iluminador ensaio de 2009 sobre a islamização da agenda internacional, em especial a da segurança; os perfis de personalidades tão distintas como “Nelson Mandela (1918-2013), um herói do nosso tempo” ou “Giulio Andreotti (1919-2013), infinitas gradações de cinza”, publicados na secção “Passagens” da revista *Política Externa*.

Abro parênteses para registrar como a história como formadora de sensibilidade é também um caminho de análise cultural trilhado por Rubens Ricupero. Destaco o seu magistral ensaio sobre *Brás, Bexiga e Barra Funda*, de Alcântara Machado, ao mesmo tempo uma aguda crítica literária dos personagens do livro e de suas interações na narrativa, uma reflexão sobre imigração italiana e seus desdobramentos na vida social e econômica do país, uma evocação do que foi a geografia urbana da cidade de São Paulo e uma sensível memória de sua experiência pessoal e da sua família.

No prefácio, Gelson Fonseca Jr. aponta que o interlocutor permanente, neste livro de 1995, mais implícito do que explícito, de Rubens Ricupero é o próprio pensamento diplomático brasileiro que ele exprime, adota, revela, e às vezes sutilmente crítica, com o objetivo de ampliar as bases do pensamento e dos fundamentos da política externa brasileira. Quero concluir esta saudação

apontando que, mais recentemente, nosso homenageado vem explicitando esta interlocução em muitos substanciosos trabalhos que dão a dimensão específica de sua admirável contribuição ao pensamento brasileiro. Destaco as suas reflexões sobre Rio Branco – o paradigma de um grande chanceler – e sobre Joaquim Nabuco – exemplo extraordinário de figura e de ação de um embaixador.

Nos seus muitos trabalhos sobre Rio Branco, Rubens Ricupero analisa a personalidade e *modus operandi* do barão; aponta a competência com a qual sua *virtu* soube aproveitar as oportunidades que a *fortuna* lhe ofereceu; ressalta sua arguta compreensão dos dados do poder, inclusive e pioneiramente o da relevância do *soft power*, e, por via de consequência, a importância para a diplomacia do trato com a opinião pública. Em síntese, Rubens Ricupero examina a abrangência do grande legado diplomático de Rio Branco.

A faceta mais visível deste legado foi a de ter definido conclusivamente o mapa do Brasil, solucionando contenciosos territoriais pendentes com nossos vizinhos por meios pacíficos – um feito sem paralelo nos anais diplomáticos que dele fez, merecidamente, um herói nacional. A faceta menos visível, muito bem explorada com argúcia pelo nosso agraciado, são ensinamentos sobre como lidar tanto com o eixo assimétrico das grandes potências na vida internacional, quanto com o eixo da relativa simetria com os países vizinhos; a indicação dos primeiros passos a serem trilhados no multilateralismo que então se iniciava, seja no plano regional no âmbito do pan-americanismo, seja no plano global com a Conferência de Paz da Haia de 1907, que soube conduzir em parceria com Rui Barbosa.

Rubens Ricupero também aponta o equilíbrio com o qual Rio Branco manejou, sem “alinhamentos automáticos”, a “aliança não escrita” com os Estado Unidos. Esta resultou da correta

identificação que fez da emergência econômica e política daquele país no mundo, sem deixar de levar em conta, ao mesmo tempo, a importância de uma maior cooperação com os nossos vizinhos latino-americanos. Em poucas palavras, na interlocução de Rubens Ricupero com a figura maior da diplomacia brasileira, o que cabe ressaltar é sua avaliação de como a política externa pode estar a serviço da construção do país.

Não posso também deixar de mencionar o que vem escrevendo sobre Joaquim Nabuco, diplomata. Aponta como foi, na condição de primeiro embaixador do Brasil nos EUA, um dos raros que “soube aliar à força do pensamento as qualidades de execução e desempenho inseparáveis do agente diplomático” e que teve uma capacidade única de “somar a influência de alto nível na capital americana à força política junto aos meios dirigentes brasileiros”. Foi o que dele fez, em conjunto com seu encanto pessoal e elegância, “o maior de todos os nossos embaixadores”. Rubens Ricupero também mostra com grande pertinência como a visão de Nabuco sobre o relacionamento entre os Estados Unidos e o Brasil, no seu período de embaixador, era um contraponto ao vigor da expansão colonialista europeia, formalizada no Congresso de Berlim e que proveio da originalidade de sua apreciação da realidade internacional “como cenário de opiniões e disputas de sistemas de forças rivais”. Daí a sua elaboração, conceitualmente mais acabada do que a de Rio Branco, de um sistema internacional próprio das Américas, mais amigável para o Brasil do que a “essência agressiva e beligerante do sistema europeu”, potencialmente capaz de incursões recolonizadoras na massa amorfa da América do Sul. Em síntese, na sua interlocução com Nabuco, Rubens Ricupero aponta as possibilidades, mas também os limites, do papel de um extraordinário embaixador, que não é o chanceler, na execução da política externa do Brasil.

Em texto recente, no qual Rubens Ricupero analisa a política externa da Primeira República, publicado em 2013, no volume coletivo sobre o *Pensamento Diplomático Brasileiro*, nosso homenageado destaca, *inter alia*, que foram as exitosas realizações de Rio Branco que deram nos momentos iniciais e conturbados da República um importante e necessário componente legitimador. Aponta assim como a ação diplomática agrega elementos, na interação entre o “interno” e o “externo”, para o entendimento da história brasileira.

Faço este registro para adiantar que Rubens Ricupero está concluindo seu livro sobre a história diplomática brasileira. Ninguém melhor aparelhado do que ele, impregnado da história como forma de sensibilidade, para escrever um livro desta natureza.

Tenho a certeza, não só pelo que hoje pude destacar nesta saudação, mas na admiração que provém dos diálogos de um convívio e de uma amizade de décadas, que ele dará uma grande contribuição ao entendimento da história brasileira a partir da perspectiva organizadora do significado da política externa para a vida do país. Com isto quero dizer que em breve teremos nova oportunidade para mais uma vez comprovar a sua qualidade de professor-emérito – Troféu Guerreiro da Educação Ruy Mesquita de 2016.

## 112. ANTÓNIO GUTERRES NA ONU (2017)<sup>1</sup>

António Guterres acaba de assumir as responsabilidades de secretário-geral da ONU. Ele é o primeiro escolhido para o cargo com o lastro de uma inédita avaliação, conduzida na forma de audiência pública no âmbito da Assembleia Geral. No correr deste processo, quase todos os representantes dos 193 Estados que integram a ONU o consideraram o mais apto para exercer a função. Foi pela qualidade do desempenho que ele se diferenciou dos demais 13 postulantes, e foi o respaldo generalizado desta avaliação que pesou na juridicamente indispensável recomendação do Conselho de Segurança à Assembleia Geral que levou a sua designação. No Conselho, Guterres não era, no início, a escolha preferencial dos EUA e da Rússia, que detêm poder de veto.

Há, portanto, na sua designação dimensão democrática de transparência e mérito. É a expressão de relevante componente de uma “diplomacia aberta”, em sintonia com as novas realidades de uma distribuição mais difusa do poder no sistema internacional. Neste sentido, contrasta com os processos que caracterizaram a escolha dos antecessores, em que prevaleceram os entendimentos e desentendimentos entre os membros permanentes do Conselho de Segurança.

---

1 Publicado em *O Estado de S. Paulo*, 15 de janeiro de 2017.

Guterres é também o primeiro secretário-geral da ONU que foi antes chefe de governo, como primeiro-ministro de Portugal de 1996 a 2002, o que lhe deu tarimba para lidar com a dimensão da “diplomacia aberta” da sua escolha. Seus oito antecessores, cada um à sua maneira, foram qualificados diplomatas. Nenhum teve, no entanto, a sua experiência de liderança política na condução, no plano interno, de um governo democrático, e, no plano externo, da gestão dos desafios da inserção de Portugal no mundo, que no caso também significou a intensa lida com a complexa diplomacia comunitária de um pequeno país no âmbito da União Europeia.

Guterres foi de 2005 a 2015 o alto comissário da ONU para os refugiados (ACNUR). Enfrentou com sensibilidade e eficiência o que se tornou um dos maiores e mais dramáticos desafios da agenda internacional contemporânea: dar a proteção possível à imensa massa dos deslocados no mundo, que foram expulsos, para falar como Hannah Arendt, da trindade povo-Estado-território, pelas tensões e crises que permeiam a precária ordem mundial interestatal. Nesta missão, seguiu como nos versos de Miguel Torga: “O Vento Lusitano/é este sopro humano/Universal /que enfuna a inquietação de Portugal”. O ACNUR deu a Guterres a experiência universalizadora do exercício de uma importante função pública internacional de alcance geral e concomitantemente conhecimento “de dentro” do que é a grande máquina do sistema da ONU.

Guterres parte do respeitável acervo das suas prévias e internacionalmente reconhecidas realizações para enfrentar os desafios de um cargo difícilimo. O secretário-geral, por ser a expressão da identidade própria da ONU, que não se confunde com a dos seus membros, é o ponto focal para onde convergem e se direcionam as grandes e pequenas crises da vida internacional. No entanto, os recursos de poder de que dispõe para encaminhá-los são limitados, dada a natureza da ONU.

A ONU é institucionalmente um *tertius*, que não está acima dos Estados que a integram. É uma instância, de abrangência universal, de interposição e intermediação entre os membros. Estes deliberam nos seus órgãos, por meio de processo coletivo regido por normas, configuradoras das regras do jogo da diplomacia multilateral. Estas regras, porque se aplicam numa instância que é institucionalmente um *tertius*, fazem com que a situação assimétrica do poder “de fora” da ONU pese, mas não se transfira automaticamente e sem mediações para o seu âmbito interno. Neste contexto subjacente à aplicação e interpretação da Carta da ONU atua uma “constituição material”, que vem mudando. Ela foi durante décadas a que emergiu das relações de conflito e cooperação entre os EUA e a URSS; nos anos 90, foi a que resultou da prevalência dos EUA; hoje, é a expressão de um mundo multipolar e difuso no qual atuam forças centrífugas e centrípetas.

Estas mudanças de “constituição material” não diminuíram, ao contrário, vêm aumentando: a demanda no globalizado mundo contemporâneo da ação multilateral, com destaque para a manutenção da paz e da segurança internacional; o desenvolvimento das relações amistosas entre as nações para lograr uma cooperação internacional a fim de equacionar os grandes problemas da vida internacional. A ONU, como *tertius* institucional, é um “centro destinado a harmonizar a ação das nações” para atender a esta demanda da ação multilateral.

Esta harmonização está difícil e fugidia dada a dificuldade de identificar, para articular, interesses comuns e compartilháveis com a finalidade de pôr em marcha as ações conjuntas necessárias. Contribuir para esse processo de harmonização é a função política do secretário-geral que dispõe de poderes de iniciativa, mas não de decisão. Por isso o exercício da função requer autoridade que, como

definiu Mommsen, é mais do que um conselho, mas é menos do que um comando.

A escolha de Guterres indica que ele assume com o reconhecimento da sua autoridade. Precisar<sup>á</sup> adensá-la no exercício do cargo, o que está ao seu alcance, mercê dos atributos da sua personalidade política. Entre elas, menciono, com conhecimento de causa por ter com ele convivido e interagido como ministro das Relações Exteriores do Brasil: a capacidade de se comunicar e, deste modo, legitimar a ONU e inspirar a opinião pública internacional; a capacidade de dialogar e de ouvir para poder reconciliar e harmonizar interesses; o talento de negociador objetivo e imparcial apto a reter a confiança das partes em ações de bons ofícios; os dotes de observador arguto da cena internacional para poder bem informar os membros da ONU sobre o que se passa no mundo, conjugado com a qualidade do analista, capaz de indicar rumos e apontar caminhos, num “tempo de tormenta e vento esquivo”, para evocar Camões (*Lusíadas*, V, 18) e concluir com um verso da língua comum que nos une.

## POSFÁCIO

### A EDUCAÇÃO DE CELSO LAFER: UM RECONHECIMENTO AO MESTRE

Paulo Roberto de Almeida<sup>1</sup>

Se as *Confissões* de Santo Agostinho – que ocupam um lugar central na cultura cristã do Ocidente latino, ao dar início à tradição intelectual da autobiografia consciente e deliberada – apresentam essa característica de, pela sua própria natureza confessional, terem influenciado fortemente, segundo Stéphane Gioanni (*L'Histoire*, junho de 2018), o subjetivismo moderno, *A educação de Henry Adams* inaugura, por sua vez – como construção consciente e deliberada de uma trajetória de vida tão confessional quanto as memórias do bispo da Hipona da antiguidade –, a moderna autobiografia intelectual, combinando objetivismo político com algum subjetivismo filosófico. Mais do que uma história de vida, ou uma simples memória, o livro de Henry Adams representa, mais exatamente, um grande panorama de história intelectual dos Estados Unidos entre a Guerra Civil e a Grande Guerra, um

---

1 Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-FUNAG/MRE.

empreendimento talvez sem paralelo, até o início do século XX, na tradição ocidental das biografias “confessionais”.

Setembro de 2018 marca o centenário da primeira publicação completa da obra do bisneto de John Adams e neto de John Quincy Adams, dois antecessores presidentes. Sua educação primorosa, objeto da autobiografia (escrita na terceira pessoa), aproxima-se, em certa medida, da sólida formação intelectual de um dos maiores representantes da vida acadêmica e diplomática do Brasil: Celso Lafer. Cem anos depois da publicação daquela autobiografia pioneira, parece inteiramente pertinente seguir a “educação” de Celso Lafer, três vezes ministro, sendo duas como chanceler, chefe de missão em Genebra, professor emérito da USP, articulista consagrado, mestre de várias gerações de estudiosos de relações internacionais e de direito.

A melhor forma de fazê-lo foi por meio de uma compilação de seus muitos escritos sobre as relações internacionais, a política externa e a diplomacia brasileira, textos até aqui dispersos em um grande número de veículos impressos e digitais. A trajetória intelectual de seu autor se confunde com a própria evolução dos estudos e da prática das relações exteriores do Brasil no último meio século, mas estes dois volumes reproduzem apenas uma pequena parte de sua gigantesca produção acadêmica, profissional ou jornalística, deixando de integrar, por especialização temática nas áreas do título, uma outra parte essencial de suas atividades intelectuais, que cobrem os terrenos literário, cultural e mesmo de política doméstica.

A colaboração que pude prestar na montagem e revisão da presente coleção de textos – artigos, palestras, discursos, conferências, capítulos de livros – de Celso Lafer constituiu, ao longo do ano de 2018, uma das maiores gratificações intelectuais de minha relativamente curta trajetória como diretor do Instituto

de Pesquisa de Relações Internacionais, (IPRI), um modesto *think tank*, subordinado, como o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) – sua contraparte do Rio de Janeiro –, à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), esta, por sua vez, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Digo uma das maiores gratificações porque dois de meus critérios na organização de eventos e publicações no IPRI são justamente esses: tudo o que for intelectualmente gratificante e inovar sobre a agenda “normal” de trabalho do Itamaraty, geralmente concentrada nos temas correntes da diplomacia.

Ainda antes de assumir formalmente a direção do IPRI, pude colaborar na montagem e realização de um seminário, de uma exposição e de um livro sobre o patrono da historiografia brasileira, o também diplomata Francisco Adolfo Varnhagen: *Varnhagen (1816-1878): diplomacia e pensamento estratégico* (Brasília: FUNAG, 2016). Nesse primeiro empreendimento junto ao IPRI, ofereci um estudo sobre o “pensamento estratégico de Varnhagen: contexto e atualidade”, no qual tive a oportunidade e o lazer de atualizar suas propostas de “reforma do Brasil”, apresentadas pela primeira vez em 1849, no *Memorial Orgânico*, documento magistralmente retirado das cinzas pelas mãos do presidente do IHGB, o historiador Arno Wehling, um especialista e também admirador da obra historiográfica de Varnhagen.

Logo em seguida, dediquei-me a retirar das “cinzas” de um injusto ostracismo político um outro colega diplomata, o economista de formação Roberto Campos, por meio de uma obra coletiva feita inteiramente à base da admiração de amigos: *O Homem que pensou o Brasil: trajetória intelectual de Roberto Campos* (Curitiba: Appris, 2017). O livro, entretanto, por razões de oportunidade e de cálculo político, não foi publicado pela Funag, tanto quanto um outro, sobre o historiador e diplomata Oliveira Lima. Em seguida,

aproveitando o desafio da publicação da magistral Fotobiografia de Oswaldo Aranha por seu neto, Pedro Corrêa do Lago (Rio de Janeiro: Capivara, 2017), e ajudado pela perícia documentalista de seu outro neto, Luiz Aranha, decidi montar, com a preciosa e estratégica ajuda do historiador Rogério de Souza Farias, uma compilação praticamente completa dos escritos de relações internacionais e de diplomacia brasileira produzidos ao longo de trinta anos pelo grande estadista gaúcho, o segundo maior chanceler brasileiro do século XX depois de Rio Branco, segundo Rubens Ricupero: “Oswaldo Aranha dominou a política exterior dos meados do século XX como Rio Branco fizera na sua primeira década. Depois do Barão, ninguém mais alcançou, dentro e fora do país, o prestígio e a influência de Aranha, nenhum outro dirigiu a diplomacia com tanto acerto em tempos perigosos e de escolhas difíceis”. (Apresentação de Rubens Ricupero a: Oswaldo Aranha: um estadista brasileiro; Brasília: Funag, 2017, 1º vol., p. 8).

A coletânea Aranha preenche, sem dúvida alguma, uma lacuna na historiografia brasileira da diplomacia contemporânea, ao recolher discursos, entrevistas, cartas e escritos diversos do político rio-grandense convertido em estadista de estatura mundial. Ela cobre momentos cruciais das relações internacionais e bilaterais do Brasil em pleno século XX, quando a diplomacia esclarecida de Aranha influenciou decisivamente a política do governo Vargas ao adotar a opção correta na voragem da Segunda Guerra Mundial, aliás a única concebível para um discípulo de Rui Barbosa, no formidável embate que se travou entre as democracias do Ocidente, capitaneadas por Churchill e Roosevelt, e os totalitarismos liderados pelos fascistas da Alemanha, Itália e Japão.

Esse trabalho de garimpo documental e de lapidação redacional dos escritos dispersos de Oswaldo Aranha esteve,

provavelmente, na origem da idealização, organização e montagem da obra que agora se apresenta: uma compilação seletiva dentre os muitos, incontáveis escritos até aqui dispersos de Celso Lafer, primeiro reunidos e organizados por ele mesmo, com a ajuda de Carlos Eduardo Lins da Silva, depois revistos e padronizados por mim, ao longo de muitas noites de indescritível prazer intelectual. Não sei se por pura emulação historiográfica, se por alguma secreta indução bibliográfica e documental, ou se por um evidente paralelismo diplomático, Celso Lafer e eu mesmo cogitamos, quase simultaneamente, que depois da “compilação Oswaldo Aranha” estava mais do que na hora de também pensarmos numa “compilação Celso Lafer”. Material, aliás abundante, não faltava para esse novo empreendimento.

A decisão foi então tomada em vista da existência, dispersa até aqui, dos seus muitos escritos de relações internacionais, de política externa e de diplomacia do Brasil, que constituem, ao mesmo tempo, um grande panorama do cenário mundial, político e econômico nas últimas cinco décadas. Esses textos reproduzem meio século de ideias, reflexões, pesquisas, andanças e um exercício direto de responsabilidades à frente da diplomacia brasileira em duas ocasiões, e, através dela, de algumas funções relevantes na diplomacia mundial, como a presidência do Conselho da OMC, assim como em outras instâncias da política global. Celso Lafer esteve à frente de decisões relevantes em alguns foros decisivos para as relações exteriores do Brasil, na integração regional, no comércio mundial, nos novos temas do multilateralismo contemporâneo.

Esta obra, construída ao longo de alguns meses de garimpo documental e de lapidação formal, a partir de um aluvião torrencial de pepitas preciosas que vinham sendo carregadas pelo fluxo heteróclito de publicações no decorrer de várias décadas, apresenta,

finalmente, o que se espera seja uma obra de referência e uma contribuição essencial ao conhecimento da diplomacia brasileira e da vida intelectual em nosso país, a partir dos anos 1960 até aqui. Suas qualidades intrínsecas, combinando sólida visão global e um conhecimento direto dos eventos e processos que o autor descreve e analisa, representam um aporte fundamental a todos os estudiosos de diplomacia e de relações internacionais do Brasil, uma vez que reúne os relevantes escritos do mais importante intelectual desse campo, com a vantagem de ele ter tido a experiência prática de conduzir a diplomacia brasileira em momentos significativos da história recente. As “questões polêmicas” da quarta parte reúnem alguns de seus artigos de jornal, nos quais exerceu um olhar crítico sobre a “diplomacia” implementada a partir de 2003, rompendo pela primeira vez a tradição secular da política externa brasileira, no sentido de representar o consenso nacional em torno dos interesses do país, para adotar o sectarismo míope de um partido que tentou monopolizar de forma canhestra o sistema político.

Henry James, ao escrever em 1907 a sua autobiografia intelectual, admitia, indiretamente – segundo o prefácio de Henry Cabot Lodge à obra finalmente publicada em Setembro de 1918 pela Massachusetts Historical Society –, que a grande ambição do neto e bisneto de presidentes era a de “completar as *Confissões* de Santo Agostinho”. Mas, diferentemente do pai da Igreja Cristã, que, como grande intelectual, trabalhou a partir de uma multiplicidade para a unidade de ideias em torno da fé cristã, seu moderno êmulo americano reverteu a metodologia, passando a trabalhar a partir da unidade para a multiplicidade de ideias (*The Education of Henry Adams: an autobiography*, p. xxxiv, da edição de 1999 da Modern Library). Isso talvez porque, à diferença da angustiada defesa de uma rígida crença nos dogmas cristãos, exibida no quarto século da nossa era pelo pai intelectual da Igreja Católica, Henry

Adams ostentava o agnosticismo científico típico dos primeiros darwinistas sociais do final do século XIX.

Celso Lafer, herdeiro intelectual de grandes pensadores judeus do século XX, é, provavelmente também, um agnóstico pragmático, combinando destreza acadêmica e tino empresarial, como sempre foi a outra vertente de seus familiares e de um grande antecessor na diplomacia, seu tio Horácio Lafer, ministro da Fazenda e das Relações Exteriores na República de 1946. O modelo da autobiografia de Henry Adams, com suas três dezenas de capítulos seguindo a trajetória do ilustre herdeiro dos Adams nas grandes capitais do mundo ocidental – Washington, Londres (seu pai foi ministro na Corte vitoriana), Berlim, Paris (a Exposição Universal de 1900), Roma e muitas outras cidades dos Estados Unidos e da Europa –, poderia servir, eventualmente, para retrazar a carreira intelectual e diplomática de Celso Lafer, que também percorreu as capitais da diplomacia mundial, como intelectual ou como ministro das Relações Exteriores.

O jovem Adams, ao acompanhar como secretário o seu pai, designado em 1861 ministro plenipotenciário de Abraham Lincoln junto à corte da rainha Vitória, construiu uma educação “diplomática” no centro do que era então o maior império do planeta; ele pôde encontrar-se com líderes britânicos da estatura de um Palmerston ou Gladstone, assim como, em suas andanças pela Europa, com “anarquistas” bizarros, ao estilo de um Garibaldi. Celso Lafer, por sua vez, construiu sua educação diplomática na observação direta do que estava fazendo seu tio, Horácio Lafer, antes como ministro da Fazenda de Getúlio Vargas presidente constitucional, depois à frente do Itamaraty, na segunda metade dos anos 1950, no governo JK, dedicando a ambas as fases trabalhos analíticos posteriores que figuram com realce em sua bibliografia. Da gestão do tio na política externa, destacou sobretudo sua ação

no campo econômico: os acordos comerciais, a integração regional e a aproximação com a Argentina.

Essa educação continuou nos anos seguintes, de forma não surpreendente nos mesmos grandes temas focados anteriormente e, como Henry James, no contato direto com personalidades de realce na cena mundial, tanto cultural quanto diplomática; percorrendo as páginas dos dois volumes de textos de Celso Lafer é possível registrar alguns dos grandes nomes do estadismo mundial, com quem Celso Lafer encontrou-se ou conviveu ao longo dessas décadas. Ele discorre, sempre de modo empático, mas penetrante, sem dispensar aqui e ali o bom humor, sobre líderes estrangeiros como Mandela, Shimon Peres, Kofi Annan, António Guterres e, retrospectivamente, sobre o êmulo português do embaixador Souza Dantas, o cônsul Aristides de Souza Mendes, um justo entre os injustos do salazarismo. Dentre os diplomatas distinguidos do Brasil figuram os nomes de Saraiva Guerreiro e de Sérgio Vieira de Mello, para mencionar apenas dois nessa categoria.

Comparecem igualmente vários colegas e autores de renome, intelectuais da academia ou da diplomacia, como José Guilherme Merquior, Sergio Paulo Rouanet, Gelson Fonseca Jr., Synesio Sampaio Goes, Rubens Ricupero, Gilberto Dupas, Celso Furtado, Miguel Reale, Fernando Henrique Cardoso, entre os brasileiros. Estudiosos estrangeiros, alguns conhecidos pessoalmente, aparecem sob os nomes de Karl Deutsch, Raymond Aron, Andrew Hurrell, Octavio Paz, Morgenthau, Kissinger e Prebisch. Suas resenhas e prefácios registram autores conhecidos na área, a exemplo de Sérgio Danese, Fernando Barreto, Gerson Moura e Eugênio Vargas Garcia, contemplados com extensas notas publicadas na revista *Política Externa*, da qual foi um dos responsáveis, junto com Gilberto Dupas e Carlos Eduardo Lins da Silva, durante vários anos.

A educação de Celso Lafer se fez, primordialmente, em intensas leituras e eventuais contatos, diretos ou indiretos, com grandes nomes do pensamento histórico, filosófico e político da tradição ocidental, desde mestres do passado remoto – Tucídides, Aristóteles, Grócio, Vico, Hume, Bodin, Hobbes, Montesquieu, Kant, Tocqueville, Charles de Visscher e outros – até mestres do passado recente, inclusive alguns deles encontrados em carne e osso: Hans Kelsen, Carl Schmitt, Isaiah Berlin, Hannah Arendt, Norberto Bobbio, Raymond Aron, Hedley Bull, Martin Wight, Albert Hirschman, Stanley Hoffmann e muitos outros. Um desses “grandes mestres” aparece apenas marginalmente, ou episodicamente nos textos aqui coletados: Karl Marx, objeto de várias referências indiretas no exame da literatura especializada. Henry James, de seu lado, faz, em sua autobiografia, diversas referências ao pai do “socialismo científico” e afirmou ter seriamente considerado, junto com as teses ousadas de Darwin, os argumentos defendidos em *O Capital*, embora não demonstrasse entusiasmo com os anúncios precursores quando à derrocada do capitalismo.

James, na verdade, demonstra certo esnobismo em relação à maior parte dos teóricos que digeriu, em Harvard ou em suas leituras posteriores. Ao referir-se, por exemplo, à necessidade de conhecer os ensinamentos de Marx, continua dizendo que o confronto também devia ser feito em relação à “satânica majestade do livre-comércio de John Stuart Mill” (p. 72). Mais adiante, ao fazer o balanço de sua visita à Exposição Universal de Paris, em 1890, que representava o triunfo do capitalismo da *belle époque*, ele revela que “tinha estudado Karl Marx e suas doutrinas da história com profunda atenção, mas que não podia aplicá-las a Paris” (p. 379). No caso de Lafer, não há menção a algum estudo sério da doutrina marxista, mas as referências não faltam, seja por meio de Raymond Aron, seja através de obras de Helio Jaguaribe.

Ambos, porém, Henry James e Celso Lafer, exibem o mesmo compromisso incontornável com os princípios do liberalismo político e dos governos democráticos. James, ao conviver mais longamente com o sistema parlamentar inglês, considerava que “o governo de classe média da Inglaterra constituía o ideal do progresso humano” (p. 33). Por classe média, ele queria dizer, obviamente, burguesia, em oposição à velha aristocracia de títulos, que não existia no seu país natal; ela estava surgindo, em sua própria época, mas apenas a partir do exibicionismo ostensivo dos “barões ladrões”, enobrecidos financeiramente a partir da idade dourada do capitalismo americano. Celso Lafer, do seu lado, sempre foi um liberal doutrinal e filosófico, não obstante seu alinhamento pragmático com a socialdemocracia na política brasileira, no que, aliás, ele combina com um de seus mestres, o jurista e intelectual italiano Norberto Bobbio.

Mais de uma centena de textos comparecem nos dois volumes, organizados em cinco partes bem identificadas, embora algumas repetições sejam detectáveis aqui e ali. O conjunto dos escritos constitui, sem dúvida alguma, um completo curso acadêmico e um amplo repositório empírico em torno dos conceitos exatamente expressos no título da obra: *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Os artigos, ensaios, conferências e entrevistas podem servir, em primeiro lugar, a todos os estudantes desses campos, não restritos, obviamente, aos próprios cursos de Relações Internacionais, mas indo ao Direito, Ciência Política, Filosofia, Sociologia, História, além de outras vertentes das Humanidades. Mas os diplomatas profissionais e os demais operadores consolidados trabalhando direta ou indiretamente nessas áreas também encontrarão aqui um rico manancial de ideias, argumentos e, mais importante, “recapitulações” em torno de conferências, negociações, encontros

bilaterais, regionais ou multilaterais que figuraram na agenda internacional do Brasil nas últimas décadas.

A diversidade de assuntos, inclusive em relação aos próprios personagens que aqui comparecem, em “diálogos”, homenagens, obituários ou relatos de encontros pessoais, possuem um inegável vínculo entre si, pois todos eles têm a ver, de perto ou de longe, com a interface externa do Brasil e com os voos internacionais do autor. Os textos não esgotam, obviamente, o amplo leque de interesses e de estudos do autor, que se estende ainda aos campos da literatura e dos assuntos culturais em geral, trabalhos que figuram em diversos outros livros publicados de Celso Lafer, vários monotemáticos e alguns na categoria de coletâneas, como por exemplo os três volumes publicados pela Atlas, em 2015, enfeixados sob o título comum de *Um percurso no Direito do século XXI*, mas voltados para direitos humanos, direito internacional e filosofia e teoria geral do direito.

A sua produção variada, acumulada intensa e extensivamente em tão larga variedade de assuntos, permite o mesmo tipo de “assemblagem” ocasional efetuada na presente obra em dois volumes. Apresentando, por exemplo, seus escritos focados em *Norberto Bobbio: trajetória e obra* (São Paulo: Perspectiva, 2013), Celso Lafer começa por lembrar justamente essa prática do mestre italiano:

*Bobbio, ao fazer, em 1994, um balanço de sua trajetória, observou que a sua obra caracterizava-se por livros, artigos, discursos sobre temas diversos, ainda que ligados entre si [nota: a referência aqui é à obra de Bobbio, O Futuro da Democracia]. Parte muito significativa e relevante da sua obra é constituída por volumes que são coletâneas de ensaios, reunidos e organizados em função dos seus nexos temáticos. Esses volumes de ensaios*

*cobre os diversos campos do conhecimento a que se dedicou: a teoria jurídica, a teoria política, a das relações internacionais, a dos direitos humanos e o vínculo entre política e cultura, rubrica que abrange a discussão do papel do intelectual na vida pública. Esses volumes são representativos do contínuo work in progress da trajetória intelectual de Bobbio, esclarecendo como, no correr dos anos, por aproximações sucessivas, foi aprofundando a análise dos temas recorrentes do seu percurso de estudioso (p. 23).*

A partir da transcrição desse introito se poderia perfeitamente dizer: *Ecce homo* (talvez menos na linhagem nietzschiana, e mais na do original bíblico). A afirmação se aplica inteiramente à própria trajetória acadêmica e profissional de Celso, ao seu percurso intelectual, à sua visão do mundo, com uma vantagem adicional sobre o jurista italiano, devido ao fato de Lafer ter sido bem mais do que um “simples professor”, ao ter exercido por duas vezes (até aqui) o cargo de ministro das relações exteriores (e uma vez o de ministro do desenvolvimento e de comércio exterior), funções certamente mais relevantes, para o Brasil, do que o cargo largamente honorífico concedido a Norberto Bobbio, já quase ao final da sua vida, de senador da República italiana.

O percurso de Celso Lafer, no Brasil e no mundo, sua postura filosófica, de defensor constante dos direitos humanos e da democracia política, suas aulas na tradicional Faculdade de Direito (e em muitas outras conferências em universidades e várias instituições em incontáveis oportunidades), sua luta pela afirmação internacional do Brasil nos mais diversos foros abertos ao engenho e arte da diplomacia nacional, todos esses aspectos estão aqui refletidos em mais de uma centena de trabalhos carinhosamente reunidos sob a direção do próprio mestre e oferecidos agora ao público interessado. Não apenas o reflexo de uma vida dedicada a

construir sua própria trajetória intelectual, esses textos são, antes de qualquer outra coisa, aulas magistrais, consolidadas numa obra unitária, enfeixada aqui sob a tripla dimensão do título do livro.

Mais do que uma garrafa lançada ao mar, como podem ser outras coletâneas de escritos dispersos oferecidos a um público indiferenciado, a centena de “mensagens laferianas” aqui reunidas constituem um útil instrumento de trabalho oferecido aos profissionais da diplomacia, ademais de ser uma obra de referência aberta à leitura dos pesquisadores, dos professores e dos estudantes dessas grandes áreas de estudos e de trabalho acadêmico. Ao disponibilizar essa massa de escritos da mais alta qualidade intelectual ao grande público, esta obra faz mais do que reunir estudos dispersos numa nova coletânea de ensaios conectados entre si: ela representa, também e principalmente, um tributo de merecido reconhecimento ao grande mestre educador que sempre foi, e continuará sendo, Celso Lafer.

*Vale!*

Brasília, 19 de julho de 2018



## **BIOBIBLIOGRAFIA DO AUTOR**

Celso Lafer (São Paulo, 1941) foi professor-titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP, da qual é professor emérito, tendo exercido por duas vezes (1992 e 2001-2002) o cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores.

### **Formação e principais funções acadêmicas**

Formado pela Faculdade de Direito da USP em 1964, é PhD em Ciência Política pela Universidade de Cornell, EUA (1970); obteve a livre-docência em Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da USP em 1977 e a titularidade em Filosofia do Direito em 1988. Chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP (1993-1995; 2003-2005; 2009-2011).

Presidente da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) de 2007 a 2015.

### **Principais funções governamentais**

Ministro de Estado das Relações Exteriores (1992 e 2001-2002);

Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (1999),

Embaixador, chefe da Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e às Nações Unidas em Genebra (1995-1998).

### **Principais funções em conferências e organismos internacionais**

Perito (*expert advisor*) da Comissão de Empresas Transnacionais do Conselho Econômico e Social da ONU (1984-1988);

Presidente da 10ª sessão do Comitê Intergovernamental das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, Nova York (1989);

Vice-presidente, *ex-officio*, da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro (1992);

Membro do Comitê Consultivo de Alto Nível das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (1993-1995);

Presidente do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, Genebra (1996);

Presidente do Conselho Geral da OMC, Genebra (1997);

Membro do Comitê Consultivo das Nações Unidas para assuntos de desarmamento (1997-1998);

Presidente do "Panel" da OMC: Índia – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textiles and Industrial Products, Genebra (1998-1999);

Presidente do "Panel" United States – measures affecting imports of certain passenger vehicle and light truck tyres from China (2010);

Membro da Corte Permanente de Arbitragem Internacional da Haia desde 2002.

### **Principais funções empresariais e em outros órgãos**

Integrou o Conselho de Administração da Metal Leve S/A Indústria e Comércio a partir de 1971, foi seu vice-presidente e depois presidente (1993-1995).

Integra, desde 2005, o Conselho de Administração da Klabin S/A;

Presidente do Conselho do Museu Lasar Segall e presidente da Fundação Cultural Ema G. Klabin;

Membro da Academia Brasileira de Ciências, da Academia Brasileira de Letras e da Academia Paulista de Letras.

### **Livros e publicações**

#### *Livros / Opúsculos*

*O Judeu em Gil Vicente*. São Paulo: Conselho Estadual de Cultura, 1963 (Coleção Ensaio).

*The Planning Process and the Political System in Brazil; a study of Kubitschek's target plan, 1956-1961*. Cornell University, Latin American Studies Program – Dissertation Series n. 16, June/1970. Edição brasileira: *JK e o Programa de Metas (1956-1961) – Processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Tradução de Maria Victoria de M. Benevides, revista pelo autor. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002 (com nova apresentação e um apêndice).

*O Sistema Político Brasileiro: Estrutura e Processo*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1975 (Coleção Debates).

*Comércio e Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1977 (Coleção ELOS).

*O Convênio do Café de 1976: Da Reciprocidade no Direito Internacional Econômico.* São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979 (Coleção Estudos).

*Gil Vicente e Camões.* São Paulo: Ed. Ática, 1978 (Ensaio, 50). Edição em espanhol: *El problema de los valores en Los Lusíadas (Elementos para el estudio de la cultura portuguesa del siglo XVI)*. Traducción: Rosa Maria Salazar Cano. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978 (Colección: Cuadernos).

*Hannah Arendt: Pensamento, Persuasão e Poder.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979 (Coleção O Mundo, hoje, v. 35); 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2003; 3ª ed. rev. e novamente ampl. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

*Hobbes, o direito e o Estado moderno.* São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, 1980.

*Ensaio sobre a Liberdade.* São Paulo: Ed. Perspectiva, 1980 (Coleção ELOS).

*Paradoxos e Possibilidades (Estudos sobre a Ordem Mundial e sobre a Política Exterior do Brasil num Sistema Internacional em Transformação).* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

*O Brasil e a Crise Mundial: Paz, Poder e Política Externa.* São Paulo: Ed. Perspectiva, 1984 (Coleção Debates).

*A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.* São Paulo: Companhia das Letras, 1988. Idem em espanhol: *La reconstrucción de los derechos humanos: Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*. Traducción de Stella Mastrangelo. México: Fondo de Cultura Económica, 1994 (Sección de Obras de Política y Derecho). Oitava reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

*Ensaio Liberais.* São Paulo: Siciliano, 1991. Publicado em espanhol: *Ensayos Liberales*, ed. ampl. Traducción de Stella Mastrangelo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

*Política Externa Brasileira: Três Momentos*. Papers, n. 4. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.

*A Inserção Internacional do Brasil – A gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE/FUNAG, 1993.

*Desafios: ética e política*. São Paulo: Siciliano, 1995.

The World Trade Organization Dispute Settlement System. In: *Gilberto Amado Memorial Lecture*. Geneva: United Nations, September 1996.

*A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998 (Coleção Direito e Comércio Internacional).

*União Europeia e o Mercosul*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1999.

*Desenvolvimento Indústria e Comércio. Documentos 1, IRS99*. São Paulo: FIESP/CIESP/IRS, 1999. Editado pela Superintendência de Comunicação e Marketing, Setembro de 1999 (Relatório da gestão Celso Lafer no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

*Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: Reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra/FUNAG, 1999; 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra/FUNAG, 2006.

*A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001. Edição em espanhol, com novo prólogo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002; 2ª ed., ver. e ampl. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

*Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002*, v. I e v. II. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

*A Internacionalização dos Direitos Humanos – Constituição, Racismo e Relações Internacionais.* Barueri, SP: Manole, 2005.

*Norberto Bobbio – Trajetória e Obra.* 1ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013 (Coleção Perspectivas).

*Lasar Segall: múltiplos olhares.* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2015.

*Um percurso no Direito no século XXI; v. 1 – Direitos Humanos; v. 2 – Direito Internacional; v. 3 – Filosofia e Teoria Geral do Direito.* São Paulo: Atlas/Grupo Gen, 2015.

### ***Coautoria e organização de obras***

*Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais.* Em coautoria com Félix Peña. São Paulo: Duas Cidades, 1973. Tradução em espanhol: *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales.* Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973 (Colección Fichas).

*Signos em Rotação.* Coletânea de ensaios de Octavio Paz. Organizador, com Haroldo de Campos. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

*Esboço de Figura: homenagem a Antonio Candido.* Organizador. São Paulo: Duas Cidades, 1979.

*Discursos Parlamentares/Horácio Lafer; seleção e introdução de Celso Lafer.* Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988 (Perfis Parlamentares; 38).

*Direito Política Filosofia Poesia – Estudos em homenagem ao Professor Miguel Reale no seu octogésimo aniversário.* Organizador, com Tércio Sampaio Ferraz Jr. São Paulo: Saraiva, 1992.

*Horácio Lafer: Democracia, Desenvolvimento e Política Externa.* Organizador, com Carlos Henrique Cardim. Brasília: FUNAG/IPRI; Comissão JK, 2002.

*Judeus e Judaísmo na obra de Lasar Segall*. Em coautoria com Maria Luiza Tucci Carneiro. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2004.

*A presença de Bobbio – América Espanhola, Brasil, Península Ibérica*. Em coautoria com Alberto Filippi. São Paulo: Editora UNESP, 2004. Versão ampliada, em espanhol: *El pensamiento de Bobbio en la cultura iberoamericana*. Traducción del portugués por Ada Solari. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006 (Sección de Obras de Filosofía).

*Discurso de Posse, Celso Lafer & Discurso de Resposta, Alberto Venancio Filho*. Cadeira 14 da Academia Brasileira de Letras, 1º de dezembro de 2006. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2007.

*A Nova Configuração Mundial do Poder*. Gilberto Dupas, Celso Lafer e Carlos Eduardo Lins da Silva (organizadores). São Paulo: Paz e Terra, 2008 (Melhores ensaios publicados na revista *Política Externa*).

*Discurso de Saudação, Celso Lafer, Discurso de Posse, Fernando Henrique Cardoso*. Cadeira 36 da Academia Brasileira de Letras, 10 de Setembro de 2013. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

*Discurso de Saudação, Paulo Bomfim, Discurso de Posse, Celso Lafer*. Cadeira 23 da Academia Paulista de Letras, 21 de maio de 2015. São Paulo: Mameluco, 2015.

***Artigos; capítulos em obras coletivas; verbetes; prefácios; resenhas em revistas especializadas e outros trabalhos***

O problema dos valores n'Os Lusíadas. *Revista Camoniana*, São Paulo, Inst. de Estudos Portugueses USP, v. 2, p. 9-44, 1965.

Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39-40, p. 81-100, set. 1967.

Idem em espanhol. *Foro Internacional*, México, v. 9, n. 3, p. 298-318, jan./mar. 1969.

A condição de reciprocidade na cláusula facultativa de jurisdição obrigatória. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 3, p. 3-16, 1968.

BRIGGS, Herbert W. *The international law commission*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1965. Resenha de LAFER, Celso. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 388, p. 440-441, fev. 1968.

Un análisis de la compatibilidad de los artículos 27 y 28 del Pacto Andino con el ordenamiento jurídico de la ALALC. *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, n. 6, p. 98-112, 1970.

Planejamento no Brasil: Observações sobre o plano de metas. In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1970, p. 29-50.

Idem em espanhol. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 10, n. 39-40, p. 309-330, out./mar. 1971.

O GATT; a cláusula de nação mais favorecida e a América Latina. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 41-56, 1971.

Idem em espanhol. El Gatt, la cláusula de la nación más favorecida y américa latina. In: ORREGO VICUÑA, Francisco (org.). *Derecho internacional económico*, v. I. América Latina y la cláusula de la nación más favorecida, série Lecturas n. 10. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 109-129.

El poeta, la palabra y la máscara; sobre el pensamiento político de Octavio Paz. *Diálogos*, México, v. 40, p. 20-25, 1971.

Idem em português. In: PAZ, Octavio. *Signos em Rotação*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972, p. 269-282. (Ed. organizada por Celso Lafer e Haroldo de Campos).

The United States; A view from Brazil. *Daedalus*; Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Mass., v. 101, n. 4, p. 119-28, Fall 1972.

Premissas operacionais do plano de metas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 72-83, 1972.

A capacidade da indústria nacional de concorrer com a indústria estrangeira. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 12, n. 9, p. 33-40, maio 1972.

Política; uma análise de suas implicações no campo da sociedade e do direito. In: *CURSO de Extensão Universitária em Direito; Ciência Política*. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, v. 4, p. 3-30, 1973.

Estado e sociedade no Brasil; problemas de planejamento. *Argumento*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 33-44, nov. 1973.

Idem em espanhol. *Revista Interamericana de Planificación*, Bogotá, v. 7, n. 26, p. 64-74, jun. 1973.

Comércio internacional; fórmulas jurídicas e realidades político-econômicas. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, v. 13, n. 13, p. 71-85, 1974.

Idem em espanhol. *Foro Internacional*, México, v. 19, n. 2, p. 204-219, 1973.

Idem em espanhol. Comercio internacional: fórmulas jurídicas y realidades político-económicas. In: ORREGO VICUÑA, Francisco (org.). *Derecho internacional económico*, v. II. Las nuevas estructuras del comercio internacional: una perspectiva latinoamericana, série Lecturas n. 10. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 28-46.

O convênio internacional do café. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, v. 12, n. 9, p. 29-58, 1973.

Idem. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 68, n. 2, p. 285-340, 1973.

Idem em espanhol. *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, v. 12, p. 111-135, mar. 1973.

Idem em espanhol. El convenio internacional del café. In: ORREGO VICUÑA, Francisco (org.). *Derecho internacional económico*, v. II. Las nuevas estructuras del comercio internacional: una perspectiva latinoamericana, série Lecturas n. 10. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 127-168.

Coordenação para ativar exportações. *Indústria e Desenvolvimento*, São Paulo, FIESP, jan. 1975, p. 21-23.

Verbete: O totalitarismo In: *Enciclopédia Mirador Internacional*. São Paulo & Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1975, v. 19, p. 10955-10956.

El sistema político brasileño; algunas características y perspectivas. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 14, n. 56, p. 641-676, jan./mar. 1975.

O crescimento pode parar? *IDORT; Revista Brasileira de Produtividade*, São Paulo, v. 523/526, p. 15-17, set./dez. 1975.

The new international economic order; social implications and political requirements. In: DEUTSCH, Karl W. et alii (ed.). *Problems of world modeling; political and social implications*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1977, p. 145-150.

Estado totalitário e Estado moderno. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 85-117, mar. 1977 (Mesa-redonda).

Verbete: Café. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*. v. 12. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 445-461.

Idem, com o título Disciplina jurídica do café. *Revista de Direito Civil*, São Paulo, v. 3, n. 8, p. 141-154, abr./jun. 1979.

As forças externas. In: LIMA, Delcio Monteiro de (org.). *BRASIL; o retrato sem retoque*. Rio de Janeiro: Liv. Francisco Alves, 1978, p. 70-77.

Prefácio a DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresariado nacional e estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 7-13.

Crescimento, igualdade e democracia. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 123-134, 1978.

O Estado de direito e as salvaguardas internacionais. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 54, p. 51-63, 1978.

Verbetes: Cooperação econômica internacional. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*, v. 20. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 389-411.

Verbetes: Direito internacional público econômico. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*, v. 27. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 201-221.

Antonio Candido. In: LAFER, Celso (org.). *Esboço de figura; homenagem a Antonio Candido*. São Paulo: Duas Cidades, 1979, p. 73-88.

Em coautoria com Wanderley Guilherme dos Santos – Political and economic change in Latin America, the prescriptions of the right; a South American perspective. In: *Political and economic change in Atlantic area nations*. Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations, 1979, p. 21-40 (Papers from the 1978 Atlantic Conference).

Discussão sobre a crise institucional. *Revista de Cultura Contemporânea*, São Paulo, CEDEC/Paz e Terra, v. 1, n. 2, p. 44-66, jan. 1979 (Mesa-redonda).

Política exterior do Brasil; uma avaliação. *Tibiriçá*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 5-25, jul./dez. 1979.

Verbete: O GATT. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*, v. 39. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 384-404.

A Organização Internacional do Trabalho. In: *TENDÊNCIAS do direito do trabalho contemporâneo, estudos em homenagem ao Prof. A. F. Cesarino Jr.*, v. 3. São Paulo: Ltr, 1980, p. 320-339.

Idem como verbete. In: *Enciclopédia Saraiva de Direito*. v. 55. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 504-519.

Hobbes e a filosofia do direito. *Revista Latinoamericana de Filosofia*, Buenos Aires, v. 6, n. 1, p. 17-25, mar. 1980.

A importância de Hobbes e Leibniz na história do pensamento jurídico, segundo Tullio Ascarelli. *Revista de Direito Mercantil*, nova série. São Paulo, v. 19, n. 38, p. 87-98, abr./jun. 1980.

Idem. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 37, n. 155, p. 49-62, jul./set. 1980.

O moderno e o antigo conceito de liberdade. In: *Conferência Nacional da OAB*. Manaus, 1980, p. 582-604.

Brasil en el orden internacional. *Critério*, Buenos Aires, v. 53, n. 1836, p. 275-277, maio 1980.

Direito e poder; apontamentos sobre o tema na reflexão de Miguel Reale. In: *1º Encontro Brasileiro de Filosofia do Direito – Anais*. João Pessoa, Sec. Educação e Cultura, 1981, v. 1, p. 63-69.

O texto acima, revisto e ampliado, foi incluído In: *Miguel Reale na UnB*. Brasília: Ed. da UnB, 1981, p. 55-71.

Reflexões sobre o tema da nova ordem mundial em um sistema internacional em transformação. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Univ. Federal de Minas Gerais, v. 55, p. 7-63, jul. 1982.

Idem. In: *A ciência política nos anos 80*. Ed. Bolívar Lamounier. Brasília: Ed. da UnB, 1982, p. 207-245.

Idem em espanhol In: *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, v. 15, n. 58, p. 127-165, abr./jun. 1982.

Idem em espanhol. In: *La política internacional de los años 80*. Org. de Helio Jaguaribe. Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1982, p. 291-322.

Homenagem a um homem de respeito. *Digesto Econômico*, n. 283, ano XXXVIII, São Paulo, ago. de 1981, p. 141-143 (Discurso na cerimônia de abertura, pela FIESP e pelo SENAI, da Escola “A. Jacob Lafer”, em Santo André, SP).

La política externa brasileña y la crisis en el Atlantico Sur; una evaluación. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, v. 15, n. 60, p. 462-472, out./dez. 1982.

Idem em português. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 15-20, nov. 1982.

Idem em espanhol. In: GRABENDORFF, Wolf et alii. *América Latina y la guerra del Atlantico Sur; experiencias y desafios*. Comp. de Roberto Russel. Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1984, p. 125-136.

Direito e poder; notas sobre um itinerário de pesquisa. In: *Pesquisa científica e direito*. Recife: Ed. Massangana, 1983, p. 29-50 (Coletânea de trabalhos do Seminário Atualidades da Pesquisa Jurídica no Brasil, da Fundação Joaquim Nabuco).

A Revolução de 1930 em Perspectiva: Estado, Estrutura e Poder e Processo Político. In: *A Revolução de 30 – Seminário Internacional – Seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro, Setembro de 1980. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 659-661. Coleção Temas Brasileiros, 54 (Observações a respeito dos documentos apresentados, na qualidade de presidente e debatedor do Seminário).

As eleições de novembro e a política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 57, p. 7-28, jul. 1983 (Número especial sobre as eleições nacionais de 1982).

*O sistema político brasileiro hoje; tendências e perspectivas*. São Paulo: IDESP, 1983 (Texto IDESP Caderno n. 1).

Idem em inglês. In: *Government and opposition*. London: London School of Economics and Political Science, v. 19, n. 2, p. 179-187, Spring 1984.

Idem em espanhol. In: KRAUSE, Enrique (org.). *América Latina; desventuras de la democracia*. México: Joaquín Mortiz & Planea, 1984, p. 335-348.

Prefácio a CORADI, Carlos Daniel. *Administração de empresas: O comportamento humano*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1984, p. 7-8.

ARENDET, Hannah. *Eichmann em Jerusalém; um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. de Sonia Orieta Henrich; apresent. Tércio Sampaio Ferraz Jr. São Paulo: Diagrama & Texto, 1983. Resenha de: LAFER, Celso. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Univ. Federal de Minas Gerais, v. 58, p. 312-317, jan. 1984.

Verbete: Programa de metas. In: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro; 1930-1983*, v. 4, coordenação: Alzira Alves de Abreu et. al. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 2836-2841.

2ª edição revista e atualizada, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós 1930*, v. 4, coordenação: Alzira Alves de Abreu et. al. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001, p. 4801-4807.

Borges e Camões. In: *Boletim bibliográfico; Biblioteca Mário de Andrade*, São Paulo, v. 45, n. 1-4, p. 21-28, jan./dez. 1984.

A diplomacia brasileira e a nova república. *Política e Estratégia*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 24-34, jan./mar.1985.

Direitos humanos e política internacional; o compromisso democrático do PMDB e a política externa da nova república. *Revista do PMDB*, Brasília, v. 6, n. 8, p. 68-72, ago. 1986.

KUJAWSKI, Gilberto de Melo. Filosofia; a razão a serviço da vida. São Paulo: Ed. Nacional, 1985. Resenha de: LAFER, Celso. *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Filosofia, v. 35, n. 141, p. 73-75, jan./mar. 1986.

Neue Dimensionen der brasilianischen Aussenpolitik. *Europa Archiv*, Bonn, v. 42, p. 23-34, jan. 1987.

Prefácio a BAPTISTA, Luiz Olavo. *Empresa Transnacional e Direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

Diplomacia e transparência: o arquivo do Itamaraty. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n. 69-71, 1987-1989, p. 108-117.

Idem. *Acervo – Revista do Arquivo Nacional*, publicada pelo Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, 1991, p. 35-43.

Prefácio a FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*; técnica, decisão, dominação. São Paulo: Ed. Atlas, 1988, p. 17-23.

Apresentação a FALK, Ze'ev W. In: *O Direito Talmúdico*. São Paulo: Associação Universitária de Cultura Judaica, 1988.

Apresentação a BERLIN, Isaiah. *Pensadores Russos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

Relações Brasil/África. *Revista do PMDB*, n. 12, Encontro Brasil-África – Anticomemoração da Abolição, Brasília, 1988, p. 59-65, 88-89.

The Role of the United States in the World During the Next Decade – A South American View. *The Atlantic Nations in the 1990s*

– *Implications for the United States Policy*, the Chicago Council on Foreign Relations, USA, 1989, p. 89-108.

Idem em português. O papel dos EUA no mundo: América do Sul. *Revista USP*, 2, EDUSP, São Paulo, 1989, p. 89-100.

Dilemas da América Latina num Mundo em Transformação. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 18, ago. de 1989. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1989, p. 25-40.

Idem em espanhol. Dilemas de América Latina en un mundo de transformación. In: COSTA, Horácio (compilador). *Estudios Brasileños*. México: Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1994, p. 57-76.

Resenha do livro de REALE, Miguel. Introdução à Filosofia. *Revista Brasileira de Filosofia*, fasc. 154, abr./maio/jun. 1989, Instituto Brasileiro de Filosofia, S. Paulo, 1989, p. 178-179.

A política brasileira e a Europa: que convergências. *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, n. 6, ed. Instituto de Estudos Estratégicos, Lisboa, Primavera 1989, p. 29-46.

Idem. *Revista do Direito do Comércio e das Relações Internacionais*, I, Forense Universitária, São Paulo, 1989, p. 3-24.

Direito e Legitimidade no Sistema Internacional – Soberania Nacional e Comunidade Mundial. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 24, Editora Brasileira de Ciências, São Paulo, jul. 1989, p. 42-58.

Idem em espanhol. Derecho y legitimidad en el sistema internacional: soberanía nacional y comunidad mundial. *Foro Internacional*, n. 4, El Colégio de México, DF, 1989, p. 561-582.

Forward by the Chairman ao *Report of the Intergovernmental Committee on Science and Technology for Development*, General Assembly, Official Records: Forty-Fourth Session, Supplement n. 37 (A/44/37), p. v-viii.

O significado de República. *Estudos Históricos*, 4, Associação de Pesquisa e Documentação Histórica, Rio de Janeiro, 1989, p. 214-224.

Idem em italiano: Il significato di Republica. *Teoria Politica*, VI, n. 2, 1990, p. 25-37.

Discurso de posse como professor-titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 7 agosto 1989. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 84-85, USP, São Paulo, 1989-1990, p. 289-295.

O lugar do Brasil. *Revista da Indústria*, ano II, n. 26, 2º trimestre/1990, Federação das Indústrias de São Paulo, São Paulo, 1990, p. 37-52.

Publicado com o título: Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional. *Contexto Internacional*, n. 11, FAPERJ, jan./jun. 1990, p. 33-43.

Publicado com o título: A inserção do Brasil no cenário internacional. *Boletim de Diplomacia Econômica*, n. 6. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, fev./mar. 1991, p. 4-10.

Em conjunto com Haroldo de Campos: Conversa sobre Octavio Paz. *Revista USP*, n. 8, dez./jan./fev 1991. Editada pela CCS-Coordenadoria de Comunicação Social da USP, São Paulo, 1990, p. 91-104.

Inserido no livro *Transblanco*, Octavio Paz, Haroldo de Campos. São Paulo: Siciliano, 1994, p. 283-313.

Estado e Sociedade: Esquerda/Direita: Arcaico/Moderno. *Anais da XIII Conferência Nacional da OAB*, publicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Brasília, 1991, p. 97-102.

Hobbes visto por Bobbio. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. XXXIX, fasc. 164, publicada pelo Instituto Brasileiro de Filosofia, São Paulo, 1991, p. 243-247.

Apresentação a MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1991.

Em conjunto com Carlos E. Garcia, Kofi A. Jackson, Grigori Khozin, Maj Britt Theorin e Wang Zhiyun. *General and Complete Disarmament. Charting Potential Uses of Resources Allocated to Military Activities for Civilian Endeavours to Protect the Environment*. Organização das Nações Unidas, New York, julho 1991 [Relatório Final elaborado pelo grupo de peritos designados para assistir ao secretário-geral da ONU na confecção do estudo].

International Relations. *A Panorama of Brazilian Law*. Florida: University of Miami North-South Center/Ed. Esplanada, 1992, p. 377-382.

Em conjunto com LOTTENBERG, Fernando Kasinski. Nacionalismo e reestruturação da economia. *Ouvindo o Brasil – uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo: IDESP/Ed. Sumaré/IRS, 1992, p. 69-79.

A importância do valor justiça na reflexão de Miguel Reale. Org. de LAFER, Celso e FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito, Política, Filosofia, Poesia – Estudos em homenagem ao Professor Miguel Reale no seu octogésimo aniversário*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992, p. 229-240.

A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 225-237.

Incluído, com o título La mentira: un capítulo de las relaciones entre la ética y la política, no livro *Ensayos Liberales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 126-149.

Idem em italiano. La menzogna. Un capitolo dei rapporti fra l'etica e la politica. *Teoria Politica X*, n. 1, Franco Angeli, Milano, 1994, p. 3-15.

As ideias e a política na trajetória de Antonio Candido. In: D'INCAO, Maria Angela; SCARABÔTOLO, Eloísa Faria. *Dentro do texto, dentro da vida – ensaios sobre Antonio Candido*. São Paulo: Companhia das Letras/Instituto Moreira Salles, 1992, p. 271-296.

Os anos JK. *Saudades do Brasil – A era JK*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1992, p. 11-15.

Proposições para futura concepção estratégica. *Premissas*, Caderno 1, UNICAMP/NEE, Campinas, 1992, p. 43-49.

Apresentação a MELO NETO, João Cabral de. *Poemas Sevilhanos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

“Meio ambiente se refere a tudo” – Entrevista concedida à revista *Ecologia e Desenvolvimento*, ano 2, n. 19, Rio de Janeiro: Editora Terceiro Mundo Ltda., set. 1992, p. 23-25.

O último livro de José Guilherme Merquior. *Convivência*, P.E.N. Rio de Janeiro: Clube do Brasil, 1992, p. 138-141.

O desafio da integração hemisférica: a posição brasileira. *Os novos blocos econômicos: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1993, p. 15-20.

José Guilherme Merquior. O Problema da Legitimidade em Política Internacional. In: LAFER, Celso; RICUPERO, Rubens; AZAMBUJA, Marcos Castrioto de; SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de; FONSECA JR., Gelson. *José Guilherme Merquior, Diplomata*. Brasília: FUNAG, 1993, p. 9-14.

Resenha. Mário César Flores, Bases para uma política militar. *Política Externa*, v. 2, n. 1, São Paulo: Editora Paz e Terra, jun./jul./ago. 1993, p. 170-173.

Apresentação à *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Relatório da Delegação Brasileira – 1992*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993, p. 7-8.

Uma política de cultura para o Brasil de hoje. Edição especial do centenário da *Revista da Faculdade de Direito*, v. 88, Ed. pelo Serviço Técnico de Imprensa da Faculdade de Direito-USP, São Paulo, 1993, p. 313-325.

A Vocação do Diálogo. Introdução a *Europa – América Latina – A Convergência Natural*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, IEEI, Lisboa, outubro de 1993, p. 11-13.

O Brasil no Mundo Pós-Guerra Fria. *A Economia Mundial em Transformação*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1994, p. 99-108.

Em coautoria com Gelson Fonseca Júnior. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões). *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1. Brasília: FUNAG; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 49-77.

Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação. *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 23-46.

Brazil in a New World. *Latin America in a New World*. Colorado: Westviewpress, Inc., 1994, p. 222-233.

Sentido Estratégico do Mercosul. *Mercosul: Desafios a Vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais-CBRI, 1994, p. 9-11.

Dumping Social. *Direito e Comércio Internacional – Tendências e Perspectivas – Estudos em Homenagem a Irineu Strenger*. São Paulo: LTr Editora Ltda., 1994, p. 161-164.

Prefácio a BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba (org.). *MERCOSUL – Das Negociações  Implantação*. São Paulo: LTr Editora Ltda., 1994, p. 7-10.

Prefácio a DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. XV-XXV.

Prefácio a LINDGREN-ALVES, J. A. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1994, p. XXI-XXXVII.

Evocando José Guilherme Merquior. *Colóquio/Letras*, n. 131. Lisboa: Editora da Fundação Calouste Gulbenkian, jan./mar. 1994, p. 199-200.

Prólogo. In: *Tercera Cumbre Iberoamericana – Salvador, Brasil, julio 1993 – Discursos y documentos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. VII-XXIV.

Sentido donde impera el caos: sobre Octavio Paz, Premio Nobel de Literatura de 1990. *La Gaceta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 44-45.

Saudação proferida pelo professor Celso Lafer ao novo titular, professor Alcides Jorge Costa. *Revista da Faculdade de Direito* (Universidade de São Paulo), São Paulo, v. 89, 1994, p. 338-343.

Saudação proferida pelo professor Celso Lafer aos novos titulares, professores Odete Medauar, Álvaro Villaça Azevedo, Fábio de Mattia e Luiz Olavo Baptista. *Revista da Faculdade de Direito* (Universidade de São Paulo), São Paulo, v. 89, 1994, p. 357-366.

A Soberania e os Direitos Humanos. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 35, CEDEC, São Paulo, 1995, p. 137-148.

Debate-Seminário de Brasília. *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*. Brasília: FUNAG, 1995, p. 39-40; 112-113.

A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas. Coautoria: Gelson Fonseca Jr. In: *A Integração Aberta: um projecto da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: IEEI, jul. 1995, p. 28-65 [Este volume, publicado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais – IEEI, reúne os contributos escritos

preparados no quadro do III Fórum Euro-Latino-Americano, que se realizou em São Paulo em julho de 1994. A coordenação do Fórum, cuja organização resulta da colaboração entre o IEEI e a FIESP, esteve a cargo de Celso Lafer e Gelson Fonseca, no Brasil, Félix Peña, na Argentina, e Álvaro de Vasconcelos, em Portugal].

A Espada e a Pena, o Mar e o Labirinto: Os Lusíadas na Poética da Leitura de Jorge Luis Borges. *Para Segismundo Spina: Língua, Filologia, Literatura*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Iluminuras, 1995, p. 185-193.

A ONU e os direitos humanos. *Estudos Avançados*, 25, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, set./dez. 1995, p. 169-185.

Brasil y el Nuevo Escenario Mundial. *Archivos del Presente*, año 1, n. 3, Fundación Foro del Sur, Verano 1995/1996, p. 61-80.

Abertura do Seminário – O Projeto CIEDS (p. 23-28); Características, objetivos e público potencial do CIEDS (p. 75-76); Fontes internacionais de financiamento para pesquisa e cooperação técnica (p. 157-158); Agenda de pesquisas para o CIEDS (p. 207-208); Conclusões (p. 220-222). *Definindo uma Agenda de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sustentável* (Rio de Janeiro, 28-29 de novembro de 1994). Brasília: FUNAG, Ministério das Relações Exteriores, 1996.

A diplomacia brasileira na visão de Rubens Ricúpero. *Política Externa*, v. 5, n. 1, São Paulo: Editora Paz e Terra, jun./jul./ago. 1996, p. 128-131.

Em conjunto com Haroldo de Campos. Conversaciones sobre Octavio Paz. *Cuadernos Hispanoamericanos*, 558, diciembre 1996, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, p. 7-27.

Apresentação a ASCHER, Nelson. *Pomos da Discórdia – Política, Religião, Literatura, etc.* São Paulo: Editora 34, 1996.

Cultura, democracia e direitos humanos: bases para um projeto inter-regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 39, n. 2, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 1996, p. 97-106.

O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *Revista da Faculdade de Direito* (Universidade de São Paulo), São Paulo, v. 91, 1996, p. 461-488.

José G. Merquior, 1941-1991. In: GELLNER, Ernest; CANSINO, César (ed.). *Liberalism in Modern Times – Essays in Honour of José G. Merquior*. London: Central European University Press, 1996, p. 213-217.

La problemática argentina/brasileña. *Archivos del Presente*, año 2, n. 8, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, abr./maio/jun. 1997, p. 59-75.

A Globalização e Regionalização: Construção de Uma Nova Ordem Mundial. *América Latina: Globalização e Integração*, FIEGM/IBEC, Belo Horizonte, 1997, p. 43-52.

A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 2, n. 30, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, São Paulo, maio/ago. 1997, p. 55-65.

Brasil: forjando um novo papel nas relações internacionais. *Debates*, n. 13, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo, 1997, p. 11-22.

Comments. Regionalism and Multilateral Trade Rules: an interactive relationship. *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round – Convergence, Divergence and Interaction*. Brussels: European Interuniversity Press (EIP), 1997, p. 695-702.

La soluzione delle controversie nell'OMC. In: *Diritto e Organizzazione del Commercio Internazionale dopo la creazione della*

*Organizzazione Mondiale del Commercio*. (Società Italiana di Diritto Internazionale – Il Convegno – Milano 5-7 giugno 1997). Napoli: Editoriale Scientifica, 1998, p. 279-287.

The World Trade Organization Dispute Settlement System. In: *Gilberto Amado Memorial Lectures – Conférences Commémoratives Gilberto Amado*. Brasília: FUNAG, 1998, p. 257-287. Conferência pronunciada em inglês, em Genebra, na Comissão de Direito Internacional da ONU, em 18 de junho de 1996.

Le grandi tradizioni delle relazioni internazionali. Globalismo, Localismo e processi di integrazione. *Teoria Politica*, quadrimestrale, anno XIV, n. 1. Milano: Franco Angeli, 1998, p. 3-11.

La Reconstruction des Droits de l'homme: la contribution de Hannah Arendt. In: CALOZ-TSCHOPP, M. C. (ed.). *Hannah Arendt, les sans-État et le "droit d'avoir des droits"*, v. I. Paris: L'Harmattan, 1998, p. 102-114.

Prefácio a PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. ix-xiii.

Prefácio a FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais – Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 9-25.

Os direitos humanos no plano internacional – Reflexões em torno da 52ª Sessão (1996) da CDH da ONU. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da (org.). *O Direito Internacional no Terceiro Milênio – Estudos em Homenagem ao Prof. Vicente Marotta Rangel*. São Paulo: Editora LTr, 1998, p. 635-642.

Réflexions sur l'OMC lors du 50<sup>e</sup> anniversaire du système multilatéral commercial: L'impact d'un monde en transformation sur le Droit International Économique. *Journal du Droit*

*International*, n. 4. Paris: Juris-Classéur, oct./nov./déc. 125<sup>e</sup> année, 1998, p. 931-944.

Reflexões sobre o historicismo axiológico de Miguel Reale e os direitos humanos no plano internacional. In: *O Pensamento de Miguel Reale – Actas do IV Colóquio Tobias Barreto*. Viana do Castelo: Câmara Municipal, 1998, p. 167-174.

The role of WTO in International Trade Regulation. In: RUTLEY, Philip; MAC VAY, Iain; GEORGE, Carl (ed.). *The WTO and International Trade Regulation*. London: Cameron May, 1998, p. 33-61.

Discurso de saudação à professora Ivette Senise Ferreira por ocasião de sua posse como Diretora da Faculdade de Direito USP. *Revista da Faculdade de Direito*, Rev. da Fac. Direito USP, São Paulo, v. 93, 1998, p. 461-468.

Isaiah Berlin and Hannah Arendt. *Hannah Arendt Newsletter*, n. 1, Wehrhahn Verlag/Matthias Wehrhahn, Hannover, April 1999, p. 19-24.

Uma análise da trajetória e do perfil intelectual de Helio Jaguaribe. In: DANTAS, Rosane Araujo; ALONSO, Aristides (org.). *Pensamento Original Made in Brasil*. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, jun. 1999, p. 257-268. Série Cena Aberta, v. 7.

Idem. In: VENANCIO FILHO, Alberto; KLABIN, Israel; BARRETO, Vicente (org.). *Estudos em Homenagem a Helio Jaguaribe*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 77-87.

Sua palavra se ajustava à criação e à crítica. In: MACIEL, Maria Esther (org.). *A palavra inquieta: homenagem a Octavio Paz*. Belo Horizonte: Autêntica/Memorial da América Latina, 1999, p. 15-17.

Prefácio a THORSTENSEN, Vera. *OMC-Organização Mundial do Comércio – As regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 1999, p. 9-10.

Prefácio a CALVET DE MAGALHÃES, José. *Breve História das Relações Diplomáticas entre Brasil e Portugal*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 9-23.

A política industrial e de comércio exterior. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1999, p. 225-236.

Resistência e Realizabilidade da Tutela dos Direitos Humanos no Plano Internacional no Limiar do Século XXI. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 439-452.

Prefácio a FLUSSER, Vilém. *A Dúvida*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999, p. 5-16.

Isaiah Berlin y Hannah Arendt. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, año 1999, v. 19, Asociación Argentina de Derecho Comparado. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2000, p. 257-266.

Prefácio a DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 13-17.

A presença de um mestre. Comentário ao livro *Antonio Candido: Pensamento e Militância*, organizado por Flávio Aguiar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/ Humanitas/ FFLCH-USP, 1999. *Revista D. O. Leitura*, ano 18, n. 2, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, fev. 2000, p. 10-12.

Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. *Daedalus; Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Cambridge, MA, USA, v. 129, n. 2, Spring 2000, p. 207-238.

Particularisme et universalité: le judaïsme dans l'œuvre de Lasar Segall. In: D'ALESSANDRO, Stephanie (org.). *Lasar Segall – Nouveaux Mondes*. Paris: Musée d'Art et d'Histoire du Judaïsme, 2000, p. 233-240.

A legitimidade na correlação Direito e Poder: uma leitura do tema inspirada no tridimensionalismo jurídico de Miguel Reale. In: ZILLES, Urbano (coord.); PAIM, Antonio; BONI, Luís Alberto de; MACEDO, Ubiratan Borges de (org.). *Miguel Reale – Estudos em homenagem a seus 90 anos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000, p. 95-105.

Prefácio a VARGAS GARCIA, Eugênio. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Ed. da Universidade-UFRGS/FUNAG, 2000, p. 7-20.

Miguel Reale – 90 anos. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. L, fasc. 200. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia, out./nov./dez. 2000, p. 417-422.

*A Folha Dobrada* de Goffredo Telles Junior. *Revista da Faculdade de Direito*, USP, São Paulo, v. 95, 2000, p. 461-464.

Sobre a correspondência de Hannah Arendt. In: GALVÃO, Walnice Nogueira; GOTLIB, Nádia Battella. *Prezado Senhor, Prezada Senhora*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 121-128.

La legitimidad en la correlación entre derecho y poder: una lectura del tema inspirada en el tridimensionalismo jurídico de Miguel Reale. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* 2001, v. 21. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002, p. 93-104.

Brasil-Argentina – Una relación estratégica. *Archivos del Presente*, año 7, n. 25. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, jul./ago./sept. 2001, p. 85-96.

O Brasil e o mundo. In: WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy. (org.). *Brasil um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 168-183.

O Poder na Obra Filosófica de Miguel Reale – 90 Anos. In: MOTOYAMA, Shozo (org.). *Cidadania e Cultura Brasileira: Homenagem aos 90 Anos do Professor Miguel Reale*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 21-26.

Verbete: Conferência do Rio. In: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Coordenação: Alzira Alves de Abreu, Israel Beloch, Fernando Lattman-Weltman, Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão. Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2001, v. II, p. 1519-1522.

Ética e política: uma reflexão sobre o percurso de André Franco Montoro. In: POZZOLI, Lafayette; SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (org.). *Ensaio em Homenagem a Franco Montoro – Humanismo e Política*. São Paulo: Ed. Loyola, 2001, p. 79-85.

Orelha do Livro de Paulo Roberto de Almeida *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. Prefácio do Acadêmico Alberto da Costa e Silva. São Paulo: Editora SENAC; Brasília: FUNAG, 2001.

A dimensão política e social da OMC. *Revista do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*, ano VIII, n. 18, São Paulo, set. 2001, p. 13-16.

Prefácio a CONY, Carlos Heitor; LAMARÃO, Sérgio. *Wolff Klabin: a trajetória de um pioneiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 12-23.

Nova ordem internacional, globalização e terrorismo. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *O Brasil e a Economia do Conhecimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002, p. 417-426.

Dilemmas and Challenges in Brazil's Foreign Policy. *Brazil: Dilemmas and Challenges*. São Paulo: EDUSP – Instituto de Estudos

Avançados – Revista “Estudos Avançados”, da Universidade de São Paulo, 2002, p. 63-71.

Artigo sobre “A Folha Dobrada” de Goffredo Silva Telles Júnior. *Revista do Advogado*, ano XXII, n. 67, São Paulo, ago. 2002, p. 36-37 (Publicação da Associação dos Advogados de São Paulo).

La Ricezione e L'Eredità di Hannah Arendt. *Teoria Politica*, quadrimestrale, anno XVIII, n. 1. Milano: Franco Angeli, maio 2002, p. 141-151.

O terrorismo internacional e suas repercussões no Brasil: o equilíbrio entre a adequação normativa e a política eficiente. A diplomacia brasileira e o terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito*. Rio de Janeiro: Edit. Forense, 2003, p. 103-114.

Reflexões sobre uma gestão. *Política Externa*, v. 11, n. 4. São Paulo: Paz e Terra, mar./abr./maio 2003, p. 111-137. Documentos. Texto revisto de exposição feita no Instituto Rio Branco, em 18 de dezembro de 2002.

Texto de abertura in *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*, organizado por Aldo Rebelo, Luis Fernandes, Carlos Henrique Cardim. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, p. 26-34.

Relações Brasil-Portugal: passado, presente, futuro. In: ABDALA JUNIOR, Benjamim. *Incertas Relações – Brasil-Portugal no século XX*. São Paulo: Editora Senac, 2003, p. 69-98.

O Interno como Externo nas Relações Luso-Brasileiras – comentário breve do *Relance Histórico*. In: VASCONCELOS, Álvaro de (coord.). *José Calvet de Magalhães – Humanismo Tranquilo*. 1ª ed. Cascais: Principia, 2003, p. 68-78.

A Situação Internacional e a Social Democracia: Desafios e Oportunidades. *Novo Contexto Internacional e Social-Democracia*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 71-86.

“Visão e rigor”, sobre o embaixador Calvet de Magalhães. *O Mundo em Português*, ano IV, n. 48, Lisboa: Principia, set. 2003, p. 32-33.

O papel do sistema de solução de controvérsias do Mercosul no processo de integração. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 3, n. 3, São Paulo: FEC-FAAP, 2003, p. 71-75.

Saudação ao prof. Alcides Jorge Costa. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito Tributário*, v. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

Resenha do livro de Gilberto de Mello Kujawski “O Ocidente e sua sombra”. Brasília: Letrativa Ed. 2002. In: *Política Externa*, v. 12, n. 1, São Paulo: Paz e Terra, jun./jul./ago. 2003, p. 129-131.

Resenha do livro de Mario Cesar Flores “Reflexões Estratégicas: repensando a defesa nacional”. São Paulo: É Realização, 2002. In: *Política Externa*, v. 12, n. 1, São Paulo: Paz e Terra, jun./jul./ago. 2003, p. 132-135.

Miguel Reale – 93. A contribuição de Miguel Reale para a interpretação e aplicação dos princípios gerais da Constituição. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. LII, fasc. 212, São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia, out./nov./dez. 2003, p. 498-500.

Filosofia do direito e princípios gerais: considerações sobre a pergunta ‘O que é a Filosofia do Direito?’. In: CAFFÉ ALVES, Alaôr et al. *O que é a Filosofia do Direito?* Barueri, SP: Manole, 2004, p. 51-73.

Evocando tia Ema. *Universos Sensíveis – As Coleções de Eva e Ema Klabin*. São Paulo: Pinacoteca do Estado; Rio de Janeiro: Museu Nacional de Belas Artes, 2004, p. XII-XV.

Depoimento. In: MELHEM, Célia Soibermann; RUSSO, Sonia Morgenstern. *Dr. Ulysses – o Homem que pensou o Brasil*. São Paulo: Prêmio, 2004, p. 66-77.

Quinze anos depois – Bobbio e o Holocausto – uma aproximação com Hannah Arendt. *Revista USP*, n. 61, São Paulo: USP-CCS, mar./abr./maio 2004, p. 222-231.

Parecer. O caso Ellwanger: antissemitismo como crime da prática do racismo. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas: Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 53-89. Edição especial comemorativa dos 40 anos. Estudos em homenagem a Anna Maria Villela. Org. Jorge Fontoura.

Participação ampla na formulação de posições de negociação e de políticas internacionais – Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável. In: *Pontes*, Genebra/Rio de Janeiro/São Paulo: Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) / Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) / Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EDESP), v. 1, n. 0, jun./jul. 2004, p. 1-11.

Relações internacionais. In: NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Marcio; FURQUIM, Lilian. *Em busca do novo: O Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 357-362.

Em Louvor de Aristides de Souza Mendes. *O Mundo em Português*, ano V, n. 55, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais-IEEI, Lisboa: Principia, abr./maio 2004, p. 35-36.

“Clareza e Rigor”, sobre Norberto Bobbio. *O Mundo em Português*, ano V, n. 53, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais-IEEI, Lisboa: Ed. Principia, fev. 2004, p. 13-14.

Kant e a Razão Abrangente da Humanidade no Percurso de Sérgio Vieira de Mello. In: MARCOVITCH, Jacques. *Sérgio Vieira de Mello*:

Pensamento e Memória. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo-EDUSP/Editora Saraiva, 2004, p. 27-34 (Ensaio).

O paralelo entre Getúlio e Tancredo. In: *Revista de Cultura: Revista do IMAE*, ano 5, n. 12, São Paulo: IMAE-Instituto Metropolitano de Altos Estudos para o Desenvolvimento das Pesquisas do UniFMU, jul./dez. 2004, p. 19-21.

Análise e Interpretação do Art. 5-XLII da Constituição de 1988: sobre o Alcance e Significado do Crime da Prática do Racismo, uma Discussão do Caso Ellwanger e da Decisão do STF no HC 82424-2. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Anais do V Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, n. 5. Curitiba, PR: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2004, p. 461-490.

Apresentação in BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. (nova edição). Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004, p. 5-18.

*The Future of the WTO – Addressing institutional challenges in the new millennium*. (Sutherland Report) Relatório do Conselho Consultivo do Diretor Geral da OMC, Sr. Supachai Panitchpakdi, elaborado por Peter Sutherland (Chairman), Jagdish Bhagwati, Kwesi Botchwey, Niall FitzGerald, Koichi Hamada, John H. Jackson, Celso Lafer, Thierry de Montbrial. Genebra: Organização Mundial do Comércio, XII 2004 [Existem versões impressas também em francês e em espanhol].

Brief considerations on The United Nations Conference on Environment and Development *CBD News – Special Edition*, Historical perspectives on the occasion of the 10<sup>th</sup> Anniversary of the entry into force of the CBD, published by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity-CBD: Montreal-Quebec, Canadá, 2005, p. 7.

O prazer da palavra e a escrita justa: sobre o percurso de Haroldo de Campos. In: TENÓRIO DA MOTTA, Leda (org.). *Céu Acima* – para um “Tombeau” de Haroldo de Campos. São Paulo: Editora Perspectiva, 2005, p. 113-117 (Coleção Signos: 45).

A Constituição de 1988 e as Relações Internacionais: reflexões sobre o art. 4º. *Direito e Poder* – Nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos. Estudos em homenagem a Nelson Saldanha. Coordenador Heleno Taveira Tôrres. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 215-232.

O público e o privado: suas configurações contemporâneas para a temática dos arquivos. In: Seminário *Documentos Privados de Interesse Público* – o Acesso em Questão. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005, p. 33-49.

Bobbio y el Holocausto: Un capítulo de su reflexión sobre los derechos humanos: el texto ‘*Quindici anni dopo*’ y sus desdoblamientos. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 28, San Juan de Alicante, Espanha: Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, 2005, p. 81-89.

Versão revista, em português: Bobbio e o Holocausto. Um capítulo de sua reflexão sobre os direitos humanos: o texto: ‘Quinze anos depois’ e seus desdobramentos. *CULT*, ano 9, n. 104, São Paulo: Editora Bregantini, jul. 2006, p. 52-56.

Prefácio a BURITY, Tarcísio de Miranda. *Estudos Jurídicos, Sociológicos e Literários*. João Pessoa: Textoarte Editora, 2005, p. 5-15.

Publicado com o título Uma Homenagem a Tarcísio de Miranda Burity. *Revista Brasileira de Filosofia*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia, v. LIV, fasc. 220, out./nov./dez. 2005, p. 413-421.

Orelha do livro *Justiça em tempos sombrios: a justiça no pensamento de Hannah Arendt*, de Christina Miranda Ribas. Prefácio do prof. Tércio Sampaio Ferraz Jr. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2005.

Bobbio in Brasile. In: PAZÉ, Valentina (org.). *L'Opera di Norberto Bobbio: Itinerari di lettura*. Milano: Franco Angeli, 2005, p. 95-121.

A Constituição Brasileira de 1988 e as Relações Internacionais. In: *Liber Amicorum* – en homenaje al Profesor Dr. Didier Opertti Badán. Montevideo: FCU-Fundación de Cultura Universitaria, 2005, p. 627-637.

Mario Losano: sua contribuição para o estudo de Tobias Barreto. *Revista Brasileira de Filosofia*, fasc. 217. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia, jan./fev./mar. 2005, v. LIV, p. 33-52.

Idem em espanhol: Mario Losano: su contribución al estudio de Tobias Barreto. *El Derecho en Red, Estudios en Homenaje al profesor Mario G. Losano*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.: Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III, 2006, p. 347-364.

Sobre la presencia de Bobbio en Brasil. El proceso de recepción de su obra jurídica y la importancia de su reflexión sobre los derechos humanos. In: CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo; SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.). *Política y derecho. [Re]pensar a Bobbio*. México/Argentina: Siglo Veintiuno Editores/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 149-166.

Prefácio a RODRIGUES, Luiz Gonzaga; PÉREZ DA SILVA, Mônica. *Ponsa – O Nordeste Posto à Prova*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 14-21.

Obstáculos a uma leitura kantiana do mundo, no início do século XXI. In: *Por uma governança global democrática*. São Paulo: IFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005, p. 73-82 (Texto apresentado no seminário “Por uma governança global

democrática”, em 22 de maio de 2004, em São Paulo, marcando a inauguração do Instituto Fernando Henrique Cardoso).

Justiça e Direito: Considerações sobre a Decisão do Supremo Tribunal Federal no Caso Ellwanger (H. C. n. 82.424/RS). In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (coord.). *Princípios Constitucionais Fundamentais: Estudos em Homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex Editora, 2005, p. 277-283.

A Constituição de 1988 e as Relações Internacionais: reflexões sobre o art. 4º e sua relevância para os direitos humanos. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Anais do VI Simpósio Nacional de Direito Constitucional*, v. 7. Curitiba, PR: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2005, p. 109-123.

San Tiago Dantas e seu legado literário. In: MARQUES MOREIRA, Marcílio; NISKIER, Arnaldo; REIS, Adacir (coord.). *Atualidade de San Tiago Dantas*. São Paulo: Lettera.doc, 2005, p. 90-94.

Republicado em 2ª edição. São Paulo: Lettera.doc, 2007, p. 98-102.

Hannah Arendt y Norberto Bobbio: una propuesta de aproximación. In: *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, año 2005, dirigido por Martín Laclau, 1ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot/LexisNexis, 2006, v. 25, p. 107-119.

Idem em português. Hannah Arendt e Norberto Bobbio – uma proposta de aproximação. In: CORREIA, Adriano (org.). *Hannah Arendt e A condição humana*. Salvador: Quarteto, 2006, p. 11-34.

A Internacionalização dos Direitos Humanos: o desafio do direito a ter direitos. *Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região*, São Paulo: TRF; IOB Thomson, n. 75, jan./fev. 2006, p. 37-54.

Idem. In: AGUIAR, Odílio Alves; PINHEIRO, Celso de Moraes; FRANKLIN, Karen (org.). *Filosofia e Direitos Humanos*. Fortaleza: Editora UFC, 2006, p. 13-32. Série Filosofia, 4.

Reale aos 95 (Homenagem aos 95 anos do Prof. Miguel Reale). *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia, v. LV, fasc. 221, jan./fev./mar. 2006, p. 89-92.

La democrazia di fronte al terrorismo transnazionale. In: *Gli squilibri del terrore – Pace, democrazia e diritti alla prova del XXI Secolo*. A cura di Michelangelo Bovero ed Ermanno Vitale. 1ª ed. italiana. Torino: Rosenberg & Sellier: Fondazione Istituto Piemontese Antonio Gramsci, 2006, p. 169-179. Colec. biblioteca di Sisifo.

Idem, em português. A democracia diante do terrorismo transnacional. *Política Externa*, v. 14, n. 4, São Paulo: Paz e Terra, mar./abr./maio 2006, p. 127-133, Documentos.

Conferência proferida em 23 de Setembro de 2005 em Turim, no Encontro Internacional sobre os Desequilíbrios do Terror promovido pela Universidade de Turim (Dipartimento di Studi Politici) e pela Fundação Instituto Piemontese Antonio Gramsci, na sessão que teve como tema central: “La difesa della civiltà democrática (da se stessa?)”.

Prefácio a PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. IX-XXII.

Democracia y Relaciones Internacionales. Las Contribuciones de Bobbio. In: *Norberto Bobbio y Argentina. Los desafíos institucionales de la democracia integral*. Dirección e introdução de Alberto Filippi. Epílogo de Luigi Ferrajoli. 1ª ed. Buenos Aires: La Ley; Facultad de Derecho, UBA; Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina; UNESCO, 2006, p. 103-111.

“Homenagem Mexicana”, sobre Antonio Candido. *Nossa América*, Revista do Memorial da América Latina, n. 24, São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2006, p. 44-45.

Apresentação do livro *Presidentes da América Latina*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/Imprensa Oficial do Estado, 2006, p. 13-17 (Conferências realizadas em 2006 na Fundação Memorial da América Latina, da série de debates e depoimentos que compõem o Projeto “Presidentes da América Latina”, do qual foi Coordenador).

Apresentação de *Aquarelas de Segall: Olhar Sereno, Olhar Afrito, Múltiplos Olhares*. São Paulo: Museu Lasar Segall/IPHAN-MINC, Primavera de 2006, p. 10-21. (Catálogo da mostra temporária, da qual foi Curador, realizada no Museu Lasar Segall, Setembro de 2006 a março de 2007, dando início ao ano comemorativo dos 40 anos de criação do Museu e assinalando o cinquentenário de falecimento de Lasar Segall.)

Miguel Reale 1910-2006 – uma homenagem. *Revista Brasileira de Filosofia*, fasc. 222. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia, abr./maio/jun. 2006, v. LV, p. 257-271.

Idem, com o título Miguel Reale (1910-2006) – uma homenagem. *Revista USP*, São Paulo: Coordenadoria de Comunicação Social-CCS, Universidade de São Paulo-USP, n. 70, jun./jul./ago. 2006, p. 110-119.

Versão ampliada, em espanhol, com o título Un homenaje a Miguel Reale (1910-2006). *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29, año 2006, San Juan de Alicante, Espanha: Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, 2007, p. 393-403.

Experiencia, acción y narrativa. Reflexiones sobre un curso de Hannah Arendt. *Revista de Occidente*, n. 305, Madrid: Fundación José Ortega y Gasset, oct. 2006, p. 78-98.

Versão ampliada, em português. Experiência, ação e narrativa: reflexões sobre um curso de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados – IEA, São Paulo, maio/ago. 2007, p. 289-304.

Miguel Reale (1910-2006) – Professor. In: *Anuario de Filosofía Jurídica y Social 2006*, dirigido por Martín Laclau. 1ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot/LexisNexis, 2007, v. 26, p. 141-147.

Apresentação a LEMES, Selma Ferreira; CARMONA, Carlos Alberto; MARTINS, Pedro Batista (coord.). *Arbitragem – Estudos em Homenagem ao Prof. Guido Fernando da Silva Soares*, In Memoriam. São Paulo: Atlas, 2007, p. vii-ix.

Prefácio a LOTTENBERG, Cláudio. *A saúde brasileira pode dar certo*. São Paulo: Atheneu, 2007, p. XI-XIII.

Entre a norma e a realidade. Entrevista concedida à revista *CULT*, ano 10, n. 112, São Paulo: Editora Bregantini, abr. 2007, p. 56-63 (Série de entrevistas com especialistas brasileiros sobre do tema Filosofia do Direito, publicadas na seção Dossiê).

Apresentação à edição brasileira. In: BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Prefácio de Mario Losano. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Consultoria técnica de Orlando Seixas Bechara. Barueri, SP: Manole, 2007, p. LI-LVII.

Trajatória Política. In: SCHUBSKY, Cássio; BIERRENBACH, Flávio; AFFONSO, Almino (org.). *Estado de direito já! – Os trinta anos da Carta aos Brasileiros*. São Paulo: Lettera.doc, 2007, p. 111-120. (Este livro, lançado para celebrar os 30 anos da Carta aos Brasileiros, escrita e lida pelo professor Goffredo da Silva Telles Junior no Pátio das Arcadas da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, integra as comemorações pelos 180 anos de instalação dos cursos jurídicos no país.)

A União Europeia, 50 anos – as lições do passado e os desafios do futuro. *O Mundo em Português*, ano VIII, n. 64, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais-IEEI, Lisboa: Principia, maio/jun. 2007, p. 26-28.

José Veríssimo: Brasil, América Latina e EUA – Observações sobre um Tema de João Alexandre Barbosa. In: MARTINS FILHO, Plínio; TENÓRIO, Waldecy (org.). *João Alexandre Barbosa: O Leitor Insonne*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007, p. 95-109.

Prefácio a LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Os Métodos no Direito Internacional*. São Paulo: Lex Editora, 2007, p. 11-18.

D. Pedro II. *Revista de Cultura: Revista do IMAE*, ano 7, n. 16, São Paulo: IMAE-Instituto Metropolitano de Altos Estudos para o Desenvolvimento das Pesquisas do UniFMU, 2007, p. 20-22.

Idem, com o título Dom Pedro II. *Anais da Academia Brasileira de Letras*, ano 2007, v. 194. Rio de Janeiro, jul. a dez. 2007, p. 38-41.

Uma aproximação pertinente. Comentário ao livro de JARDIM, Eduardo. *A Duas Vozes – Hannah Arendt e Octavio Paz*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. In: *Revista USP*, n. 76, São Paulo, dez./fev. 2007-2008, p. 169-171.

Democracia e relações internacionais: o cenário contemporâneo e as reflexões de Bobbio. *Política Externa*, v. 16, n. 3, São Paulo: Paz e Terra, dez. 2007 – jan./fev. 2008, p. 101-110, Documentos. (Conferência proferida em 7 de agosto de 2007, em Porto Alegre, na PUC-RS, no âmbito da iniciativa “Fronteiras do Pensamento” e de sua programação, com o apoio institucional da UFRGS, UERGS, Unisinos e PUC-RS).

Idem. In: SCHÜLER, Fernando; AXT, Gunter; MACHADO DA SILVA, Juremir. *Fronteiras do Pensamento: retratos de um mundo complexo*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2008, p. 337-348

(Livro que reúne os textos das conferências proferidas, em 2007, no circuito de palestras “Fronteiras do Pensamento”).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – Sua Relevância para a Afirmação da Tolerância e do Pluralismo. In: MARCÍLIO, Maria Luiza (org.). *A Declaração Universal dos Direitos Humanos – Sessenta Anos: Sonhos e Realidades*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008, p. 27-43.

Idem. *Revista OABRJ*, v. 24, n. 1, Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil, jul. a dez. 2008, p. 71-88.

Prefácio a PRAZERES, Tatiana Lacerda. *A OMC e os Blocos Regionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2008, p. 11-19.

Pronunciamento proferido na abertura do Painel I: “Federalismo nas Américas”, do Seminário Internacional As Novas Fronteiras do Federalismo. In: CAGGIANO, Mônica Herman Salem; RANIERI, Nina. *As novas Fronteiras do Federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 21-25.

Prefácio a REHFELD, Walter I. *Ensaio Filosóficos*. Organizadores: J. Guinsburg e Margarida Goldszajn. São Paulo: Perspectiva/ Associação Universitária de Cultura Judaica: Tecnisa, 2008, p. xv-xvii.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História da Paz: os tratados que desenharam o planeta*. São Paulo: Contexto, 2008, p. 297-329.

Direitos Humanos em Hannah Arendt: considerações sobre as fontes materiais da Declaração Universal de 1948. *Justitia*, ano 65, v. 198. São Paulo: Ministério Público de São Paulo, Procuradoria-Geral de Justiça, Associação Paulista do Ministério Público, 1º semestre 2008, p. 111-115.

Prefácio a GONÇALVES, Camila de Jesus Mello. *Princípio da Boa-Fé: Perspectivas e aplicações*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008, p. xi-xii.

Saudação a Antonio Candido. *Teoria e Debate*, ano 21, v. 78, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, jul./ago. 2008, p. 11-12.

On Global Order. Comentário ao livro de HURRELL, Andrew. *On Global Order – Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press, 2007. In: *Archivos del Presente*, año 12, n. 47, Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, 2008, p. 145-149.

*Counsellor: A Life at the Edge of History*. Resenha do livro *Counsellor: A Life at the Edge of History* (New York: Harper Collins, 2008, 556 p.), de Ted Sorensen, principal assessor de John Kennedy. In: *Política Externa*, v. 17, n. 3, São Paulo: Paz e Terra, dez. 2008 – jan./fev. 2009, p. 113-117.

Depoimento in: FRANCO, Luiz Antonio. *Aldo B. Franco – 1913-1995. Um grande homem*. Rio de Janeiro, 2009, p. 143-148.

Prefácio a MARQUES MOREIRA, Marcílio; REIS, Fábio Wanderley; COSTA, Caio Túlio; DE LA TAILLE, Yves; TIBA, Içami. *Cultura das transgressões no Brasil: visões do presente*. Apresentação André Franco Montoro Filho e Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Saraiva, 2009, p. IX-XIV.

Prefácio a DOLINGER, Jacob. *Direito e Amor e outros temas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. VII-XIV.

Estado Laico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudinei de (org.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 225-228.

Prefácio a SALONE, Roberto. *Irredutivelmente liberal: política e cultura na trajetória de Júlio de Mesquita Filho*. São Paulo: Albatroz Editora, 2009, p. 29-57.

Antonio Candido e a Faculdade de Direito. *Literatura e Sociedade*, Departamento de Teoria Literária e Literatura Comparada da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, n. 11, São Paulo: USP/FFLCH/DTLLC, 2009, p. 62-79.

Depoimento do ministro Celso Lafer. In: PADUA LIMA, Maria Lúcia Labate Mantovanini; ROSENBERG, Barbara (coord.). *Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 28-46. Série GVlaw.

Prefácio à Edição Brasileira – Bobbio e as Relações Internacionais. In: BOBBIO, Norberto. *O Terceiro Ausente – Ensaios e Discursos sobre a Paz e a Guerra*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Título original: *Il Terzo Assente: saggi e discorsi pace e la guerra*. Organização: Pietro Polito. Revisão técnica do texto de Bobbio: Frederico Diehl e Valdemar Bragheto Junqueira. Barueri, SP: Manole, 2009, p. IX-L.

Prefácio a GREGORI, José. *Os Sonhos que Alimentam a Vida*. Coordenação editorial de Orlando Maretti. São Paulo: Jaboticaba, 2009, p. 15-28.

Eduardo Lourenço – uma homenagem. *Revista Brasileira*, n. 58, fase VII, ano XV. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jan./fev./mar. 2009, p. 19-22.

Tributo a Gilberto Dupas. *Política Externa*, v. 18, n. 1, São Paulo: Paz e Terra, jun./jul./ago. 2009, p. 122-124.

A CPLP, Macau e a China: Notas sobre o Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa. In: DAN, Wei (coord.). *Os países de língua portuguesa e*

*a China num mundo globalizado*. Coimbra: Universidade de Macau/Almedina, jul. 2009, p. 46-55.

Professor Goffredo. *Anais da Academia Brasileira de Letras*, ano 2009, v. 198. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jul. a dez. 2009, p. 21-22.

Adesão da Venezuela ao Mercosul: prós e contras. Depoimento da sociedade civil na Comissão de Relações Exteriores do Senado. *Política Externa*, v. 18, n. 2, São Paulo: Paz e Terra, set./out./nov. 2009, p. 203-208.

Prefácio a DANTAS, Adriana. *Subsídios agrícolas – regulação internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. xv-xvii.

FHC: O intelectual como político. *Novos Estudos*, n. 83. São Paulo: CEBRAP, mar. 2009, p. 39-63.

Idem: FHC: o intelectual como político. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Herminio (org.). *Democracia, crise e reforma*. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 61-92.

Prefácio a RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 11-17.

Apresentação a GROSSMAN, Jackson. *Combatendo a discriminação: relatos, leis & sua aplicação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2010, p. 13-15.

Tancredo. In: RICUPERO, Rubens. *Diário de bordo: a viagem presidencial de Tancredo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, p. 390-395.

Prefácio a PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 13-17 (Coleção Fórum Direitos Humanos, 2).

Resenha do livro de Rubens Ricupero *Diário de bordo – A viagem presidencial de Tancredo* (Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,

2010, 406 p.). *Política Externa*, v. 19, n. 1, São Paulo: Paz e Terra, jun./jul./ago. 2010, p. 195-200.

Prefácio. BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?*. Organizador Mario Bussi. Tradução de Marcelo Perine. São Paulo: Edições Loyola, 2010, p. 7-19.

Corrupção – breves reflexões. In: GONZAGA, Alvaro de Azevedo; GONÇALVES, Antonio Baptista (coord.). *(Re)pensando o direito: estudos em homenagem ao Prof. Cláudio De Cicco*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 69-71.

A memória reverenciada: Miguel Reale. *Revista Brasileira*, n. 64, fase VII, ano XVI. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jul./ago./set. 2010, p. 57-69 (Palestra proferida no Ciclo da ABL dedicado à presença acadêmica, Rio de Janeiro, 27/7/2010).

Idem. A memória reverenciada: Miguel Reale. *Laudatio*. *Revista Brasileira de Filosofia*, n. 235, ano 59, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul./dez. 2010, p. 9-30. Publicação oficial do Instituto Brasileiro de Filosofia (Palestra proferida no Ciclo da ABL dedicado à presença acadêmica, Rio de Janeiro, 27/7/2010).

Prefácio a NUNES, Jorge Amaury Maia. *Segurança jurídica e súmula vinculante*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. IX-XII (Série IDP).

Verbete: “Menschenrechte”. In: HEUER, Wolfgang; HEITER, Bernd; ROSENMÜLLER, Stefanie. (org.). *Arendt Handbuch. Leben – Werk – Wirkung*. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler, 2011, p. 298-299.

Sobre uma Amizade. In: ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo C. B. (org.). *Filosofia e Teoria Geral do Direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Junior por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 263-283.

Pace e guerra nel terzo millennio. In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Il futuro di Norberto Bobbio*. Tradução do português de Mario G.

Losano. Roma: Editori Laterza, janeiro de 2011, p. 76-89 [Coleção Percorsi, 136].

Preface. In: KANITZ, Roberto. *Managing Multilateral Trade Negotiations: The Role of the WTO Chairman*. London: Cameron May, 2011, p. VII-XXIX.

Recordando Merquior. In: *Mesa-redonda em homenagem aos 70 anos de José Guilherme Merquior* (14 de abril de 2011, Teatro R. Magalhães Jr.). Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2011, p. 29-33.

Vazamentos, sigilo, diplomacia: a propósito do significado do WikiLeaks. *Política Externa*, v. 19, n. 4, São Paulo: Paz e Terra, mar./abr./maio 2011, p. 11-17.

‘O processo do Capitão Dreyfus’ de Rui Barbosa – o texto, seus contextos e desdobramentos. *Revista Brasileira*, n. 67, fase VII, ano XVII. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, abr./maio/jun. 2011, p. 51-69.

Entrevista. *O que nos faz pensar*, n. 29. Cadernos do Departamento de Filosofia da PUC-Rio. Número especial Hannah Arendt, organizado por Eduardo Jardim, maio 2011, p. 7-20.

Prefácio a FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Para sempre e sempre*. Barueri, SP: Manole, 2011, p. 6-9.

Sustentabilidade institucional e justiça social. Palavras iniciais. In: *Paralelos: 95 anos de Unibes contados através da história de São Paulo*. São Paulo: Narrativa Um, ago. 2011, p. 11-12.

Prefácio a BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Ari Marcelo Solon. Apresentação de Tercio Sampaio Ferraz Junior. São Paulo: Edipro, 2011, p. 9-20.

Discurso de agradecimento pela outorga da Medalha Armando de Salles Oliveira. São Paulo, 30 de agosto de 2011. *Política Externa*, v.

20, n. 3, São Paulo: Paz e Terra, dez./jan./fev. 2011-2012, p. 225-228, Documentos.

Desafios da globalidade: assimetrias da sociedade internacional. In: REINHARD, Nicolau; ARRETCH, Marta; DALLARI, Pedro; DAMIANI, Gerson (org.). *Assimetrias da Sociedade Internacional (Desafios da Globalidade 1)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p. 15-27.

Características y Retos de un Mundo Globalizado. *Archivos del Presente*, año 15, n. 57/58, Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, 2012, p. 27-39.

Prefácio a COLLOR, Fernando. *Diplomacia e Defesa: uma missão constitucional ativa do Parlamento*. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador Fernando Collor, 2012, p. 11-19 [Comunicados da Presidência – 2011].

Prefácio a GODINHO, Eduardo. *Direito à liberdade: regra da maioria e liberdade individual*. O Paternalismo na Democracia à Luz do Pensamento de John Stuart Mill. Curitiba: Juruá, 2012, p. 11-12.

Prefácio a PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito Internacional Penal: Imunidades e Anistias*. Barueri, SP: Manole, 2012, p. XI-XXIV.

Prefácio a KOIFMAN, Fábio. *Imigrante ideal – O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 11-23.

Prefácio a VENANCIO FILHO, Alberto. *Notas republicanas*. São Paulo: Perspectiva, 2012, p. XI-XXVII [Coleção Estudos: 288].

Meio século de FAPESP. Apresentação. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, maio 2012, p. 7. Edição especial 50 anos.

O significado da Rio-92 e os desafios da Rio+20. Conferência por ocasião do recebimento do título de doutor *honoris causa* da Universidade Lyon 3 – Jean Moulin. Lyon, 4 de abril de 2012.

*Política Externa*, v. 21, n. 1, São Paulo: Paz e Terra, jun./jul./ago. 2012, p. 179-188, Documentos.

Variações sobre o tempo. *Revista Jurídica Consulex*, ano XVI, n. 373, Brasília: Editora Consulex, 1º de agosto de 2012, p. 22-23.

Apontamentos sobre a Internacionalização do Direito Constitucional Brasileiro. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de; QUADROS, Fausto de; OTERO, Paulo; PINTO, Eduardo Vera-Cruz (coord.). *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Volume I – Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Lisboa/Coimbra: Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Coimbra Editora, ago. 2012, p. 495-512.

Discurso na cerimônia de recebimento do título de Professor Emérito do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 15 de agosto de 2012. *Política Externa*, v. 21, n. 2. São Paulo: Paz e Terra, set./out./nov. 2012, p. 173-179, Documentos.

Rio Branco e a memória nacional. *Revista Brasileira*, n. 73, fase VIII, ano I. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, out./nov./dez. 2012, p. 175-183. Ensaio. [Versão revista da exposição feita em 20/6/2012 no Seminário dedicado ao Centenário do falecimento do Barão do Rio Branco, patrocinado pelo Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE, de São Paulo].

Idem. In: *Cadernos do CHDD*. Ano XI, número especial, dezembro, 2012. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), da Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2º semestre 2012, p. 351-358.

Justiça, História, Memória: reflexões sobre a Comissão da Verdade. In: ARAUJO, Maria Paula; FICO, Carlos; GRIN, Monica (org.). *Violência na história: memória, trauma e reparação*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 9-22.

Rio Branco. *Anais da Academia Brasileira de Letras*, ano 2012, v. 203. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jan. a jun. 2012, p. 18-20.

Desafios democráticos e direitos humanos fundamentais. In: FERRAZ, Anna Candida da Cunha; GOZZO, Débora; BITTAR, Eduardo C. B.; LEISTER, Margareth (org.). *Direitos humanos fundamentais: doutrina, prática e jurisprudência*. Niterói, RJ: Impetus, 2013, p. 1-7. Ensaio.

Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, v. 21, n. 3, São Paulo: HMG Editora/Mameluco Edições, jan./fev./mar. 2013, p. 19-27.

O diálogo transatlântico através de Carlos Fuentes. *Política Externa*, v. 21, n. 3, São Paulo: HMG Editora/Mameluco Edições, jan./fev./mar. 2013, p. 251-254, Documentos [Apresentação no XIII Foro Iberoamérica. Cartagena de Indias, 25 de outubro de 2012].

Variações sobre a justiça. *Revista Jurídica Consulex*, ano XVII, n. 385, Brasília: Editora Consulex, 1º fev. 2013, p. 20-21.

Reflexões sobre a CPLP: Lusofonia – sonhos e realidade. *Política Externa*, v. 21, n. 4, São Paulo: HMG Editora, abr./maio/jun. 2013, p. 225-231, Documentos [Apresentação no painel da Conferência *Expresso* 40 anos, em comemoração ao aniversário do jornal *Expresso*. Lisboa, 7 de janeiro de 2013].

Reflexões sobre a atualidade da análise de Hannah Arendt sobre o processo Eichmann. In: BREPOHL, Marion (org.). *Eichmann em Jerusalém: 50 anos depois*. Curitiba, PR: Editora UFPR, 2013, p. 17-33. Série Pesquisa, n. 225.

Reflexões sobre a Inserção do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. In: CELLI JUNIOR, Umberto; BASSO, Maristela; AMARAL JÚNIOR, Alberto do (coord.). *Arbitragem*

e *Comércio Internacional*. Estudos em Homenagem a Luiz Olavo Baptista. São Paulo: Quartier Latin, inverno de 2013, p. 933-969.

Prefácio a MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Controle de Constitucionalidade da Lei Estrangeira*. São Paulo: Quartier Latin, inverno de 2013, p. 13-19.

Interview with Celso Lafer (February 14, 2011). *Revista do Centro de Estudos Hannah Arendt*. 1ª ed. São Paulo, jul. 2013, p. 4-7. (Publicação eletrônica semestral produzida pelo Centro de Estudos Hannah Arendt. Disponível em: <<http://www.hannaharendt.org.br>>).

Em torno dos Méritos da Comissão Nacional da Verdade. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (org.). *Direito: Teoria e Experiência*. Estudos em Homenagem a Eros Roberto Grau, tomo II. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 866-873.

Helio Jaguaribe. Mesa-Redonda “90 anos do Acadêmico Helio Jaguaribe”. *Revista Brasileira*, n. 76, fase VIII, ano II. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jul./ago./set. 2013, p. 103-108. Mesa-redonda realizada na Academia Brasileira de Letras, em 16 de maio de 2013.

Prefácio a SOUZA, Adilson Paes. *O guardião da cidade: reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares*. São Paulo: Escrituras Editora, 2013, p. 15-17.

Entrevista. In: PRADO, Maurício Almeida; SANTANA, Renata Duarte de (org.). *O Brasil e a Globalização: Pensadores do Direito Internacional*. Entrevista a Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Editora de Cultura, 2013, p. 40-49.

Paz e Guerra no Terceiro Milênio: os ideais de Bobbio, balanço e perspectivas. In: TOSI, Giuseppe (org.). *Norberto Bobbio*:

democracia, direitos humanos, guerra e paz. 1ª ed., v. 1. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013, p. 305-319.

Sobre Hannah Arendt no filme de Von Trotta. *Política Externa*, v. 22, n. 2. São Paulo: HMG Editora, out./nov./dez. 2013, p. 143-147.

El diálogo transatlántico. In: *Carlos Fuentes entre nosotros*. XV Aniversario del Foro Iberoamérica. México: Foro Iberoamérica, 2014, p. 111-120. [Publicado anteriormente in *Política Externa*, v. 21, n. 3, São Paulo: HMG Editora/Mameluco Edições, jan./fev./mar. 2013, p. 251-254].

Justiça, História, Memória: reflexões sobre a Comissão da Verdade. In: PRADO, Inês Virginia; PIOVESAN, Flávia (org.). *Direitos Humanos Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 175-184.

Violência. *Revista Jurídica Consulex*, ano XVIII, n. 408, Brasília: Editora Consulex, 15 jan. 2014, p. 46-47.

A democracia no mundo ibero-americano. Encontro sobre Octavio Paz y el mundo del siglo XXI. Cidade do México, 27 de março de 2014. *Política Externa*, v. 22, n. 4, São Paulo: HMG Editora, abr./maio/jun. 2014, p. 157-164, Documentos [Íntegra da conferência proferida por ocasião da celebração do centenário de Octavio Paz].

Miguel Reale Jr. no caso Ellwanger. In: PASCHOAL, Janaina Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (coord.). *Livro Homenagem a Miguel Reale Júnior*. 1ª ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico (GZ Editora), 2014, p. 97-107.

Apresentação. Coautoria de Manuel Mindlin Lafer. In: EISENBERG, Josy; STEINSALTZ, Adin. Com a participação de WERNDORFER, Gilbert. *O alfabeto sagrado: e Deus criou a letra*. Tradução de Sybil Safdie Douek. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. XI-XVI.

Prefácio a GONÇALVES, Camila de Jesus Mello. *Transsexualidade e Direitos Humanos: O Reconhecimento da Identidade de gênero entre os Direitos da Personalidade*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 9-12.

Prefácio a GOES FILHO, Synesio Sampaio. *A Bela Viagem* (Um calendário de frases para pensar). São Paulo: Migalhas, 2014, p. 5-9.

Prefácio. In: *Desafios da sociedade contemporânea: reflexões de Gilberto Dupas*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. VII-XI.

Octavio Paz e suas saudades do Brasil. *Revista Brasileira*, n. 80, fase VIII, ano III. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jul./ago./set. 2014, p. 165-170. Ensaio.

Direito Constitucional e Direito Internacional. Considerações sobre o art. 4º, III, da Constituição de 1988 e o parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça sobre a independência de Kosovo. In: CICCIO FILHO, Alceu José; VELLOSO, Ana Flávia Penna; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira (org.). *Direito Internacional na Constituição. Estudos em homenagem a Francisco Rezek*. Prefácio de Ellen Gracie Northfleet, ministra do Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 159-177.

A Firmeza Política na Época do Governo Autoritário In: MARTINS FILHO, Plínio; GUINSBURG, J. (org.). *A Loucura Mansa de José Mindlin*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014, p. 312-316.

Zelotismo/Herodianismo na reflexão de Helio Jaguaribe. *REB. Revista de Estudios Brasileños*, v. 1, n. 1, Madrid: Universia, Universidade de Salamanca, Universidade de São Paulo, segundo semestre 2014, p. 73-80, Sección General. (Exposição durante a sessão de homenagem a Helio Jaguaribe, membro da Academia Brasileira de Letras, promovida pela Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG e pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro no Rio de Janeiro em 26 de novembro de 2013).

Idem, com o título El pensamiento de Helio Jaguaribe. *Archivos del Presente*, año 17, n. 62, Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, 2014, p. 105-116.

Idem. Zelotismo/Herodianismo na reflexão de Helio Jaguaribe. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *Visões da obra de Helio Jaguaribe*. Brasília: FUNAG, 2015, p. 27-43.

O liberalismo militante de José Guilherme Merquior. Posfácio à 3ª edição. In: *O Liberalismo – Antigo e Moderno*. 3ª edição ampliada. São Paulo/Rio de Janeiro: É Realizações/Biblioteca José Guilherme Merquior, set. 2014, p. 325-330.

A USP, aos 80. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, dez. 2014, p. 4-5. Edição especial USP 80 anos (Artigo originalmente publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* em 16 de novembro de 2014).

Sessão de Saudade dedicada à memória do Acadêmico Lêdo Ivo. Sessão Extraordinária do dia 10 de janeiro de 2013. *Anais da Academia Brasileira de Letras*, ano 2013, v. 205, jan. a jun. 2013. Rio de Janeiro: ABL, editado no primeiro semestre de 2015, p. 37-38.

Sessão de Saudade dedicada à memória do Acadêmico João de Scantimburgo. Sessão do dia 27 de março de 2013. *Anais da Academia Brasileira de Letras*, ano 2013, v. 205, jan. a jun. 2013. Rio de Janeiro: ABL, editado no primeiro semestre de 2015, p. 96-98.

Helio Jaguaribe aos 90 anos. Sessão do dia 25 de abril de 2013. *Anais da Academia Brasileira de Letras*, ano 2013, v. 205, jan. a jun. 2013. Rio de Janeiro: ABL, editado no primeiro semestre de 2015, p. 135-137.

Discurso de agradecimento pelo título de professor emérito da USP. São Paulo, 13 de Setembro de 2014. *Política Externa*, v. 23, n. 3, São Paulo: HMG Editora, jan./fev./mar. 2015, p. 207-209, Documentos.

Mestre Goffredo aos 90. In: *Evocações – Goffredo da Silva Telles Junior*. 1ª ed. São Paulo: Migalhas, 2015, p. 17-20. (Publicado na *Folha de S. Paulo*, em 16/5/2005.)

Discurso de agradecimento ao receber a Medalha Gilbert. Santiago de Chile, 7 de maio de 2015. *Política Externa*, v. 23, n. 4, São Paulo: HMG Editora, abr./maio/jun. 2015, p. 193-194, Documentos.

Prefácio à Edição Brasileira. In: *Ética, responsabilidade e juízo em Hannah Arendt*. Texto e tradução: Bethania Assy. 1ª ed. São Paulo: Perspectiva/Instituto Norberto Bobbio, 2015, p. XII-XVIII (Coleção Estudos).

Prefácio. In: PRETO, Raquel Elita Alves (coord.). *Tributação Brasileira em Evolução*. Estudos em Homenagem ao Professor Alcides Jorge Costa. 1ª ed. São Paulo: Editora IASP, ago. 2015, p. 7-11.

Human Rights Challenges in the Contemporary World: Reflections on a Personal Journey of Thought and Action. In: GALUPPO, Marcelo Campos; SETTE LOPES, Mônica; SALGADO, Karine; BUSTAMANTE, Thomas, GONTIJO, Lucas (ed.). *Human Rights, Rule of Law and the Contemporary Social Challenges in Complex Societies*. Proceedings of the 26th World Congress of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy in Belo Horizonte, 2013. Stuttgart, Germany: Franz Steiner Verlag, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – ARSP Beiheft 146, 2015, p. 33-67.

Apresentação a TEIXEIRA, Mônica. *Circa 1962: a ciência paulista nos primórdios da FAPESP*. São Paulo: FAPESP, 2015, p. 5-11.

Prefácio. In: MOTOYAMA, Shozo (org.). *FAPESP 50 anos: meio século de ciência*. São Paulo: FAPESP, 2015, p. 5-11.

Biografias: a decisão do STF. *Revista Brasileira*, n. 84, fase VIII, ano IV. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jul./ago./set. 2015, p. 17-20.

A pluralidade da condição humana. Entrevista a Renan Quinalha. *Cult*, ano 18, n. 208. São Paulo: Editora Bregantini, dez. 2015, p. 16-20.

Prefácio à 3ª edição. In: LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015, p. 13-18.

Prefácio a FONSECA JR, Gelson. *A diplomacia multilateral do Brasil: constantes e variações (1889-2010)*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015, p. 5-16 (Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais).

Sobre o Direito Administrativo e a Teoria Geral do Direito: a contribuição de Fernando Menezes. Prefácio. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 13-34.

Sobre Octavio Paz – vida e obra. In: *O que nos faz pensar – Cadernos do Departamento de Filosofia da PUC-Rio*, n. 37 – Paixão Crítica: 100 anos de Octavio Paz. Número especial dedicado ao poeta, organizado por Pedro Duarte, set. 2015, p. 15-25.

Reflexões sobre *Balmaceda*, de Joaquim Nabuco. In: PIÑON, Nélica (coord.); DAMIANI, Gerson; MARRECO, Maria Inês (org.). *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016, p. 103-113. (Cátedra José Bonifácio, 3).

Um homem renascentista. Entrevista. *CEO Brasil*, ano 11, n. 30. São Paulo: PwC Brasil, 2016, p. 20-23 (Publicação trimestral PricewaterhouseCoopers – Brasil).

La importancia de la laicidad en el siglo XXI. *Archivos del Presente*, año 20, n. 64. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, 2016, p. 121-123.

Podem as democracias nacionais sustentar-se sem uma democracia mundial? In: ROUANET, Luiz Paulo; BASSI, Adriana Rouanet; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da (org.). *Rouanet 80 anos: democracia, modernidade, psicanálise e literatura*. São Paulo: É Realizações, 2016, p. 34-41.

Orelhas do livro DI BONETTI. *Paulo Bomfim: porta-retratos*. FotoBiografia, 90 anos. São Paulo: Infoartes, 2016.

Um notável polígrafo (Homenagem a Evaristo de Moraes Filho). *Revista Brasileira*, n. 88, fase VIII, ano V. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jul./ago./set. 2016, p. 72-75.

O cupim da corrupção. *Revista USP*, n. 110. São Paulo: USP-CCS, jul./ago./set. 2016, p. 11-14.

Reminiscências da turma de 1964. *Memorial da Turma de 1964*. Jubileu de Ouro 1964-2014. São Paulo: Associação dos Antigos Alunos da Faculdade de Direito da USP, ago. 2016, p. 41-46.

Posfácio. BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. Fragmentos de um dicionário político. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 20ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 219-242.

A Unidade Espiritual do Mundo de Stefan Zweig. Uma apresentação. In: ZWEIG, Stefan. *A unidade espiritual do mundo: um grito pela paz no Brasil*. Tradução de Kristina Michahelles. Textos de Alberto Dines, Klemens Renoldner e Celso Lafer. Rio de Janeiro: Casa Stefan Zweig; Memória Brasil, 2017, p. 37-55.

Hannah Arendt – 110 anos. *Revista Brasileira*, n. 90, fase VIII, ano VI. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, jan./fev./mar. 2017, p. 73-76. Ensaio.

Prefácio a CELLI JUNIOR, Umberto. *OMC: jurisprudência e requisitos de conteúdo local como política industrial*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 11-18.

Orelha. In: CORRÊA DO LAGO, Pedro. *Oswaldo Aranha: uma fotobiografia*. São Paulo: Capivara, 2017.

Uma apresentação. In: COUTO, Ronaldo Costa. *A saga da família Klabin-Lafer*. Rio de Janeiro: Chermont Editora, 2017, p. 12-15.

O crime da prática do racismo: o caso Ellwanger. In: MOREAU, Pierre (org.). *Grandes crimes*. São Paulo: Três Estrelas, 2017, p. 214-266.

Prefácio. In: YASUAKI, Onuma. Org. NINOMIA, Masato; CASELLA, Paulo. *Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional: questionamento da estrutura cognitiva predominante no emergente mundo multipolar e multicivilizacional do século XXI*. Tradução de Jardel Gonçalves Anjos Ferreira et al. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. XIV-XIX.

Posfácio – O Mundo e os Refugiados. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio; DE CICCIO, Maria Cristina (coord.). *Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos Povos. Estudos em Homenagem a António Guterres*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 1337-1338.

Aide-mémoire: 9 “Rio-92”. In: MOREIRA, Marcílio Marques et. al. *Quixote no Planalto: o resgate da dignidade em tempos adversos*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2017, p. 108-111.

Aide-mémoire: 11 “A política externa do governo Collor”. In: MOREIRA, Marcílio Marques et. al. *Quixote no Planalto: o resgate da dignidade em tempos adversos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2017, p. 115-117.

On the confluence of thinking, judging, and action: An experience with the thought of Hannah Arendt. *Arendt Studies*. A Journal for Research on the Life, Work, and Legacy of Hannah Arendt. Charlottesville, VA: Philosophy Documentation Center, v. I., 2017, p. 23-42.

Os privilégios da visão. In: COSTA, Paulo de Freitas (org.). *A coleção Ema Klabin*. 1ª ed. São Paulo: Fundação Cultural Ema Gordon Klabin, 2017, p. 7-11.

Verbetes: “The School of Thought of Norberto Bobbio in Brazil”. *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*. New York: Springer Publishing Company, 2018.



## ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Abbas, Mahmoud (presidente Autoridade Nacional Palestina) 1234
- Abdala Jr., Benjamin 1117n, 1377
- Abreu, Alzira Alves de 937n, 975n, 1362, 1376
- Abreu, Capistrano de 202
- Abreu, Hugo (general) 1015n
- Abreu Sodré, Roberto de 356
- Acheson, Dean 585n
- Adenauer, Konrad 734
- Ahmadinejad, Mahmoud (presidente iraní) 753, 1233-1234
- Ahtisaari, Martti 750
- Albin, Ricardo Cravo 175
- Alexandre (Grécia) 366, 381
- Alfonsín, Raúl (presidente Argentina) 276, 809, 1067, 1102, 1148, 1149
- Alighieri, Dante 389
- Allison, Graham 355, 1012
- Almeida, Paulo Roberto de 40, 305-6, 1335
- Amado, Gilberto 179, 1353, 1372

- Amado, Rodrigo 493
- Américo, Pedro 167
- Amor, Bernardo Sepúlveda (chanceler mexicano) 276, 800
- Amorim, Celso Luiz Nunes 37, 76, 96, 134, 356, 968, 982, 1191, 1193, 1197, 1205, 1207, 1210, 1218, 1219
- Anderson, Benedict 1132
- Andrade, Mário de 484, 566, 1362
- Andreotti, Giulio (primeiro ministro italiano) 1327
- Annan, Kofi (secretário geral ONU) 37, 485, 918, 1259-1264, 1342
- Antonio Candido, ver “Mello e Souza, Antonio Candido”
- Aragão, José Maria 775, 782
- Aranha, Oswaldo 192, 270, 976, 1338-1339, 1404
- Araújo, João Hermes Pereira de 167, 709, 1019
- Araújo, Marcos Antonio de 938
- Araújo Castro, João Augusto de 251, 296, 492, 493n, 500-1, 507, 517, 1004, 1036, 1123
- Araújo Castro, Luiz Augusto de 76, 982
- Araújo Jorge, A. G. de 264
- Arendt, Hannah 8, 21, 23, 26, 35, 42, 52, 57, 58, 63, 91, 96, 99, 133, 136, 142, 151-155, 196, 200, 203, 235, 239, 240, 253, 284, 313-315, 346, 352, 419, 434, 463, 465, 469, 541, 569, 722, 725, 731, 752-753, 780, 905, 1057, 1083, 1091, 1093, 1105, 1189, 1245, 1254, 1262-1299, 1312-1315, 1320, 1332, 1343, 1352, 1362, 1371-1405
- Arinos filho, Afonso 172, 194
- Aristóteles 212
- Aron, Raymond 25, 41, 45, 60, 65, 133, 232, 355, 358, 365, 366, 372, 384, 421, 470, 472, 475, 482, 483, 489, 491-499, 503n,

- 
- 507, 509n, 512n, 515n, 526, 530n, 553n, 566, 637, 694,  
727, 733, 792n, 828, 838, 904, 1080, 1085, 1203, 1226,  
1236, 1313, 1314n, 1315n, 1342, 1343
- Azambuja, Marcos 231, 981, 1367
- Azeredo da Silveira, Antonio Francisco 9, 280, 321, 327, 1011n,  
1015, 1021, 1124
- Azevedo Filho, Leodegário A. de 174
- Azevedo, Aluísio 169, 170
- Bacon, Francis 1311
- Baer, Werner 1020n
- Balassa, Bela 832
- Balmaceda, José Manuel 133, 180, 1141, 1211, 1402
- Balzac, Honoré de 1254
- Bances, J. Perez 547
- Baptista, Luiz Olavo 663-670, 1022, 1363, 1368, 1369, 1372, 1397
- Barão de Ladário 1180, 1181
- Barão do Rio Branco, ver “Rio Branco”
- Marschall von Bieberstein, Adolf (barão, chanceler do Império  
alemão) 950
- Barbosa, Rui 143, 185, 196, 205, 240, 290, 310, 938, 947-950,  
957, 963, 1099, 1102, 1107, 1328, 1338, 1393
- Barreto, Lima 195
- Barreto, Tobias 39, 1373, 1382
- Barreto, Vicente 1373
- Bastide, Roger 251, 870
- Batista, Eliezer 82, 84
- Batista, Paulo Nogueira 978
- Bauer, Yehuda 752

Beaufre, André (general francês) 774, 779  
Beier, Ronald 1299n  
Ben-Gurion, David 1319  
Bergman, Ingmar 1286  
Bergsten, Fred 1006n, 1011n  
Berlin, Isaiah 99, 361, 531n, 1298, 1299, 1343, 1363, 1373, 1374  
Bernardes, Arthur 959, 962, 963, 964, 968, 971  
Bettiol, Laércio F. 1019n  
Bismarck, Otto von 260  
Bobbio, Norberto 26, 32, 35, 45, 46, 63, 65, 98, 184, 200, 203, 224, 240, 287, 344, 360, 430, 434, 455, 461, 462, 475, 481-483, 488, 493, 497, 499, 500, 504n, 509n, 529n, 540n, 543n, 549, 552, 555, 556n, 562, 570, 581, 647, 670, 701n, 704, 719, 723, 726, 741, 752, 845, 1049, 1091, 1102, 1105, 1241, 1261, 1268, 1271, 1283, 1286, 1295, 1296, 1304, 1310, 1312, 1343-1346, 1354-1355, 1365, 1379-1387, 1390, 1392, 1393, 1397, 1401, 1403, 1405  
Bocaiúva, Quintino 105, 1182  
Bodin, Jean 390, 1343  
Bomfim, Manuel 1141, 1355  
Bonanate, Luigi 463, 478  
Bonavides, Paulo 549n  
Bonifácio, José 443, 928, 1176, 1402  
Bopp, Raul 179  
Borges, Jorge Luis 276, 1362, 1370  
Borja, Célio 70, 138, 161  
Botero, Giovanni 795, 796n, 961, 972  
Bouterse, Dési 322

- 
- Boutros-Ghali, Boutros 975
- Bovero, Michelangelo 170, 184n, 249, 704n, 1295n, 1306, 1384, 1392
- Boxer, Charles R. 1169n
- Braillard, Phillipe 408
- Brás, Venceslau 1099
- Brecheret, Victor 167
- Brenner, Michel J. 789n
- Breton, André 1302
- Brigagão, Clóvis 503-4
- Briggs, Herbert W. 357, 1356
- Brizola, Leonel 983
- Brown Jr., William Adams 587n, 591
- Bueno, Clodoaldo 298, 1140, 1178
- Bull, Hedley 26, 233, 238, 242, 360, 409n, 427-37, 461, 548n, 796, 1314, 1343
- Burge, Alejandro 659
- Bush, George W. 100, 127, 423, 454-5, 468, 565, 854, 909, 924, 1203, 1207, 1226
- Butterfield, Herbert 543n
- Buzan, Barry 801n, 1081
- Buzzati, Dino 1281
- Café Filho, João 1120
- Caicedo, José Maria Torres 1136
- Caillois, Roger 503n
- Callado, Antonio 566n
- Calógeras, João Pandiá 105, 184, 198, 199n, 209, 949, 958, 963, 970

Camilión, Oscar 1110

Camões, Luís Vaz de 39, 100, 110, 295, 464, 771, 791, 931, 1232,  
1334, 1352, 1362

Campanella, Tommaso 796, 1048

Campos Salles, Manuel Ferraz de 311, 1001, 1105

Campos, Haroldo de 155, 842, 1300n, 1354, 1365

Cançado Trindade, Antonio Augusto 1072n

Cárcano, Miguel Ángel 1110

Cárcano, Ramón 1101

Cárdenas, Lázaro 722

Cardim, Carlos Henrique 1162n, 1354, 1377

Cardoso, Fernando Henrique 24, 53, 64, 70, 85, 87, 100-5, 108,  
119, 121-4, 129, 131-4, 137-9, 152, 162, 180, 190, 217, 250,  
259, 300, 346, 353, 356, 431, 561, 633, 685, 688, 690, 722,  
744, 902-3, 909, 910, 923-7, 968, 1092, 1103, 1106, 1108,  
1111-3, 115, 1120-6, 1137, 1162-4, 1172, 1192, 1200, 1206,  
1209-11, 1216, 1264, 1285, 1342, 1355, 1389

Cardoso, Ruth 53, 108, 225, 1323

Carlos, Juan (rei da Espanha) 1066, 1294

Carneiro Leão, Valdemar 1178

Carr, Edward Hallett 44, 1311

Carter, James Earl (presidente EUA) 260, 332, 414, 1020, 1037,  
1038

Carvalho, Carlos Augusto de 1180-1

Carvalho, José Murilo de 1140

Cassin, René 740

Castañeda, Jorge 610

Castells, Manuel 1081

- 
- Castelo Branco, Humberto de Alencar 1034  
Castoriadis, Cornelius 32, 159, 507n, 523, 823, 1049  
Castro, Fidel 253  
Cavaco e Silva, Aníbal (primeiro ministro e presidente Portugal) 78  
Cavallo, Domingo (ministro argentino da Economia) 122  
Cazimajou, Emile 701n  
Cercas, Javier 1294  
Cervantes Saavedra, Miguel de 1254  
Cervo, Amado Luiz 105  
Ceschiatti, Alfredo 167  
Chairman, Lester B. 778n  
Chamberlain, Arthur Neville (primeiro ministro britânico) 96,  
1227  
Chardin, Teillard de 162  
Chateaubriand, Assis 963  
Chávez, Hugo 423, 1076, 1152-3, 1203, 1214, 1224-6, 123-31,  
1240-42  
Chernenko, Constantin (secretário geral PCUS) 280  
Chohfi, Osmar 16, 211-15  
Churchill, Winston 202, 1338  
Cícero, Marco Tulio (orador romano) 151, 1270  
Clausewitz, Carl von 337, 423-4, 489, 553, 566n  
Clemenceau, Georges (primeiro ministro francês) 196, 958  
Clinton, William (presidente EUA) 100, 423, 565, 1092, 1203  
Coelho, Pedro Motta Pinto 982  
Colli, Walter 350  
Colliard, Claude-Albert 366, 367n

Collor de Mello, Fernando 35, 49, 51-3, 69, 71, 74-5, 86, 101, 137-9, 159-61, 298-9, 353, 678-9, 681, 688, 707, 708, 710, 842-3, 852, 980-1, 1075-8, 1103, 1120, 1149, 1150, 1192, 1394, 1404

Collor, Lindolfo 963

Combacu, Jean 510n, 512n

Comte-Sponville, André 1286

Comte, Auguste 491, 495

Condorcet, Marquês de 546

Constant, Benjamin 1301

Corrêa da Costa, Sergio 512n

Corrêa do Lago, André 674n, 680n, 684-6n

Cortesão, Jaime 264,

Costa Couto, Ronaldo 1404

Costa e Silva, Alberto da 133, 171-2, 1376

Costa, Lúcio 164, 998

Costa, Rubens Vaz 1011n

Cotta, Sérgio 539n

Coutinho, Carlos Nelson 652n, 1380

Couto e Silva, Golbery 250

Covas, Mário 71

Craxi, Bettino (primeiro ministro italiano) 274, 1966

Crucé, Émeric 286

Cruz, João Batista 1162n

Cunha, Euclides da 191, 1140

D. João VI 152, 165, 174, 202

D. Pedro I 167, 174,

D. Pedro II 1140

- 
- D'Incao, Maria Angela 431, 1367, 1391
- Dahl, Robert A. 780n
- Dallari, Pedro B. de Abreu 351, 461n, 1315n, 1369, 1394
- Dam, Kenneth 586, 589, 590-8n, 600-3n, 606-8n
- Damiani, Gerson 461n
- Danese, Sérgio França 16, 28, 257-61, 277-8, 999, 1119, 1325, 1342, 1374
- De Gaulle, Charles (presidente França) 194, 332, 774, 1091
- De la Rúa, Fernando (presidente Argentina) 1103, 1111
- Debes, Célio 1176n
- De La Madrid, Miguel (presidente México) 276, 1067
- Delgado de Carvalho, Carlos Miguel 206,
- Delgado, Humberto 1122
- Demóstenes (orador grego) 366, 369, 371-8, 381, 385
- Deus, João de (chanceler português) 78
- Deutsch, Karl Wolfgang 17, 25-6, 31, 33, 43, 335n, 358, 375, 402n, 407-20
- Di Tella, Guido (chanceler argentino) 1111
- Di Tella, Torcuato 1108
- Dias, Maria Odila da Silva 174, 1138
- Diáz-Alejandro, Carlos 1007, 1008n
- Diaz, Cláudio 1239-42
- Dilthey, Wilhelm 310
- Dinesen, Isak 1280
- Dix, Otto 483
- Dolhnikoff, Miriam 1176n
- Dollinger, Carlos Von 1020n, 1035

Dornelles, Francisco 277, 280  
Dostoiévski, Fiódor 187, 1254  
Drucker, Peter 830, 835  
Drummond de Andrade, Carlos 465, 484, 566, 721, 1258  
Duchamp, Marcel 1296  
Duhalde, Eduardo Alberto (presidente Argentina) 123  
Dupas, Gilberto 22, 37, 350, 1279-84, 1342, 1355, 1390, 1399  
Durand-Berthez, Pascal 664, 665n  
Dutra, Eurico Gaspar 26, 993-5, 1251  
Eagleburger, Lawrence (secretário de Estado americano) 967, 971  
Eanes, Ramalho (presidente Portugal) 275, 1066  
Easton, David 44, 772  
Eban, Abba (chanceler israelense) 95-6, 355  
Eco, Umberto 144, 203, 471  
Eden, Anthony (chanceler e primeiro ministro britânico) 96  
Ehrenberg, Victor 367n, 369n, 375n, 380-1n  
Ellwanger, Siegfried 753, 758, 1379-80, 1383, 1398, 1404  
Fanfani, Amintore (primeiro ministro italiano) 274  
Faoro, Raymundo 1273  
Farias, Rogério de Souza 294, 1338  
Felipe (rei da Macedônia) 366, 369-73, 381  
Fernandes, Raul 97, 187, 960-1, 994  
Ferreira, Aloysio Nunes 726  
Ferreira, Gabriela Nunes 209, 1139  
Ferrer, Aldo 788n, 835, 1098, 1107, 1115  
Ferrero, Guglielmo 230, 1254  
Ferro, Antonio 1121

- 
- FHC, ver “Cardoso, Fernando Henrique”
- Figueiredo, João Baptista de Oliveira 73, 276, 297, 317, 509, 1023-6, 1038, 1042, 1054, 1062, 1120
- Fishlow, Albert 1009
- Flaubert, Gustave 178
- Flecha de Lima, Paulo Tarso 90, 280, 978
- Flores, Venancio 260
- Flusser, Vilém 1374
- Fonseca Jr., Gelson 16, 20-38, 48, 54, 113, 230, 237-56, 273, 283-303, 356, 428-33, 529, 559, 970-2, 981, 1076, 1124, 1254, 1326-7, 1342, 1368-70, 1372, 1402
- Fonseca, Hermes da 1120
- Fortuna, Felipe 178
- Fraga, Rosendo 1101
- Fralon, José-Alain 1269
- Franck, Thomas M. 244
- Franco, Itamar 710-11, 968, 1103, 1326
- Franco, Francisco (ditador espanhol) 706
- Frank, Thomas 478
- Freud, Sigmund 498, 1311
- Freund, Julien 554n
- Freyre, Gilberto 185, 199, 200n, 208, 250, 1273
- Friedmann, Wolfgang 603-6, 636
- Fronzizi, Arturo (presidente Argentina) 659, 1109-10
- Fuentes, Carlos 18, 717-24, 1396, 1398
- Fujimori, Alberto (presidente Peru) 79, 1076
- Fujita, Edmundo Sussumo 1171n
- Fukuyama, Francis 577

Furlan, Luiz Fernando 1170, 1172  
Furtado, Celso 24, 250, 1051, 1137, 1273-77, 1342  
Fustel de Coulanges, Denis 375n  
Gago Coutinho, Carlos Viegas (aviador português) 1120  
Gall, Norman 1022n  
Galtung, Johan Vincent 515  
Galvão, Marcos 1325  
Gama, Domício da 170, 191, 958, 963  
Gama, Vasco da 464  
Gambini, Roberto 1032  
Gandhi, Mohandas 500  
Garcia, Eugênio Vargas 35, 435, 955-73  
Garcia, Marco Aurélio 1197, 1205  
Gasparian, Fernando 1277  
Geisel, Ernesto 37, 73, 100, 252, 260, 280, 296, 1014-28  
Gellner, Ernest 233, 1526, 1371  
Germani, Gino 1108  
Giavarini, Adalberto Rodríguez 1111  
Gibson Barbosa, Mário 36, 188-9, 1036, 1124  
Giddens, Anthony 110  
Gierke, Otto Friedrich Von 390  
Gil, Gilberto 225  
Glitz, Gustave 377  
Goes Filho, Synesio Sampaio 16, 28, 201, 206-7, 263-66, 1142,  
1342, 1399  
Góes, Walder de 1015n, 1036  
Goethe, Johann Wolfgang von 178

- 
- Goldemberg, José 70, 72, 76, 78, 679, 689, 981, 1076
- Gomes, Angela de Castro 1251
- Gonçalves de Magalhães, Domingos José 173-4, 176
- González, Felipe (presidente do Conselho espanhol) 706, 1061, 1066
- Gorbachev, Mikhail (secretário geral do PCUS) 280, 826, 1294
- Gortari, Carlos Salinas de (presidente México) 705, 708
- Goulart, João 102, 213, 252, 1034, 1123, 1275
- Goya, Francisco 483
- Gracq, Julien 1281
- Gramsci, Antonio 231, 1384
- Grinover, Ada Pellegrini 350
- Grócio, Hugo 21n, 1104
- Gross-Espiell, Hector (chanceler uruguaio) 602, 609
- Grossman, David 1322
- Grossman, Jackson 1391
- Gudin, Eugênio 1036
- Guerreiro, Ramiro Elísio Saraiva 9, 16, 22, 36, 48, 90, 107, 189, 280, 297, 317-18, 495-99, 817, 1026
- Guicciardini, Francesco 28, 478-9
- Guimarães, Samuel Pinheiro 1205-7, 1218
- Guimarães, Ulysses 49, 71, 89, 310, 759, 1121, 1379
- Guimarães Rosa, João (e Aracy de Carvalho) 1245
- Gusmão, Alexandre de 193, 264, 1141
- Guterres, Antonio (secretário geral ONU) 1126-27, 1131-34, 1342, 1404
- Habermas, Jürgen 419n, 1310-11
- Hacker, Andrew 781

- Hambro, Edward 610
- Hassner, Pierre 1083, 1086
- Hauriou, Maurice 444
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 366, 392, 482, 537-42, 548, 556, 725, 1021, 1255
- Heidegger, Martin 1144, 1311
- Heráclito (filósofo grego) 487, 494
- Herrera, Felipe (primeiro presidente BID) 1209
- Hesíodo (poeta grego) 384
- Hilton, Stanley 1032
- Hirschman, Albert O. 302, 547, 653, 659, 786n, 1092, 1105, 1305, 1343
- Hirst, Mônica 96, 251, 1043n, 1251
- Hitler, Adolf 517, 734, 1227
- Hobbes, Thomas 29, 45, 59, 99, 116, 126, 238, 345, 360, 390, 409, 434, 462-3, 467-9, 473-4, 478, 481, 502, 509, 535-7, 543, 554-57, 654, 684, 737, 906, 1059, 1151, 1207, 1265, 1311-14, 1343, 1352, 1360, 1365
- Hobsbawn, Eric 1079
- Hoffmann, Stanley 25, 43, 357, 408, 418n, 462, 549, 550n, 792n, 796n, 826, 1343
- Holanda, Sérgio Buarque de 250, 1132, 1273
- Holbein, Hans 171
- Holbraad, Carsten 430, 490, 972
- Houaiss, Antonio 174, 175, 1191
- Hudek, Robert E. 603-5
- Hugo, Victor 734
- Hull, Cordell (secretário de Estado EUA) 292, 585, 740

- 
- Hume, David 370, 1343  
Huntington, Samuel 577  
Hurrell, Andrew 17, 26, 430-31, 437-42, 472-3, 1311n, 1342, 1389  
Hussein, Saddam (ditador iraquiano) 1237  
Husserl, Edmund 310, 721  
Iglesias, Enrique (chanceler uruguaio) 1209  
Iglésias, Francisco 173, 263-64  
Ilari, Virgílio 489, 490n  
Isócrates (orador ateniense) 371, 376, 382  
Itiberê da Cunha, Brasília 174  
Jackson, Jesse 812  
Jackson, John H. 585n, 592n, 600n, 608n, 643, 664, 1380  
Jacobson, Dan 1287  
Jaeger, Werner 366, 370-1n, 375-6n, 381n  
Jaguaribe, Helio 5, 7-8, 17, 24-6, 33, 42, 46, 61, 70-2, 251, 357, 429, 443-57, 775, 778n, 782, 788n, 821, 825, 836-7, 971, 1004, 1098, 1107, 1108, 1152, 1273, 1275, 1343, 1361, 1373, 1397, 1399-1400  
Jango Ver “Goulart, João”  
Jaspers, Karl 552, 553n, 838, 1287  
Jatene, Simão 70, 72  
Jiménez, Juan Ramón 12  
João Paulo II 1066  
João XXIII 1066, 1288  
Johnson, Lyndon B. (vice-presidente e presidente EUA) 243  
Johnson, Paul 202  
Joly, Carlos 691  
Jonas, Hans 1283

Jouvenel, Bertrand de 737

Jünger, Ernst 725

Junqueira, Ivan 176

Justo, Agustín 1106

Kafka, Franz 1281

Kant, Immanuel 7, 18, 21, 45, 58-60, 98-9, 129, 239, 284, 346, 360, 382, 416, 419, 424, 434, 462-3, 466-69, 473-78, 482-5, 503, 523, 546, 551, 552, 556, 559-67, 574, 578, 582, 644, 647, 672, 677, 684, 690, 725, 731, 734, 737, 756, 795, 804, 838, 852, 877, 987-8, 1064, 1080, 1105, 1151, 1235-6, 1263, 1265, 1275, 1299, 1309-16, 1343, 1379, 1382

Katzenstein, Peter J. 1136

Kaváfis, Konstantínos 1281

Kelsen, Hans 98, 541-2, 1343

Kemal Atatürk, Mustafa (primeiro presidente da República da Turquia) 448

Kennan, George F. 113, 205, 682, 968-9, 1130

Kennedy, Paul M. 538

Kennedy, John Fitzgerald 260, 1033, 1389

Kennedy (Rodada Gatt) 596, 599, 601

Keohane, Robert O. 1006n, 1136

Khatami, Mohammed (presidente da República Islâmica do Irã) 1203

Khomeini, Ruhollah (líder xiita iraniano) 551, 1298

King, Martin Luther 722

Kirchner, Néstor (presidente Argentina) 1153

Kissinger, Henry 44-5, 50, 90-94, 238, 332, 354-55, 694, 793, 865, 1015, 1019, 1054, 1342

- 
- Klabin, Israel 42, 687, 1373
- Klabin, Wolff, 1376
- Klerk, Frederik de 22, 37, 1291-94
- Koh, Tommy 678-9, 979, 982
- Kohl, Helmut (primeiro ministro da RFA) 1092
- Koifman, Fábio 1269, 1394
- Kubitschek, Juscelino 25, 40, 44, 50, 100, 135-6, 158, 163, 213, 221, 260, 270, 279, 357, 786-7, 791, 799, 997, 1020, 1033, 1046, 1109, 1120, 1122-3, 1137, 1204-6, 1275, 1351
- Kuhn, Thomas 355, 880
- Kujawski, Gilberto de Mello 182, 265, 1363, 1378
- L'Huillier, Jacques 800n
- Lacerda, Maurício de 963
- Laden, Osama bin 467, 902, 909
- Lafer, Celso 7-11, 19-38, 69-92, 135-45, 191n, 197n, 229n, 232, 372n, 382n, 427-35, 487n, 530n, 535-6n, 544n, 546n, 549n, 553n, 684-5n, 701n, 710n, 714n, 772n, 786n, 791n, 796n, 800n, 849n, 865n, 901n, 981-2, 1003-4n, 1012n, 1015n, 1023n, 1025n, 1029n, 1042n, 1076, 1166n, 1171n, 1176n, 1259n, 1300-4n, 1313-5n, 1335-47, 1349-51
- Lafer, Horácio 16, 41, 187, 221, 270, 309-12, 320, 357, 488, 787, 1000, 1033, 1109-10, 1123, 1137, 1354
- Lama, Dalai 101, 844
- Lamounier, Bolivar 1360
- Lampreia, Luiz Felipe 16, 22, 48, 54, 56, 78, 124, 190, 224-5, 319-22, 356, 968, 1126, 1321
- Lamy, Pascal (diretor geral OMC, presidente da Comissão Europeia) 122
- Lasswell, Harold D. 611, 776

Leibniz, Gottfried 390, 1360  
Leitão da Cunha, Vasco 188  
Lijphart, Arend 409  
Lima, Maria Regina Soares de 26, 240, 251, 429, 1014n  
Lindgren Alves, José Augusto 579, 1369  
Lins, Álvaro 193-4, 1122  
Lins da Silva, Carlos Eduardo 40, 1339, 1342, 1355, 1397  
Lins e Silva, Evandro 188  
Liska, George 33, 772-3n, 777n, 784-7n, 1015n  
Llosa, Mario Vargas 718  
Locke, John 1296  
Lorenz, Günter 178, 314  
Lourenço, Eduardo 464, 1390  
Lowenthal, Abraham F. 1037  
Luhmann, Niklas 287  
Lula da Silva, Luiz Inácio 337, 134, 298, 300, 321, 423, 683, 686,  
690, 753, 1087-8, 1092, 1147, 1150, 1170, 1172, 1191,  
1195, 1197, 1201, 1204-16  
Macedo Soares, José Carlos de 97, 186-7, 484  
Macedo Soares, Luiz Filipe de 981  
Machado de Assis, Joaquim Maria 21, 49, 112, 214, 467, 718, 973  
Madison, James (secretário de Estado e presidente EUA) 1027  
Magalhães, José Calvet de 1377  
Magalhães, Olinto de 939, 958  
Magalhães Pinto, José de 94, 1036  
Magnoli, Demétrio 265  
Malan, Pedro 1011, 1076

- 
- Malraux, André 163, 702  
Mandela, Nelson 22, 1092, 1285, 1288, 1289, 1291, 1327  
Mangabeira, Octávio 269  
Mao Tsé-tung 1103, 1135, 1141  
Maquiavel, Niccolò 59-60, 116, 238, 345, 390, 424, 434, 463, 469,  
478, 654, 1236, 1311, 1314-16  
Marcílio, Maria Luiza 1388  
Marcovitch, Jacques 350, 613n, 691, 1379  
Mariani, Clemente 1206  
Maritain, Jacques 1324  
Marotta Rangel, Vicente 24, 42, 357, 801n, 1372  
Marques, A. H. de Oliveira 1169n  
Marques Moreira, Marcílio 49, 70, 138, 160, 819, 981, 1075n,  
1076, 1078, 1383, 1389  
Martens, Friedrich 950, 952  
Martí, José 1136  
Martins, Hermínio 431, 1391  
Martius, Carl Friedrich Philipp von 173  
Marx, Burle 164  
Marx, Karl 250, 330, 421, 444, 447, 453, 469, 498, 547, 779, 883,  
1241, 1274, 1303, 1343  
Mauá, Visconde de (Irineu Evangelista de Sousa) 1091  
Mazzini, Giuseppe (líder autonomista italiano) 734  
McCarthy, Joseph 722  
Médici, Emílio Garrastazu 1017, 1034  
Meireles, Cecília 1301  
Melfi, Adolpho José 350  
Mello, Sérgio Vieira de 37, 1263-65, 1342

Mello Barreto Filho, Fernando de 16, 28, 203, 267-71, 1342

Mello e Silva, Alexandra de 69

Mello e Souza, Antonio Candido 173, 178, 344, 361, 473, 721, 1133, 1254, 1273, 1275, 1281, 1354, 1359, 1367, 1374, 1385, 1389-90

Melo Neto, João Cabral de 169, 176-7, 1291, 1367

Melo, Evaldo Cabral de 180

Melo Franco, Afonso Arinos de 90-91, 97, 158, 187, 188n, 193, 270, 320, 427, 1002, 1034, 1122

Melo Franco, Afrânio de 962-3

Melville, Herman 1254

Mena, Ortiz (economista mexicano, presidente BID) 275, 1209

Mendès-France, Pierre 44, 91, 144, 866, 1094, 1204

Mendes, Aristides de Sousa 37, 1267-71, 1342, 1379

Menem, Carlos (presidente Argentina) 1103, 1110-1

Merle, Marcel 408, 409n

Merquior, José Guilherme 16, 22, 28, 37, 169, 172, 182, 229-36, 427, 548, 1253-58, 1342, 1367, 1369, 1371, 1393, 1400

Michelet, Jules 1276

Mitre, Bartolomé 260

Mitterrand, François (presidente França) 277, 1066

Moisés, Massaud 170

Moïsi, Dominique 103

Mommsen, Theodor 142, 156, 265, 1320, 1334

Mondale, Walter (vice presidente EUA) 812

Monnet, Jean 659, 733, 734

Monroe, James (presidente EUA) 260, 290, 293, 1031

Montaigne, Michel de 1281, 1284

- 
- Montesquieu - Charles Louis de Secondat, Baron de 503, 546,  
1286, 1296, 1343
- Montoro, André Franco 70, 162, 1108, 1282, 1376
- Moraes, José Ermírio de 309
- Moraes, Vinicius de 175-7
- Moraes, Prudente José de 1121, 1180-1
- Morales, Evo (presidente Bolívia) 1201, 1227, 1231, 1245
- Morán, Fernando 706
- Moratinos, Miguel Ángel (chanceler espanhol) 1214
- Morgenthau, Hans 238, 242, 513, 1311, 1342
- Morse, Richard 1135
- Moscardo de Souza, Jerônimo 231
- Mota, Carlos Guilherme 174
- Motta, Sérgio 1282
- Moura, Gerson 26, 37, 251, 429, 993-6, 1000, 1032, 1249-52,  
1342
- Mourão, Augusto Albuquerque
- Mourão, Fernando 1163, 1164n, 1165, 1167
- Müller, Lauro 186, 202, 268-9
- Muñiz, Carlos (chanceler argentino) 1101
- Murtinho, Wladimir 164
- Mussolini, Benito 1241
- Nabuco, Joaquim 133-4, 165, 169, 179, 180-2, 197, 198n, 202,  
206, 211, 224, 759, 1030, 1087, 1130, 1141, 1211, 1257,  
1328, 1329, 1402
- Nabuco de Castro, Sérgio Henrique 705n
- Namier, Lewis 242
- Napoleão 194, 734

Napoleão III (imperador francês) 260, 1136  
Nardin, Terry 432  
Nascentes, Antenor 487, 488n, 1059  
Nasser, Gamal Abdel (líder egípcio) 96, 300, 448  
Nehru, Jawaharlal (primeiro ministro indiano) 448  
Neves, Tancredo 16, 29, 31-2, 261, 273-82, 807-8, 815-7, 1043-60,  
1061-73, 1120-1, 1196, 1276, 1327, 1380, 1391  
Neves da Fontoura, João 97, 102, 187, 295, 994  
Nicolau II (imperador da Rússia) 939  
Niemeyer, Oscar 164, 167, 998  
Nietzsche, Friedrich 491, 1346  
Nixon, Richard (presidente EUA) 260-1, 332, 792, 1000  
Nogueira Batista, Paulo 978  
Nora, Pierre 134, 179, 184, 185n, 194, 204  
Nye Jr., Joseph S. 194, 1006n, 1111  
Ohno, Massao 1177  
Ohtake, Tomie 1177  
Oliveira, José Aparecido de 1126  
Oliveira Lima, Manuel de 269, 174, 195, 202, 1135, 1141, 1257,  
1337  
Oliveira Torres, João Camillo de 197n  
Organski, A. F. K. 33, 774, 776n, 782n, 785, 787n, 797n  
Ortega y Gasset, José 46, 112, 213, 240, 265, 455-6, 658, 720,  
1117, 1273, 1299, 1307  
Ozorio de Almeida, Miguel A. 1004n  
Pacheco, Félix 186, 963-4  
Paine, Thomas 546  
Paiva Abreu, Marcelo de 251, 1032

- 
- Papa Francisco 1086
- Paranhos Jr., José Maria da Silva, ver “Rio Branco”
- Paranhos, José Maria da Silva, ver “Rio Branco”
- Patriota, Antonio de Aguiar 356, 927
- Paz, Octavio 37, 98, 172, 212, 276, 439, 468, 538n, 551n, 717-21,  
747, 839, 911, 1050, 1133, 1201, 1253, 1257, 1295-1307,  
1342, 1354, 1356, 1365
- Pearson, Lester Bowles 778
- Peçanha, Nilo 269
- Peixoto, Celina do Amaral 90
- Peixoto, Floriano 940, 1120, 1141, 1180
- Peña, Felix 8-9, 18, 25, 46, 358, 657-61, 735, 1004n, 1098, 1144,  
1227, 1354, 1370
- Pereira, Celso de Tarso 174
- Pereira, José Mário 172
- Pereira de Sousa, Washington Luiz 1176, 1179
- Perelman, Charles 551, 533n, 536n
- Peres, Shimon (primeiro ministro e presidente de Israel) 22, 37,  
1082, 1234, 1319-22, 1342
- Perez, Carlos Andrés (presidente Venezuela) 1076
- Pericás Neto, Bernardo 76, 981-2
- Perri, Flávio Miragaia 983
- Perrone-Moisés, Cláudia 1372, 1374, 1394
- Pertini, Sandro (presidente Itália) 274, 1066
- Pescatore, Pierre 583, 593, 610
- Pessoa, Eptácio 65, 959, 960, 963, 1120
- Pessoa, Fernando 1164
- Pétain, Philippe 1203

Pimenta Bueno, José Antônio 197  
Pinedo, Federico 659  
Pinochet, Augusto (ditador chileno) 1245  
Pinto, Roger (senador boliviano) 1243-46  
Pio XI 193  
Piza e Almeida, Gabriel de Toledo 1181  
Platão 373-77  
Plaza, Victorino de la 1099-10  
Políbio (geógrafo e historiador grego) 65, 570, 1306  
Pompeu de Toledo, Roberto 259, 1108  
Ponte Ribeiro, Duarte da 265  
Portinari, Candido 17, 167, 481-85, 566-7  
Potter, Henry 944  
Prado Jr., Caio 250, 1273  
Prado, Eduardo 1135  
Prebisch, Raúl 447, 595n, 659, 778, 1137, 1143, 1275, 1342  
Proudhon, Pierre-Joseph 28, 58, 405, 465, 792  
Proust, Marcel 1325  
Putnan, Robert 355  
Quadros, Jânio 100, 135, 138, 213, 252, 280, 1001, 1017, 1034,  
1110, 1122, 1204, 1206, 1275  
Raffaelli, Marcelo 1018n  
Ranke, Leopold von 538  
Rao, Vicente 215  
Raposo Tavares, Antonio (bandeirante) 264  
Reagan, Ronald (presidente EUA) 275, 280, 332, 532, 810, 812-3,  
1038-9, 1041-2, 1066

- 
- Reale, Miguel 72, 96, 204, 244, 343, 346, 361, 463, 472, 532, 535n, 551, 1102, 1221, 1342, 1354, 1360, 1364, 1366, 1373, 1375-76, 1378, 1384-86, 1392, 1398
- Reyes, Alfonso 214
- Rezek, José Francisco 74, 78, 159, 198, 356, 678, 746, 980-1, 1076, 1399
- Ribeiro, Darcy 1176, 1275
- Ribeiro Couto, Rui E. 172
- Rice, Condoleezza (secretária de Estado EUA) 1210
- Ricoeur, Paul 204
- Ricupero, Rubens 16, 28, 52, 5506, 63, 76-7, 182, 196, 207, 209, 231, 273-82, 283, 559, 680, 689, 709n, 881, 981-2, 987, 1019n, 1061, 1131, 1146, 1197, 1257, 1323-30, 1338, 1342, 1367, 1370, 1391
- Rio Branco, Barão do (José Maria da Silva Paranhos Jr.) 35, 63, 103, 106, 122, 134, 154, 157, 165-172, 183-215, 219, 224, 229, 239, 240, 265, 267, 268, 269, 279, 289, 290, 293, 340, 432, 433, 824, 919, 929, 949, 957, 976, 1030, 1031, 1099, 1100-1102, 1107, 1108, 1125, 1141-1143, 1158, 1193, 1202, 1207, 1255, 1258, 1328-1330, 1338, 1395, 1396
- Rio Branco, Visconde do (José Maria da Silva Paranhos) 211, 224, 265
- Rivadavia, Bernardino (primeiro presidente da Argentina) 1097
- Robespierre, Maximilien 1254
- Roca, Julio (duas vezes presidente da Argentina) 261, 1105, 1106
- Rodó, José Enrique 1135
- Rodrigues, José Honório 24, 105, 250
- Rodrigues Alves, Francisco de Paula 261, 311
- Rogers, William D. 1038

Romero, Pedro 1253  
Roosevelt, Franklin D. 187, 243, 260, 292, 722, 740, 812, 1032,  
1338  
Roosevelt, Theodore 941-2, 1135  
Rosecrance, Richard 829, 966  
Rosenau, James N. 25, 43, 44, 409, 772n, 789n  
Rouanet, Sérgio Paulo 37, 70, 72, 1257, 1309-17, 1342, 1403  
Rousseau, Jean-Jacques 229, 231, 234, 286, 1254-56, 1302  
Rousseff, Dilma 688, 690, 753, 1147, 1150-1, 1155  
Rubin, Seymour J. 664n, 667n  
Ruggie, John 287  
Ruggiero, Renato (diretor OMC) 619, 637  
Russell, Roberto 659  
Rutley, Philip 1373  
Saboia, Eduardo 1243, 1245  
Saboia, Gilberto V. 579  
Sacadura Cabral, Artur de (aviador português) 1120  
Sadat, Anwar (presidente Egito) 261, 332  
Saint-Simon 491  
Salazar, António de Oliveira 1121-24, 1270, 1342  
Salmon, Jean J. A. 533n, 536n  
Sampaio Ferraz Júnior, Tércio 303, 340, 534, 535n, 1103, 1354,  
1362-3, 1366, 1382, 1392-3  
Sampaio, Jorge (presidente Portugal) 1126  
San Tiago Dantas, Francisco Clementino 9, 41, 90, 95, 158, 187,  
213, 246, 270, 288, 320, 357, 456, 582, 915, 1034, 1058,  
1110, 1122, 1275, 1325, 1361, 1383  
Sanchez Neto, Miguel 175

- 
- Sanchez, Vicente 982  
Sanguinetti, Julio María (presidente Uruguai) 809  
Santi, Enrico Mario 1297  
Santo Agostinho 200, 1335, 1340  
Saraiva, José Flávio Sombra 1164n, 1167  
Saramago, José 717  
Sardenberg, Ronaldo Mota 76, 763, 768, 967, 981-2, 1004  
Sarmiento, Daniel 758  
Sarney, José 73, 260, 298, 677, 978, 1071-3, 1102, 1120, 1226,  
1148-9, 1197, 1276  
Sartre, Jean-Paul 422, 425, 1092  
Schmidt, Augusto Frederico 1000-1  
Schmitt, Carl 554, 561, 906, 1197, 1343  
Schultz, George (secretário de Estado EUA) 275-6  
Schuman, Robert 734  
Schumpeter, Joseph 470, 547  
Schwartzman, Simon 786n  
Seffrin, André 179  
Segall, Lasar 167, 1351, 1354-5, 1375, 1385  
Seixas Corrêa, Luiz Felipe de 75, 85, 211-2, 224, 231, 294, 298,  
705, 708, 711, 981, 1105, 1209, 1367  
Selcher, Wayne A. 1006, 1007n  
Serra, José 71, 278, 1282, 1320  
Setúbal, Olavo 189, 356  
Shakespeare, William 1254  
Silva, Marina 683  
Silveira, Newton 1182

- Simmel, Georg 310, 547, 655
- Simon, Herbert 354
- Simonsen, Roberto 250, 309
- Skinner, Quentin 243, 971
- Soares, Mário (primeiro ministro e presidente Portugal) 78, 275, 734, 1066, 1125
- Solano López, Francisco (ditador do Paraguai) 1211
- Souza Dantas, Luiz Martins de 314, 1245, 1269, 1342
- Souza e Silva, Celso Antonio de 508, 511, 515, 524
- Spaak, Paul-Henri 734
- Spinoza, Baruch 1284
- Stalin, Josef 260, 779, 1000
- Stead, William T. 939, 950
- Strong, Maurice F. 678-9, 979-82
- Suárez, Adolfo (presidente do Conselho espanhol) 1294
- Suárez, Francisco 330
- Sutherland, Peter (diretor OMC) 645, 1380
- Suttner, Bertha von 939
- Tambo, Oliver 1286
- Taube, Michel de 377, 378n, 379
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia 351
- Teixeira Soares, Luiz Felipe 206, 982
- Telles Jr., Goffredo da Silva 344, 1375, 1377, 1386, 1401
- Ténékides, Georges 367-9, 372-4, 378-84
- Thompson, John B. 104
- Thorstensen, Vera 1160, 1374
- Tito (imperador romano) 446

- 
- Tocqueville, Alexis de 53, 181, 421, 566, 567n, 582, 722, 1296, 1299-1300, 1307, 1343
- Tokatlian, Juan Gabriel 659
- Torga, Miguel 1127, 1271, 1332
- Toynbee, Arnold J. 330, 365, 446, 449, 450, 453, 455
- Trotsky, Leon 1091
- Truman, Harry S. 260
- Trump, Donald 32, 727, 730
- Tucídides (historiador grego) 43, 365, 368, 373-6, 378, 381, 384, 1311, 1314, 1343
- Uruguai, Visconde do (Paulino José Soares de Sousa) 265, 1202
- Vaky, Viron P. 1037
- Valéry, Paul 464, 494, 1083, 1276, 1297-8
- Valticos, Nicolas 572
- Vargas, Getúlio 26, 50, 73, 96, 100, 102, 138, 158, 191-3, 260, 269, 309, 976, 993-5, 1000, 1020, 1032-3, 1092, 1106, 1121, 1204, 1250-1, 1338, 1341
- Varnhagen, Francisco Adolfo de 165-6, 173-4, 1337
- Vasconcelos, Álvaro de 1080, 1269, 1370, 1377n
- Védrine, Hubert 103
- Venâncio Filho, Alberto 170, 1355, 1373, 1394
- Venâncio Filho, Francisco 192n,
- Veríssimo, José 1141, 1387
- Verlaine, Paul 1073
- Vernant, Jacques 774n
- Viana, Helio 206
- Vianna Moog, Clodomir 1135
- Vico, Giambattista 388, 1343

- Vicuña, Francisco Orrego 790, 800, 1356-8n
- Vieira, Antonio 50, 256, 322, 1282
- Vincent, Raymond John 428-9, 431-2
- Visscher, Charles de 563, 564n, 882, 1200, 1343
- Walzer, Michel 562
- Washington Luiz, ver “Pereira de Sousa, Washington Luiz”
- Watanabe, Kazuo 1182
- Watson, Adam 233, 428, 431
- Weber, Max 229, 231, 243, 421, 449, 552, 973, 1255-6
- Wehling, Arno 173, 185n, 363, 1337
- Weil, Eric 538n
- Weil, Prosper 493-4
- Weiler, Lawrence D. 513n
- White, Eric Wyndham 599
- Whitman, Marina von Neumann 1035
- Wight, Martin 26, 143, 238-9, 244, 360, 369, 370-1n, 375n, 376, 378n, 382, 409n, 427, 429-37, 461, 490n, 505, 516-8n, 524n, 537n, 543n, 544, 547, 794, 795-6n, 966, 1314, 1315n, 1343
- Wilson, Woodrow 260, 378, 519, 573, 646, 700, 955
- Wolff, Robert Paul 779, 780n
- Wrobel, Paulo S. 69
- Yeats, William Butler 1083
- Yeltsin, Boris 854
- Young-Bruehl, Elizabeth 1288
- Zaid, Gabriel 1257
- Zea, Leopoldo 704
- Zeballos, Estanislao 196

Zelaya, Manuel (presidente destituído de Honduras) 1230  
Ziegler, David W. 502n, 506n, 510, 515-6n, 518, 524  
Zoellick, Robert 122, 476  
Zola, Émile 178  
Zweig, Stefan 1403





<b>Formato</b>	15,5 x 22,5 cm
<b>Mancha gráfica</b>	10,9 x 17cm
<b>Papel</b>	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
<b>Fontes</b>	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)

“É com satisfação que a Fundação Alexandre de Gusmão publica *Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*, do professor Celso Lafer, embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores. O livro reúne coletânea de textos ligados ao direito, às relações internacionais e à política externa brasileira, criteriosamente selecionados pelo autor e extraídos de sua vasta produção literária e científica. [...] A experiência como diplomata e chanceler colocou o extraordinário preparo acadêmico a serviço da arte da diplomacia e aos desafios de quem por ofício, em dois governos distintos, ajudou na formulação e respondeu pela condução da política externa brasileira. Seu papel e sua influência na sociedade transcendem essa experiência circunstancial. Seus livros, ensaios, artigos, entrevistas e comentários na mídia nas últimas décadas dão a medida de sua importância como formador de opinião. Na verdade, Celso inspirou várias gerações de brasileiros e despertou vocações pelo seu exemplo e pelo conhecimento profundo dos temas”.

Sérgio Eduardo Moreira Lima,  
*presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag).*

“Há quase quarenta anos tenho o privilégio de conviver e conversar com Celso Lafer sobre alguns dos temas sobre os quais escreve. Conhecia praticamente todos os textos aqui publicados. Sobre alguns, trocamos ideias antes de sua versão final. Ainda assim, a leitura dos artigos me surpreendeu. Em primeiro lugar, pelo volume. Mais de uma centena de textos, de formatos diversos, que foram apresentados em periódicos, conferências, depoimentos no Congresso e em jornais. Há ensaios acadêmicos mais longos, com vocação analítica e, de outro lado, textos curtos, jornalísticos, em cima de questões candentes e polêmicas. Estavam dispersos, publicados em veículos diversos, alguns de difícil acesso. Daí ser tão oportuna e bem-vinda a sua republicação”.

Gelson Fonseca Jr.,  
*diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD-Funag).*



[www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

