



# O Brasil e a ONU



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado* Embaixador Celso Amorim

*Secretário-Geral* Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*

Embaixador Jeronimo Moscardo

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 nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847  
Fax: (61) 3411 9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)



# O Brasil e a ONU



Brasília, 2008



Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

1ª Capa - Cândido Portinari - Estudo para o painel "GUERRA", 1952  
óleo sobre tela 165 x 125 cm  
Projeto para o painel na sede das Nações Unidas, Nova Iorque.

Contra Capa - Cândido Portinari - Estudo para o painel "PAZ", 1954  
óleo sobre tela 165 x 125 cm  
Projeto para o painel na sede das Nações Unidas, Nova Iorque.

Equipe técnica:  
Maria Marta Cezar Lopes e Lílian Silva Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação:  
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2008

---

O Brasil e a ONU/Fundação Alexandre de Gusmão. – Brasília :  
FUNAG, 2008

252p.

ISBN: 978-85-7631-129-4

1. Brasil – Organização das Nações Unidas. I. Título.

CDU: 908(81):061.1ONU

---

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) 3411 6033/6034/6847/6028  
Fax: (61) 3411 9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@mre.gov.br](mailto:funag@mre.gov.br)

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



## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO .....	7
<i>EMBAIXADOR CELSO AMORIM - MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES</i>	
I. A ATUAÇÃO RECENTE DO CONSELHO DE SEGURANÇA E O BRASIL .....	15
<i>MARCELO VIEGAS</i>	
II. DE SUEZ AO HAITI: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ .....	39
<i>RICARDO SEITENFUS</i>	
III. POR UM MUNDO LIVRE DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA: DESARMAMENTO E NÃO-PROLIFERAÇÃO .....	59
<i>CARLOS SÉRGIO SOBRAL DUARTE</i>	
IV. O BRASIL E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO PARA CONSOLIDAÇÃO DA PAZ .....	83
<i>GILDA SANTOS NEVES</i>	
V. O BRASIL E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO NAS NAÇÕES UNIDAS .....	109
<i>SÉRGIO ABREU E LIMA FLORÊNCIO</i>	
VI. A AÇÃO CONTRA A FOME E A POBREZA .....	145
<i>ALEXANDRE NINA</i>	
VII. O BRASIL E O COMBATE INTERNACIONAL CONTRA A AIDS .....	161
<i>PEDRO CHEQUER &amp; MARIÂNGELA SIMÃO</i>	
VIII. DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DO BRASIL .....	183
<i>JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES</i>	



- IX. A INCOMPATIBILIDADE ENTRE O RACISMO E A DEMOCRACIA:  
UMA INICIATIVA BRASILEIRA NA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS ..... 205  
*ALEXANDRE GHISLENI*
- X. DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE: DA RIO 92 ATÉ CURITIBA ..... 217  
*LUIZ ALBERTO DE FIGUEIREDO*
- X.I Os TRÊS PAINÉIS SOBRE O IRAQUE NAS NAÇÕES UNIDAS ..... 231  
*EMBAIXADOR ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA & CONSELHEIRA GISELA MARIA  
FIGUEIREDO PADOVAN & CONSELHEIRO LEONARDO GORGULHO N. FERNANDES*



## PREFÁCIO

---







## PREFÁCIO

*Celso Amorim*

*Ministro das Relações Exteriores*



Em seu primeiro discurso na Assembléia Geral da ONU, em 2003, o Presidente Lula reafirmou a confiança que o Brasil deposita nas Nações Unidas e no seu papel insubstituível de promover a paz e a justiça. O fortalecimento do multilateralismo é o caminho que escolhemos, o único que nos parece justo e apropriado.

Acreditamos que a convivência entre os Estados será tão mais harmoniosa quanto maior for o respeito às normas acordadas multilateralmente. É somente por meio da negociação e do diálogo que podemos avançar na solução dos conflitos. Também é por meio deles que devemos tratar as questões de interesse global, como o desenvolvimento e o meio ambiente. Não há instituição internacional melhor aparelhada para executar essas tarefas do que a ONU, o foro universal por excelência.

Este livro oferece ao leitor um panorama diversificado da contribuição do Brasil nas diferentes áreas de atuação das Nações Unidas.

Podemos dividir a agenda da ONU em duas grandes vertentes, conforme estabelecido na Carta de São Francisco: os assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais e os temas econômicos e sociais.

No primeiro caso, a responsabilidade primária de preservar a paz cabe ao Conselho de Segurança, que tem poderes para agir em

nome dos Estados-membros. Eleito membro não permanente pela primeira vez em 1946, o Brasil é um dos países que mais esteve presente no Conselho – nove mandatos, número igualado apenas pelo Japão. Temos, portanto, autoridade para apontar os problemas e os desequilíbrios que afetam o trabalho do Conselho e impõem a necessidade de mudanças.

Nenhuma organização resiste ao tempo se não souber se adaptar às novas realidades. O processo de reforma da ONU, atualmente em curso, precisa avançar. O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das nações.

Daí o imperativo de tornar as instâncias decisórias internacionais mais representativas, legítimas e transparentes. Isso vale em especial para o Conselho de Segurança, que mantém congelada desde 1945 a composição de seu quadro permanente, apesar do notável crescimento no número de Estados-membros de 51 para 191.

Temas estratégicos e fundamentais, como desarmamento, não-proliferação, saúde, crises humanitárias e até mudança do clima tendem cada vez mais a passar pela agenda do Conselho de Segurança. Isso torna ainda mais necessária sua expansão nas duas categorias de membros permanentes e não permanentes, objetivo da ação diplomática do G-4, integrado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão.

Sempre que esteve no Conselho, o Brasil se destacou pela coerência, isenção e bom trânsito entre as delegações. A propósito, recordo-me de um momento significativo à época em que ocupávamos a presidência de turno do Conselho no início de 1999.



## PREFÁCIO

A questão do Iraque havia chegado a um impasse após os bombardeios da chamada operação “Raposa do Deserto”. Os P-5 estavam divididos e a tensão era grande. Foram então constituídos três painéis para tratar de desarmamento (inspeções), questões humanitárias e prisioneiros de guerra kuwaitianos, incluindo propriedades tomadas pelo Iraque na primeira Guerra do Golfo.

O Conselho decidiu oferecer a presidência desses três painéis ao Brasil. Foi um reconhecimento da nossa capacidade de colaborar para entendimentos que, se não puderam resolver plenamente todas as pendências, ofereceram uma via multilateral para encaminhar problema tão grave e sensível. Infelizmente, essa via não foi perseguida nos anos subseqüentes, com as conseqüências conhecidas.

Compete ao Conselho de Segurança decidir e aprovar o envio de operações de paz das Nações Unidas. O Brasil tem tradição nessa área e já participou de mais de 30 missões, incluindo a primeira grande operação de paz da Organização, em Suez, entre 1957 e 1967.

Desde 2004, o Brasil detém o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Contribuímos com um contingente superior a 1.200 militares, além de muitas outras iniciativas de apoio ao desenvolvimento político, econômico e social do Haiti. Entendemos que não basta melhorar a situação de segurança do país. É preciso dar condições reais ao povo haitiano para que, com o auxílio da comunidade internacional, possa seguir de forma autônoma a trajetória de seu próprio desenvolvimento.

A criação da Comissão de Consolidação da Paz, em 2006, abriu um novo capítulo nesse esforço por fortalecer a capacidade nacional nos países recém-saídos de conflitos internos. Para que haja uma paz duradoura é essencial investir no combate à miséria e em



alternativas para gerar empregos e renda em benefício da população local.

Estivemos empenhados em fazer valer o espírito do artigo 65 da Carta das Nações Unidas, segundo o qual o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) deve apoiar o trabalho do Conselho de Segurança. Era preciso estabelecer uma ponte entre os dois órgãos. Ao defender essa idéia, o Brasil apontou a lacuna sistêmica que a Comissão de Consolidação da Paz viria preencher. Esperamos agora que a Comissão possa dar assistência efetiva a países em fase de recuperação pós-conflito.

O tema do desenvolvimento tem sido historicamente um elemento central para a política externa brasileira, sobretudo no âmbito multilateral. Desde nossa contribuição pioneira à UNCTAD, estivemos presentes nos principais debates que se travaram sobre o assunto.

A Ação contra a Fome e a Pobreza, lançada por iniciativa do Presidente Lula em 2004, é um exemplo do empenho brasileiro em colocar o desenvolvimento no topo da agenda internacional. Um dos resultados concretos da iniciativa foi a criação da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra AIDS, malária e tuberculose (UNITAID).

Na área de direitos humanos, nossa adesão aos instrumentos internacionais é hoje completa. No ano passado, o Brasil foi eleito para o Conselho de Direitos Humanos, que substituiu a antiga Comissão de Direitos Humanos (CDH). Na sessão inaugural do Conselho em Genebra, em junho de 2006, manifestei o ponto de vista brasileiro de que atitudes puramente confrontacionistas são contraproducentes. Quando alguns países são singularizados por razões políticas, enquanto outros são deixados



## PREFÁCIO

de lado sem razão plausível, o resultado é o isolamento e a radicalização. Isso não contribui para a equidade nem traz benefícios para as vítimas de abusos.

Continuaremos ativos na defesa dos direitos humanos, interna e externamente. A interligação dessas duas dimensões se reflete em nossa atuação diplomática.

Exemplo disso foi a iniciativa brasileira, no ano 2000, de que a CDH reconhecesse a incompatibilidade entre racismo e democracia. Rompemos um tabu: em geral, países em desenvolvimento não costumavam apresentar iniciativas sobre direitos civis e políticos. Embora tenha enfrentado dificuldades e resistências, a resolução proposta pelo Brasil foi aprovada e as idéias que a inspiraram continuam a enriquecer o tratamento que se tem dado à matéria.

Na área ambiental, a começar pelo marco representando pela Rio-1992, o Brasil tem tomado a liderança em debates sobre o desenvolvimento sustentável. Em 2006, sediamos em Curitiba duas importantes conferências internacionais: a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-8) e a Reunião do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (MOP-3). Acaba de realizar-se, no Rio de Janeiro, importante reunião sobre Governança e Meio Ambiente, quando mais uma vez o Brasil procurou lançar as bases de um diálogo construtivo em tema que parecia intratável.

Os tópicos cobertos por este livro não esgotam a ação do Brasil na ONU nem o papel da nossa diplomacia multilateral. Poderíamos mencionar os trabalhos da Assembléia Geral, órgão de representação igualitária e universal que gostaríamos de ver fortalecido. Fazemos propostas que a valorizam, como a resolução a favor de um Hemisfério Sul Livre de Armas Nucleares.

Desejamos um mundo mais solidário, onde o direito internacional seja respeitado e os Estados procurem resolver seus diferendos pela via pacífica. Desejamos também um mundo menos desigual, onde o esforço coletivo seja direcionado ao desenvolvimento integral de todos os povos. A ONU, apesar de todas as suas limitações, pode ajudar para que esse sonho se torne realidade um dia.

Ao concluir este Prefácio, quero prestar uma homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello, meu amigo, vítima de um ignominioso atentado contra a Missão da ONU em Badgá – o maior já sofrido pela Organização em toda sua história. Seu exemplo de dedicação, idealismo e competência continuará servindo de inspiração a todos nós que acreditamos nas Nações Unidas.

Brasília, 8 de setembro de 2007



I.

---

**A ATUAÇÃO RECENTE DO  
CONSELHO DE SEGURANÇA E O  
BRASIL**



## A ATUAÇÃO RECENTE DO CONSELHO DE SEGURANÇA E O BRASIL

Marcelo Viegas

### CONSELHO DE SEGURANÇA: O QUE É

O Conselho de Segurança é um dos seis órgãos principais estabelecidos pela Carta das Nações Unidas (sendo os outros a Assembléia Geral, O Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado). Nos termos da Carta da ONU, o Conselho de Segurança detém “responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais,” agindo em nome dos Membros da Organização (Artigo 24). O Artigo 25 do mesmo documento estabelece, ainda, o compromisso de todos em “acatar e implementar (suas) decisões”. O órgão tem a prerrogativa de autorizar o uso da força, tornado ilegal pela Carta em todos os outros casos à exceção da legítima defesa, prevista no Artigo 51, e a adoção de medidas coercitivas - como sanções - contra aqueles que representem ameaça à paz e segurança internacionais.

Apesar das amplas prerrogativas de que dispõe, e da inegável relevância de seus trabalhos para a Organização e para o conjunto de seus membros, o Conselho de Segurança é um órgão de composição consideravelmente restrita. Após a reforma de 1963, que expandiu o número de integrantes de 11 para 15, o Conselho passou a ser composto por cinco membros permanentes (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia) e dez membros não-permanentes eleitos para mandatos não consecutivos de dois anos.



MARCELO VIEGAS

## TRANSFORMAÇÃO “DE FATO” NOS TRABALHOS

Desde o fim da guerra fria, os trabalhos do Conselho de Segurança passam por profunda transformação. Durante aquele período, o poder de veto dos EUA e da União Soviética tendia a inviabilizar a tomada de decisão no órgão sobre questões de alguma relevância estratégica para qualquer um dos dois países. Superado o antagonismo atávico entre as superpotências da era bipolar, a comunidade internacional redescobriu o Conselho como instância efetiva para lidar com crises internacionais.

Boa ilustração dessa nova realidade é o número de resoluções aprovadas nas décadas imediatamente anterior e subsequente à queda do Muro de Berlim. De 1980 a 1989, o Conselho de Segurança adotou 184 Resoluções, enquanto que de 1990 a 1999 o número foi de 637. Mensurado por apenas este referencial, o trabalho no órgão teria mais do que triplicado entre um período e outro. A evolução até os dias de hoje atesta a manutenção deste novo patamar. Outros parâmetros para avaliar quantitativamente o trabalho do órgão, como o número de sessões realizadas a cada mês ou a quantidade de declarações presidenciais, comunicados ou outras manifestações públicas do Presidente revelam tendência ainda mais pronunciada de aumento de atividades.

A título de exemplo, vale lembrar que quando o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, exerceu a presidência do órgão, em março de 2005, a agenda do órgão registrou 26 sessões formais e 19 reuniões de consulta (em 23 dias úteis), com a aprovação de 9 resoluções e 5 declarações presidenciais. Em termos práticos, o Conselho de Segurança, originalmente concebido como órgão de convocação extraordinária para lidar de maneira pontual com crises

que representassem ameaça à paz e à segurança internacionais, tornou-se órgão de atuação praticamente permanente.

O aspecto quantitativo, contudo, ainda que expressivo, é apenas a dimensão mais evidente da transformação ocorrida no órgão. Como não poderia deixar de ser, a nova dinâmica trouxe também profunda alteração na própria natureza dos trabalhos. Ainda que decorrência do desbloqueio da pauta do órgão, esta alteração talvez seja o fator mais importante na explicação do incremento na atividade do Conselho de Segurança. Com a nova realidade, multiplicaram-se as intervenções aprovadas no órgão, entre as quais as Missões (de paz e outras) mandatadas pelo Conselho, as quais passam a exigir acompanhamento de seus membros.

A solução das questões incluídas na Agenda do Conselho depende de fatores políticos. Influem de maneira decisiva o comprometimento dos membros das Nações Unidas, em particular dos membros permanentes do Conselho detentores de poder de veto (Artigo 27.3), em chegar a acordo quanto a uma solução, assim como a capacidade e disposição das partes envolvidas no diferendo em acatar e adequar-se às decisões do Conselho.

Análise mesmo que superficial da agenda recente do Conselho de Segurança evidencia a preponderância de temas recorrentes com relação aos quais a ausência de um ou mais dos fatores acima mencionados impede encaminhamento satisfatório. Esta realidade tem feito com que se tornem cada vez mais freqüentes as Resoluções de “*technical rollover*”, as quais, na ausência de acordo no Conselho de Segurança mesmo quanto a eventuais ajustes que possam aproximar a questão de seu equacionamento, limitam-se a, geralmente em bases consensuais, prorrogar, em prazos reduzidos, os mandatos anteriormente aprovados pelo órgão. À guisa de exemplo, vale notar



que, em 2006, das 41 Resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança, todas por consenso, 25 referiam-se a renovações de mandato, e destas, 17 praticamente limitavam-se a prorrogar mandatos nas bases acordadas anteriormente.

O esforço pela adoção de Resoluções por consenso, que caracteriza a atuação presente do órgão, muitas vezes mascara a incapacidade de se chegar a (novos) acordos substantivos e faz com que as decisões sejam o estrito “mínimo denominador comum” possível entre os cinco membros permanentes.

A articulação prévia entre os membros permanentes é outra das características da evolução recente do trabalho do Conselho de Segurança que contribui para o aumento de suas atividades. Especialmente a partir dos atentados terroristas perpetrados contra os EUA em 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança passou a ser acionado, nos casos em que há convergência de visão entre os P-5, para fazer aprovar medidas de alcance global, com base nas prerrogativas estendidas pelo Artigo 25 da Carta, e com crescente frequência a partir do Capítulo VII (relativo à autorização do uso da força), de forma a contornar processo negociador mais amplamente multilateral. Ademais, a agenda do Conselho foi expandida e passou a incluir decisões sobre questões temáticas, como o combate ao terrorismo ou o risco da obtenção de armas de destruição em massa por agentes não-estatais.

A “agenda temática” de que se dotou o Conselho não se restringe às questões em que o órgão serve de veículo para a adoção de medidas genéricas de caráter compulsório. Também se verifica a proliferação de itens temáticos marginais às ameaças à paz e à segurança internacionais em si, como, entre outros, os das “crianças ou mulheres em conflitos armados”. Com a reduzida capacidade de influência dos

membros não-permanentes nas decisões substantivas, tornou-se praxe que os membros eleitos, ao ocuparem a presidência de turno, busquem ilustrar sua passagem pelo Conselho com proposta de questão temática a ser considerada em debate aberto.

Um ponto adicional a ser tido em consideração na caracterização dos trabalhos atuais do Conselho de Segurança é o da flexibilização no que se refere aos parâmetros de atuação do órgão. Exemplos podem ser encontrados na adoção, a partir de meados dos anos '90, de “sanções direcionadas” e na aplicação de sanções a facções no interior de um determinado país em conflito.

## O BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA

O Brasil é, junto com o Japão – que igualou o feito ao ingressar no Conselho em 2005 -, o país que por mais vezes ocupou um assento não permanente do Conselho de Segurança, tendo sido eleito para o órgão nove vezes. No período pós guerra-fria, o Brasil participou da composição do Conselho nos biênios 1993-94, 1998-99 e 2004-05.

A atuação do Brasil no órgão norteou-se, sempre, pela defesa do multilateralismo e do respeito ao direito internacional. Por meio de sua presença, o Brasil bateu-se pela preservação e fortalecimento das Nações Unidas como instância de encaminhamento das questões de alcance internacional e trouxe para o órgão uma perspectiva coerente com os interesses dos países em desenvolvimento e da região latino-americana e caribenha. Nesta última passagem pelo Conselho de Segurança, empenhou-se particularmente pelo fortalecimento da capacidade das Nações Unidas para a prevenção de conflitos, pelo recurso à diplomacia, mediação, construção da paz e enfrentamento das causas econômicas e sociais dos conflitos, dentro do respeito à



MARCELO VIEGAS

soberania dos países afetados, tendo sido, também no Conselho de Segurança, o mais vocal dos defensores do estabelecimento da Comissão de Construção da Paz (objeto de capítulo próprio) em termos que não resultassem prejudiciais à representação dos países em desenvolvimento.

A presença regular do Brasil no Conselho de Segurança, assim como seus esforços pela ampliação e correção nos desequilíbrios de sua composição são eloqüentes demonstrações do comprometimento brasileiro com o papel do multilateralismo na esfera da promoção da paz e segurança. Sinalizam, ainda, a percepção, seja interna, seja no exterior, de que o país tem contribuição relevante a prestar aos trabalhos do órgão. As últimas passagens do Brasil pelo órgão, especialmente as duas mais recentes, por sua atualidade e pela importância, regional ou global, de que se revestem algumas das questões em pauta, permitem ilustrar esta nova realidade dos trabalhos do órgão, sob a perspectiva da participação brasileira. Não se trata de realizar análise pormenorizada, mas tão somente de identificar tendências novas na atuação do Conselho e resumir o posicionamento brasileiro perante tais desenvolvimentos:

## HAITI

No pós guerra-fria, o Haiti já havia ocupado espaço na agenda do Conselho de Segurança quando da passagem do Brasil pelo órgão em 1993-94. Naquela ocasião, o Conselho, por primeira vez, estendeu autorização para que força externa fosse utilizada para “restaurar a democracia” e reconduzir ao cargo o Presidente Jean-Bertrand Aristide. Também por primeira vez, os EUA buscaram a autorização do Conselho previamente a uma intervenção nas Américas. O Brasil não acompanhou a decisão do Conselho (Resolução 940, aprovada com 12 votos a favor e duas abstenções – Brasil e China) por

considerar que a autorização do uso da força nas bases solicitadas era precipitada, não estava em conformidade com os interesses de grande parte dos países da região e constituía preocupante afastamento das práticas e princípios das Nações Unidas no que se refere às ações de manutenção da paz.

O tema ressurgiu em 2004, quando o mesmo Presidente Jean-Bertrand Aristide deixou o poder no Haiti enviando carta ao Conselho de Segurança. A renúncia do Presidente Aristide ocorreu em circunstâncias de forte contestação da legitimidade das eleições à sucessão do Presidente René Préval (1995-2001), ocorridas em novembro de 2000, e da qual Aristide saiu vencedor com somente 10% dos votos do colégio eleitoral; e, posteriormente, de protesto contra a não-realização de eleições legislativas em 2003, como previsto. Em meados desse ano, movimento unindo partidos políticos opositoristas, organizações civis e o setor privado iniciou campanha pela renúncia do Presidente da República.

A despeito de várias iniciativas diplomáticas da CARICOM e da Organização dos Estados Americanos, uma rebelião armada eclodiu em fevereiro de 2004 em Gonaïves, espalhando-se rapidamente para outras cidades. Na iminência de um banho de sangue, anunciado pelos Governos dos EUA e da França, que previam a tomada da capital do país pelas forças rebeldes, na manhã de 29/2/2004, o Presidente Aristide partiu para o exílio, em aeronave norte-americana, para a República Centro-Africana.

O então Primeiro-Ministro Yvon Neptune tomou a iniciativa de implementar variante de plano proposto pela Caricom para a instalação de um Governo Transitório. Assumiu o cargo de Presidente o então Presidente da Corte Suprema de Justiça, Boniface Alexandre. Na noite de 29/2, o Representante Permanente do Haiti



MARCELO VIEGAS

junto às Nações Unidas submeteu ao Conselho de Segurança cópia da carta de renúncia de Aristide e pedido de assistência. Na mesma noite, foi aprovada, pelo CSNU, a Resolução 1529 (2004), que autorizou tropas estrangeiras a entrarem em território haitiano.

O Brasil, após consultas com os países da região, votou a favor da citada resolução consensual que, para evitar que a instabilidade no país pudesse vir a desencadear onda de violência, aprovou, num primeiro momento, o envio imediato de força internacional para a manutenção da ordem. Ao contrário do ocorrido em 1994, porém, e em atenção a preocupações externadas em particular pelo Brasil, a Resolução que aprovou o envio da força multinacional estabelecia prazo específico para sua retirada e previa o estabelecimento de Operação de manutenção da paz das Nações Unidas, que a sucederia.

Tendo em conta a dimensão regional da crise haitiana, o Brasil prontificou-se a participar da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), da qual veio a assumir o comando militar. A presença da MINUSTAH possibilitou a realização de eleições presidenciais e parlamentares no Haiti e permitiu estabelecer grau de estabilidade institucional propício à condução democrática dos planos de reconstrução do país com base na ajuda internacional. A atuação da diplomacia brasileira tem contribuído para o reconhecimento da necessidade de se aliar aos esforços de estabilização iniciativas paralelas destinadas à promoção do desenvolvimento econômico, social e institucional do Haiti.

## TERRORISMO

O terrorismo ganhou espaço na agenda do Conselho de Segurança como ameaça corrente à paz e à segurança internacionais após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA. A reação do

Conselho ao ocorrido, consubstanciada na Resolução 1373 (2001), estabeleceu novos parâmetros de atuação. Pelo documento, o Conselho de Segurança determinou que todos os Estados membros das Nações Unidas deveriam adotar medidas de caráter genérico no combate ao terrorismo, entre as quais a de aderirem a 12 convenções internacionais relacionadas ao combate ao terrorismo. Na visão de alguns, por primeira vez o Conselho assumia papel legislador, não só pela imposição da adoção de textos legais, como também por estabelecer mecanismo de acompanhamento do cumprimento da resolução (o Comitê Anti-Terrorismo - CAT) e cobrar dos Estados membros relatórios a serem processados naquela instância.

É bem verdade que a solicitação da submissão de relatórios pelos Estados membros não começou com o Comitê 1373, mas o caráter de “cobrança” associado aos trabalhos do CAT e a natureza genérica das obrigações impostas pela Resolução monitorada pelo Comitê estabeleceram novo patamar no relacionamento entre o Conselho de Segurança e os Estados membros. A partir de então, a requisição de relatórios difundiu-se como novo padrão de atuação do órgão. O comitê de sanções contra o regime Talibã e a Organização Al-Qaeda, no Afeganistão, conhecido como Comitê 1267, criado em 1999, prontamente adequou-se à nova realidade, que também serviu de base para os trabalhos iniciais do Comitê 1540, criado para combater o risco de acesso a armas de destruição em massa por agentes não-estatais.

O “combate ao terrorismo” trouxe, ainda, outras alterações às práticas do Conselho. A principal destas foi a adoção, em janeiro de 2002, da Resolução 1390, impondo sanções contra o Talibã e, principalmente, a Al Qaeda, independentemente da evolução da situação no Afeganistão, no qual o regime Talibã já havia sido afastado do poder por intervenção militar autorizada pelo Conselho de Segurança.

O Brasil não era membro do Conselho em 2001-02, quando da introdução das alterações na dinâmica dos trabalhos do órgão acima descritas, mas participou das negociações que levaram ao estabelecimento do Comitê 1540, bem como dos exercícios de avaliação e ajuste do CAT e do Comitê 1267. Em todos esses processos a delegação brasileira atuou com o objetivo de preservar o caráter institucional das decisões do Conselho de Segurança, sempre em conformidade com o direito internacional e dentro dos limites estabelecidos na Carta para a atuação do órgão.

No caso do Comitê 1540, estas preocupações estiveram complementadas pela necessidade de preservar-se a integridade dos Tratados de desarmamento e não-proliferação, bem como o equilíbrio entre direitos e obrigações dos Estados membros neles refletido. No Comitê 1267, a delegação brasileira contribuiu ativamente para o esforço de fortalecimento institucional do Comitê, conforme refletido na Resolução 1526 (2004), particularmente na preservação de data específica para a revisão das sanções pelo Conselho. Nas negociações relativas ao CAT, que resultaram no estabelecimento do Diretório Executivo do Comitê Anti-Terrorismo (CTED) por meio da Resolução 1535 (2004), o Brasil engajou-se em esforços para evitar a adoção pelo Conselho de enfoque excessivamente centrado nos meios de repressão. Sustentou também a importância de assistir os países em desenvolvimento no cumprimento das obrigações no campo do contra-terrorismo e de associar a proteção dos direitos humanos à luta contra o terrorismo. Apoiou, ainda, a preservação das prerrogativas de independência na atuação do Secretariado; das da Assembléia Geral na supervisão orçamentária; e das do próprio Conselho de Segurança na avaliação dos resultados alcançados pelo CTED.

## ORIENTE MÉDIO

Não se pode falar do histórico recente de atuação do Conselho de Segurança sem referência à questão do Oriente Médio, item volátil de quase perene consideração pelo órgão. A situação no Oriente Médio passou a ser item obrigatório da agenda mensal do Conselho de Segurança a partir de 2002. Foram diversos e de profunda significação os desenvolvimentos na região desde então. O órgão, contudo, na maior parte das vezes, manteve postura secundária no que se refere à condução do tema, apesar de sua inegável relevância para a paz e segurança internacionais, em função de atitudes contrárias à multilateralização do tratamento do assunto por parte de alguns Estados membros.

Permanece inalterada a postura dos EUA de fazerem uso de veto sempre que sejam consideradas propostas condenatórias da ação de Israel. Mais do que o próprio emprego do veto pelos EUA, que se verificou em oito ocasiões de 2001 a junho de 2006 (quatro no período 2004-05, em que o Brasil fazia parte do Conselho), a ameaça de seu uso impede a ação do órgão. O papel secundário para o Conselho de Segurança no que se refere ao tema ficou consolidado a partir da criação do “Quarteto”, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores dos EUA e da Rússia, pelas mais altas autoridades em termos de política externa da União Européia e pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que auto-erigiu-se em garante do “mapa do caminho” para a resolução do conflito israelo-palestino de 2002.

Todavia, uma análise nos padrões de votação dos projetos de resolução sobre o tema vetados pelos EUA é significativa, por revelar alteração de comportamentos no Conselho. Até 2001, era comum em projetos dessa natureza o voto favorável por todos os membros do Conselho, à exceção do veto norte-americano. Foi este o padrão

de votação para seis dos sete projetos considerados pelo Conselho de Segurança entre 1989 e setembro de 2001. Entretanto, a partir de então não há uma única votação que repita essa distribuição de votos. O Reino Unido absteve-se na votação de cinco dos seis projetos vetados pelos EUA, em geral na companhia de países eleitos como representantes não-permanentes dos grupos da Europa Ocidental e outros (abstenções registradas nas seis votações), do Leste europeu (cinco abstenções) e, em alguns casos, da África (duas abstenções).

Ainda no que se refere ao item Oriente Médio, o Conselho de Segurança, para além das semestrais renovações de mandato da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), considera com alguma regularidade a situação naquele país. Em setembro de 2004, foi adotada a Resolução 1559, pela qual o órgão, em referência oblíqua à presença de forças sírias presentes no Líbano, conclamava “todas as forças estrangeiras restantes” a se retirarem. A Resolução contou apenas com a margem mínima de nove votos necessários para sua aprovação. O Brasil, juntamente com outros cinco membros do Conselho, entre os quais China e Rússia, absteve-se na votação, no entendimento de que a questão extrapolava a alçada de atuação do Conselho por imiscuir-se em questão que não constituía ameaça à paz e se inscrevia na alçada jurisdicional interna do Líbano. A situação naquele país suscitou, ainda, a criação de Comissão de Investigação Independente para auxiliar na elucidação do atentado que vitimou fatalmente o antigo Primeiro Ministro libanês Hafiq Hariri. No que se refere às incursões e ataques israelenses contra o país, em 2006, contudo, o Conselho de Segurança permaneceu inerte durante 34 dias, propiciando críticas quanto a sua inoperância. Cabe notar que sete civis brasileiros morreram naquele conflito e cerca de 3000 tiveram que ser evacuados. Além disso, o Ministro Celso Amorim visitou o Líbano, onde manteve contatos com autoridades e percorreu áreas afetadas. O Brasil também fez doações de medicamentos ao Governo libanês.

## IRAQUE

A resposta da comunidade internacional à invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990 foi, à época, considerada por muitos o fato iniciador de uma “nova ordem internacional” possibilitada pelo fim da guerra fria. A ofensiva desencadeou reação internacional autorizada por meio de Resolução do Conselho de Segurança (Resolução 678 (1990)), que em breve espaço de tempo restabeleceu a soberania kuwaitiana. Ao final daquele conflito, porém, diversas questões não resolvidas, como, por exemplo, as do retorno de propriedades e nacionais kuwaitianos e de terceiros países capturados durante a guerra e do destino dado aos programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa mantiveram o Iraque na agenda do Conselho e sob sanções (Resolução 687 (1991)).

Confluência de fatores, entre os quais a readquirida capacidade de ação do Conselho de Segurança, a ineficácia das sanções em obter os resultados almejados e a crise humanitária que afetou grande parte da população iraquiana em decorrência das sanções, fomentou a introdução de inovações no trabalho do Conselho, como a criação do programa “petróleo por alimentos”, maior programa de assistência humanitária da história das Nações Unidas, e os esforços de inspeção da UNSCOM, e posteriormente da UNMOVIC.

O Brasil prestou contribuição de relevo ao esforço para fazer prevalecer a via da diplomacia e da negociação na condução do tema. Em fins de 1998, a condução da questão iraquiana passou por profunda crise, alimentada pela expulsão pelo Iraque dos inspetores internacionais da UNSCOM e pelas campanhas de bombardeio do país levadas a cabo por EUA e Reino Unido, sob o pretexto de que Bagdá continuava a violar condições estabelecidas em Resoluções aprovadas com base no Capítulo VII da Carta. O Conselho



encontrava-se dividido entre os que desejavam aumentar a pressão sobre o Iraque, e aqueles que consideravam ser insustentável a situação a que o país vinha sendo submetido e propunham o levantamento das sanções. No exercício da presidência do órgão, em janeiro de 1999, o Embaixador Celso Amorim, então Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, lançou esforço para a construção de novo consenso em torno da situação iraquiana. Para tal, contribuiu para a criação de três painéis dedicados a analisar, respectivamente, a situação humanitária no Iraque, a questão do desarmamento do país e o tema das pessoas e propriedades desaparecidas. Os “painéis Amorim”, como ficaram conhecidos, serviram de base para a elaboração da Resolução 1284 (1999), que estabeleceu os critérios para a condução do programa “petróleo por alimentos” em condições mais efetivas em termos de assistência humanitária, e também determinou com maior clareza os parâmetros para a atestação do desarmamento do Iraque, condição necessária para a suspensão das sanções. Os referenciais estabelecidos pelos painéis orientavam a atuação da UNMOVIC até a véspera da intervenção militar conduzida à margem das Nações Unidas por coalizão liderada pelos EUA.

A nova guerra, conduzida sem autorização do Conselho de Segurança, teve o efeito de suspender as atividades das Nações Unidas no Iraque. Após a destituição de Saddam Hussein do poder, o esforço no Conselho de Segurança passou a ser o de permitir a volta das Nações Unidas ao Iraque para auxiliar na reconstrução do país, inclusive no seu aspecto institucional, prestar assistência humanitária e encerrar as lacunas deixadas em aberto com a retirada abrupta do pessoal da Organização antes do início da confrontação.

A tarefa, desde o início, provou-se mais onerosa, não só em termos financeiros, e dramática do que antecipado. O brasileiro Sergio Vieira de Mello, que se havia notabilizado para além das Nações Unidas

por sua capacidade de conduzir processos de reconstrução nacional no Kosovo e em Timor-Leste, foi uma das vítimas de brutal atentado contra a sede estabelecida pelas Nações Unidas, em Bagdá, no início do esforço de reconstrução, em agosto de 2003. O atentado produziu nova retirada das Nações Unidas do país, e exigiu fosse repensada a estratégia de inserção da Organização no Iraque, a qual passou a ser subordinada às condições de segurança e exigiu maior vinculação com as forças de ocupação.

Passados cerca de três anos do atentado, feitos foram alcançados que não teriam sido possíveis sem a retomada da presença das Nações Unidas no Iraque. Entre estes, menção especial cabe às tarefas para as quais foi estendido papel vital às Nações Unidas no processo de reconstrução, como a condução do restabelecimento formal da soberania iraquiana; a realização de duas eleições em âmbito nacional para o estabelecimento do atual Governo e do Governo de transição que o precedeu; e a elaboração de novo texto Constitucional e sua posterior aprovação em referendo popular.

Como membro do Conselho de Segurança no biênio 2004-05, o Brasil participou das negociações relativas ao esforço de reinserção das Nações Unidas e de reconstrução do país. Em consonância com as expectativas do Secretariado, lutou para que fosse reservado papel central para a Organização no processo de reconstrução política, sempre resguardadas as condições de segurança para a presença de pessoal no terreno. Sustentou a necessidade de preservação da integridade territorial iraquiana e do restabelecimento pleno da soberania, inclusive sobre seus ativos. Salientou a necessidade de que fossem observadas as normas de direito internacional, dos direitos humanos e do direito internacional humanitário na atuação das forças internacionais presentes no país.



Apesar dos resultados acima relatados, e dos esforços de boa parte dos membros do Conselho no que se refere ao encaminhamento diplomático do dossiê iraquiano no órgão, o país permanece mergulhado em profunda crise, notadamente no que se refere à situação de segurança. Com atentados diários cujas vítimas fatais são contadas às dezenas, o país encontra-se envolto em verdadeira guerra civil, sem perspectivas de melhora no curto prazo. As principais deficiências no processo de reconstrução do país verificam-se essencialmente nas tarefas e atividades com relação às quais a responsabilidade ficou a cargo das forças que participaram da ocupação do Iraque, como a manutenção da segurança, a atestação do desarmamento do Iraque, e o restabelecimento da infra-estrutura, inclusive de exportação petroleira.

#### TIMOR LESTE

O item Timor-Leste na agenda do Conselho de Segurança tem sido reiteradas vezes apresentado como uma história de sucesso, em que a intervenção da ONU permitiu a transição de um regime de ocupação pela Indonésia para um quadro jurídico-institucional e político de crescente estabilidade. O Brasil, em seu mais recente mandato no Conselho de Segurança, assumiu a liderança do tema, antes sob a responsabilidade do Reino Unido, e buscou, sempre que possível, coordenar-se com a Missão de Timor-Leste junto à ONU para advogar o interesse do Governo timorense nas reuniões do CSNU.

A delegação do Brasil no Conselho de Segurança teve papel de realce nas negociações relativas às Resoluções 1543 e 1573 (2004), que autorizaram as últimas extensões do mandato da UNMISSET (*United Nations Mission in East Timor*), e à 1599 (2005), que estabeleceu o UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*). Com o *status* de missão política especial, a sucessora da UNMISSET foi instituída com a função de coordenar a assistência internacional e identificar doadores

bilaterais para substituir as Nações Unidas nas áreas em que o Timor-Leste continuaria a necessitar de apoio internacional após o encerramento do mandato da missão.

## ÁFRICA

A participação do Brasil no Conselho de Segurança no biênio 2004-05 voltou-se aos temas africanos com destacado interesse. Atendendo às novas diretrizes da política externa nacional, dedicada, entre outros aspectos, à ampliação de suas já tradicionais relações com as nações africanas, a delegação brasileira no Conselho pautou sua atuação pela busca de resoluções satisfatórias para as questões do continente. Dedicou-se o Brasil a incentivar o desenvolvimento social e econômico das nações africanas, trabalhando sempre em consonância com os membros africanos do Conselho e buscando examinar as causas subjacentes dos problemas regionais, ademais da preocupação com a paz e segurança. Ressalte-se que a atuação brasileira baseou-se, sobretudo, no respeito à soberania das nações africanas e no estímulo a resoluções regionais para as questões do continente, diretriz consubstanciada no apoio do Brasil à então recém-criada União Africana.

O mandato brasileiro no Conselho de Segurança coincidiu com importantes desdobramentos nas questões de paz e segurança do continente africano. A delegação do Brasil trabalhou ativamente pela conclusão e manutenção dos acordos de paz entre o Governo de Cartum e o Governo do Sul do Sudão, processo que culminou na assinatura do Acordo Amplo de Paz, em janeiro de 2005, na cidade de Nairóbi. Manifestamos ainda nosso apoio à criação da UNMIS (*United Nations Mission in Sudan*), cujo mandato estabeleceu a função essencial de garantir o cumprimento do tratado firmado na capital do Quênia.



A questão de Darfur foi também objeto das atenções brasileiras, dado o caráter urgente de tragédia humanitária assumido pelo conflito na região. Trabalhou o Brasil por uma atuação efetiva das Nações Unidas em prol da cessação da violência em Darfur, sem se descuidar, contudo, do respeito absoluto pela soberania do Sudão, evitando fazer do conflito pretexto para intervenção nesse país africano.

No que concerne à região dos Grandes Lagos, o Brasil trabalhou ativamente para fortalecer o mandato das Missões das Nações Unidas atuantes na República Democrática do Congo (MONUC) e no Burundi (ONUB), procurando estender sua atuação à temática do desenvolvimento local. A delegação brasileira no Conselho de Segurança defendeu o tratamento regional dos conflitos nos países vizinhos, de modo a envolver as nações afetadas em todas as etapas do processo de resolução de suas questões internas. Nesse sentido, trabalhou com afinco pela realização da Conferência dos Grandes Lagos, objetivando facilitar a consecução da paz, segurança e estabilidade locais.

A delegação teve, ademais, papel ativo nos trabalhos do Comitê de Sanções da RDC, sobretudo no sentido de singularizar a exploração ilegal dos recursos minerais como causa da manutenção de conflitos. O Brasil advogou, nesse contexto, a adoção de medidas destinadas a coibir práticas ilegais no campo da mineração.

A participação do Brasil no Conselho de Segurança no biênio 2004-05 deu-se, ainda, no sentido de obter a devida atenção da comunidade internacional à situação na Guiné-Bissau, cuja estabilidade foi profundamente afetada por rebelião contra o Governo institucional. Ciente da urgência da questão guineense e dos fortes laços que o unem a este país membro da CPLP, o Brasil atuou no CSNU de modo a conseguir que o tema voltasse a ser objeto de uma resolução, e não apenas de trocas de cartas entre o presidente do

Conselho e o Secretário Geral da ONU. Obeve-se, desse modo, a renovação do mandato da UNOGBIS por meio de resolução do Conselho de Segurança, garantindo à questão guineense a visibilidade apropriada.

Durante seu mais recente mandato no Conselho de Segurança, o Brasil não se omitiu perante as complexas questões africanas, que compreendem a maior parte da agenda de paz e segurança. Pelo contrário, a delegação brasileira esforçou-se por ser voz de conciliação e resolução pacífica de contenciosos, defendendo, resolutamente, a autodeterminação das nações africanas e seu direito de decidir soberanamente sobre seus assuntos internos.

Seria impossível cobrir todos os ângulos de atuação do Conselho de Segurança em reflexão que não se quer exaustiva. Deixaram de ser retratadas neste curto relato questões importantes na agenda do órgão no período, como as do Kosovo e do Tribunal Penal Internacional. Todas estas, no entanto, ressalvadas as especificidades inerentes a cada caso, serviriam para ilustrar a nova realidade de trabalho do órgão que aqui se tentou demonstrar e refletiriam o posicionamento de defesa do multilateralismo e de respeito ao direito internacional que orientam a atuação da delegação brasileira.

Retrato abrangente da relação do Brasil com o Conselho de Segurança transcende, no entanto, o mero posicionamento adotado pelo País quanto a questões pontuais na agenda do órgão. O Brasil foi co-responsável por uma fórmula inovadora introduzida no Conselho no período em questão: em sua última passagem pelo órgão, e em cumprimento a decisão do Presidente da República, a delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança incorporou diplomata argentino durante o ano de 2004. Em reciprocidade, diplomata brasileiro participou em 2006 da delegação argentina no Conselho.



Também é forçosa menção ao caráter de promoção da transparência, da qual não está dissociada a iniciativa acima referida de intercambio de diplomatas nas delegações ao Conselho, que sempre orientou a participação brasileira. Durante sua presidência, em março de 2005, o Brasil retomou prática, que contribuíra para estabelecer na passagem anterior, de realizar sessão aberta ao final do mês para que os demais membros da Organização possam passar em revista a atuação do órgão. Na ocasião, em vista da quantidade de questões relacionadas à África na agenda do órgão, a sessão foi dedicada à discussão dos conflitos africanos.

Necessário mencionar também o compromisso do Brasil com a reforma do Conselho de Segurança. Conjuntamente com Japão, Alemanha e Índia, e com o apoio de boa parte dos membros da organização, inclusive membros permanentes do Conselho de Segurança, o Brasil engajou-se em esforço pela reforma do órgão com a expansão de sua composição nas categorias de membros permanentes e não-permanentes.

O Conselho assume papel cada vez mais preponderante nos trabalhos das Nações Unidas e, na ausência de ajustes em sua composição, tenderá a aumentar o questionamento de sua legitimidade. A exclusão de inteiras regiões, como a África e a América Latina, da composição do núcleo decisório poderá sacrificar a eficácia do sistema como um todo, com conseqüências imprevisíveis para o ordenamento internacional.

Se o desempenho do Conselho de Segurança – e da Organização como um todo – não confirmou as expectativas mais otimistas de quando da criação das Nações Unidas, a atual situação iraquiana serve de alerta para o fato de que são pronunciados os limites para a atuação à margem do amparo do direito internacional propiciado

pelo arcabouço onusiano. O Brasil, conforme revelam suas passagens pelo órgão, tem contribuição relevante a prestar para os trabalhos do Conselho e dispõe-se a assumir responsabilidades adicionais no contexto de uma reforma que incorpore membros permanentes do mundo em desenvolvimento ao Conselho de Segurança.





## II.

---

### **DE SUEZ AO HAITI: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ**







## DE SUEZ AO HAITI: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Ricardo Seitenfus<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A ativa participação na busca de soluções pacíficas e negociadas dos litígios internacionais constitui característica marcante da política externa brasileira.

O Brasil contribuiu com os esforços das organizações de alcance regional, caso da União Pan-americana, no passado, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), no presente. Houve igualmente participação em esquemas de concertação política (casos do Pacto ABC integrado por Argentina, Brasil e Chile e do Grupo do Rio) e em iniciativas informais ad hoc segundo o modelo do “Grupo de Países Amigos”. O Brasil também integra, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o sistema de prevenção formalizado pelo Protocolo de Ushuaia.

No plano internacional, o Brasil integrou a Sociedade (ou Liga) das Nações (SDN), no passado, e é membro da Organização das Nações Unidas (ONU), na atualidade.

A etapa decisiva dos processos de solução de litígios – por vezes longos, dramáticos e com elevado custo humano e material –

---

<sup>1</sup> Ricardo Seitenfus é Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, Professor Titular na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) e autor de várias obras sobre relações internacionais, política externa brasileira, organizações internacionais e Direito Internacional Público. Foi Enviado Especial do Governo brasileiro ao Haiti. Seu sítio é [www.seitenfus.com.br](http://www.seitenfus.com.br).



consiste na operacionalização das decisões adotadas. Trata-se da transferência de uma vontade coletiva formal, embora objetiva, do plano das intenções para a realidade a concretizar-se no teatro de operações.

Segundo o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO), 107 Estados participavam como contribuintes, no final de 2005, nas operações de paz das Nações Unidas. Mais de 70 mil homens em missão estavam envolvidos nestas operações. A grande maioria (94%) do pessoal civil, militar e policial é oriunda dos países em desenvolvimento, sendo que o Brasil ocupava a 14ª posição entre os Estados contribuintes às missões de paz.

A presença física de terceiros, dotados de mandato legítimo e legal, no próprio campo onde se enfrentam os litigantes, tem sido imprescindível para fazer com que a palavra transforme-se em ação e a vontade em atos concretos. Neste contexto, desempenham papel primordial as operações de paz. Consciente de sua obrigação frente aos dramas que penalizam a sociedade internacional, especialmente seus integrantes mais frágeis – os Estados desestruturados e a população civil – o Brasil estipulou como princípio constitucional<sup>2</sup> o que já havia adotado como prática de sua atuação externa: a efetiva contribuição para a solução pacífica dos conflitos internacionais.

## O PRELÚDIO

Apesar de ter deixado a Liga das Nações em 1926, o Brasil participou ativamente, na primeira metade da década de 1930, dos esforços de mediação feitos pela SDN e pelo Pacto ABC no conflito que opôs Colômbia e Peru na região do trapézio de Letícia. A disputa

---

<sup>2</sup> Entre os princípios que regem a atuação brasileira no sistema internacional, segundo a Constituição Federal de 1988, estão « a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da Humanidade » (artigo 4º).

sobre o território, situado no coração da Amazônia e contíguo ao Brasil, foi objeto de mediações nos âmbitos regional e universal – complementares embora por vezes concorrentes – que concederam ganho de causa à Colômbia. Para implementar a decisão foi criada, sob os auspícios da SDN, uma Comissão Administrativa que encarregou-se, entre junho de 1933 e maio de 1934, da administração do território.

Além de inaugurar o que posteriormente transformou-se numa tradição da diplomacia brasileira, ou seja, a participação em missões de paz promovidas por organização de alcance universal, o conflito de Letícia permitiu que o Brasil anunciasse o princípio basilar a orientar sua atuação. Assim, o Brasil determinou ao seu representante na Comissão Administrativa, que ele deveria observar “a necessidade absoluta em que se encontra o nosso país de não se desviar um só momento da sua atitude de perfeita imparcialidade no litígio”.<sup>3</sup>

No alvorecer da Organização das Nações Unidas, o Brasil participou com diplomatas e militares, da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) criada pela Resolução 109(II) da Assembléia Geral das Nações Unidas. Preocupados com a intervenção da Albânia, Bulgária e Iugoslávia na guerra civil grega, a UNSCOB encarregou-se do monitoramento fronteiriço e da assistência aos refugiados.

Contudo, foi durante dois períodos mais recentes que a participação brasileira adquiriu grande relevo. Assim, entre os anos

---

<sup>3</sup> Instruções do Ministério das Relações Exteriores do Brasil ao Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos, da Marinha, indicado pelo Brasil para integrar a Comissão Administrativa de Letícia. Cf. MELLO FRANCO, A A de, *Um Estadista da República*, Rio de Janeiro, José Olympio, p. 1463. Durante longo período o princípio da neutralidade constituiu elemento incontornável da mediação. O interveniente externo somente poderia desempenhar seu papel caso demonstrasse isenção e ausência de parti-pris. Os Estados ainda possuíam o direito à guerra. A evolução recente do sistema multilateral de manutenção da paz e da segurança internacionais acena com a possibilidade da proibição da guerra como atributo do Estado e o fortalecimento de mecanismos de imposição da paz.



de 1957 e 1967, o Brasil aumentou sua participação nas Operações de Paz contribuindo de maneira decisiva em seis missões das Nações Unidas, especialmente no Sinai e na Faixa de Gaza. Após 1989, o país diversificou e incrementou sua participação contribuindo em vinte missões de paz das Nações Unidas, com especial importância na que se desenrola presentemente no Haiti.<sup>4</sup>

### O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DO ORIENTE MÉDIO (1957-1967)

A contribuição brasileira mais significativa durante esta fase ocorreu com o envio de importante contingente militar para o Sinai e Faixa de Gaza no âmbito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). Havendo contribuído com outras missões de paz (conforme Quadro I), nossa participação na UNEF I sobressaiu entre as demais, com o Batalhão de Suez, composto por cerca de 6.300 integrantes. Ademais, o Brasil exerceu o comando das operações da UNEF I, com os Generais de Divisão Carlos Paiva Chaves (janeiro a agosto de 1964) e Syseno Sarmento (de janeiro de 1965 a janeiro de 1966).

#### Quadro I - O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1957-1967)<sup>5</sup>

Missão	Localização	Militares	Civis	Período
UNEF I	Sinai e Faixa de Gaza	6.300	-	1957-1967
ONUC	Congo	179	-	1960-1964
UNSF	Nova Guiné Ocidental	2	-	1962
DOMREP	República Dominicana	1	-	1965-1966
UNIPOM	Índia/Paquistão	10	-	1965-1966
UNFICYP	Chipre	20	1	1964-1967 <sup>6</sup>

<sup>4</sup>Além do Haiti, atualmente o Brasil contribui com as missões de paz das Nações Unidas no Chipre, na Península de Prevlaka, no Timor Leste e na Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América Central (MARMINCA) com a intervenção de 11 militares.

<sup>5</sup>Fonte: MRE e FONTOURA, P. R. C. T. da, O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, Brasília, Editora Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 1999, p. 201.

<sup>6</sup>A partir de 1995 dois militares brasileiros integram o Estado-Maior do batalhão argentino que compõe a UNFICYP no Chipre.

O Brasil foi o único país sul-americano que manteve sua contribuição ao longo de toda a missão. Esta constituía, num primeiro momento, no controle da Linha de Demarcação do Armistício resultante do cessar fogo após o desfecho da crise do Canal de Suez e a consequente retirada das tropas britânicas, francesas e israelenses.

Além da supervisão da região do Canal de Suez, os militares brasileiros foram encarregados de manter a paz e a segurança na Faixa de Gaza e na fronteira internacional da Península do Sinai em sua face ocidental. A retirada das forças das Nações Unidas, em maio de 1967, por exigência do Egito, colocou um termo à missão, episódio que precedeu o desencadeamento da Guerra dos Seis Dias.

Entre as participações militares pontuais brasileiras referidas no Quadro anterior, é relevante nossa contribuição às operações de paz no Congo, pois ela anunciou uma importante novidade. Com efeito, além de participar das operações de natureza militar propriamente dita, o Brasil colaborou com o transporte e a distribuição de gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população civil congoleza. Portanto a contribuição brasileira adquiriu um caráter marcadamente humanitário.

Após uma interrupção de alguns anos em razão das reticências do regime militar, o retorno dos civis ao poder levou o Brasil a retomar sua participação nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Abre-se então uma nova fase de cooperação que se estende até os dias atuais.

#### **UM SERVIÇO PRESTADO À HUMANIDADE: O PERÍODO DE 1989 A 2006**

O Brasil contribuiu em vinte operações de paz das Nações Unidas durante este período. Há grande diversificação destas ações não somente no que tange aos variados destinos, a implicar todos os

continentes, mas igualmente no tocante ao escopo de nossa atuação, mais abrangente e de caráter multifacetado. Adicionamos às operações militares clássicas de separação de combatentes e de controle securitário, outros ingredientes tais como o apoio à população civil, o diálogo político, medidas para aumentar o nível de confiança entre as Partes envolvidas no conflito, a reconstrução da infraestrutura de comunicações e a distribuição de víveres e de medicamentos.

O quadro a seguir resume a contribuição brasileira, merecendo destaque nossa participação nas missões de paz no Timor Leste, em Moçambique e, sobretudo, em Angola.

**Quadro II - O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1989-2006)**

Missão	Localização	Militares	Policiais	Civis	Período
UNAVEM I	Angola	16	-	-	1989-1991
ONUCA	América Central	34	-	-	1990-1992
UNAVEM II	Angola	77	39	4	1991-1995
ONUSAL	El Salvador	63	16	5	1991-1995
ONUMUZ	Moçambique	218	66	16	1993-1994
ONUMUR	Ruanda/Uganda	13	-	-	1993-1994
UNPROFOR	ex-Iugoslávia	90	23	-	1992-1995
UNTAC	Camboja	-	-	19	1993
UNOMIL	Libéria	3	-	-	1993
MINUGUA	Guatemala	39	37	-	1994-2001
UNOMSA	África do Sul	-	-	12	1994
UNAVEM III	Angola	4.174	48	-	1995-1997
UNCRO	Crócia	2	1	-	1995-1996
UNPREDEP	Macedônia	5	-	-	1995
UNTAES	Eslovênia Oriental	9	2	-	1996-1998
UNMOP	Península de Prevlaka	5	-	-	1996-2006
MONJA	Angola	35	39	-	1997-1999
UNAMET/UNTAET	Timor Leste	62	18	19	1999-2006
MINUSTAH	Haiti	6.000	-	-	2004-2006

Em junho de 1994, o Brasil enviou uma Companhia de Infantaria Para-queidista a Moçambique, no âmbito da ONUMOZ, como

contribuição ao processo de paz, à segurança interna e à organização das eleições. Moçambique tentava extrair-se das dificuldades de uma longa guerra de libertação nacional que havia se transformado em guerra civil. A manifestação da vontade do povo moçambicano ocorreu no final de 1994, com a realização de eleições gerais, conduzidas sob controle das Nações Unidas. A assunção das novas autoridades colocou um termo a este drama e demonstrou o acerto da contribuição brasileira. Contudo, restava ainda a luta contra as doenças tropicais, a desativação de mais de dois milhões de minas e a reconstrução de sua economia.

Quando tem início a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET, junho de 1999), o Brasil decidiu enviar 5 Oficiais de Ligação Militar, 6 observadores policiais e 22 observadores eleitorais para acompanhar o referendo sobre a independência. A violência que assolou o país a partir de 10 de setembro daquele ano obrigou as Nações Unidas a criar a Força Internacional no Timor Leste (INTERFET). O Brasil participou desta com um Pelotão de Polícia do Exército, além de especialistas em saúde e comunicações.

Com o fim da violência e a retirada das tropas indonésias, é criada, em fevereiro de 2000, a Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET), sob a chefia de Sérgio Vieira de Mello, com a qual o Brasil decide colaborar para o nascimento e a consolidação deste novo país. As eleições de abril de 2002 conduziram Xanana Gusmão à Presidência timorense e permitiram que o Brasil agregasse à sua colaboração de caráter militar, outra de natureza civil nas áreas da saúde, educação, agricultura, administração da justiça e com especialistas em eleições (juizes eleitorais, técnicos em informática, escrutinadores, consultores do Tribunal Superior Eleitoral).

A participação brasileira na UNAVEM I (Angola, 1989-1991) limitou-se a fornecer 16 militares (observadores militares e equipe médica



RICARDO SEITENFUS

do Exército) bem como o comandante dos observadores militares. Na UNAVEM II (1991-1995) nossa contribuição foi materializada com o envio de 120 pessoas (observadores militares, oficiais médicos, enfermeiros, oficiais militares e civis observadores eleitorais).

A grande participação brasileira ocorreu com a UNAVEM III (1995-1997) quando o país manteve em Angola de maneira permanente 1.115 homens assim distribuídos: 36 observadores (19 militares e 17 policiais), 39 integrantes do Estado-Maior e 1.040 integrantes da tropa (800 no Batalhão de Infantaria, 200 na Companhia de Engenharia e 40 nos Hospitais de Campanha).<sup>7</sup> A composição demonstra o caráter multidisciplinar da participação brasileira. Com efeito, além de uma atuação estritamente militar, muitas ações comunitárias foram realizadas nas áreas de saúde, de educação e desporto e na recuperação da malha rodoviária.

A dramática situação provocada pela guerra de independência que desembocou, tal como ocorrera em Moçambique, em um sangrento conflito civil, penalizou pesadamente Angola. O Brasil foi o primeiro a reconhecer Angola independente e sentiu-se solidário, moral e politicamente, a prestar seu concurso para pôr fim à crise. Contudo, localiza-se no continente americano a mais importante contribuição brasileira às missões de paz: trata-se de nossa participação na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

#### **UMA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL: A PRESENÇA BRASILEIRA NO HAITI (2004-2006)**

No final do primeiro semestre de 2004 o Brasil aceitou participar - comandando as tropas e contribuindo com 1.200

---

<sup>7</sup> Cf. MARTINS FILHO, E. R., "O processo de paz em Angola e a participação brasileira", in AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.), Brasil em Missões de Paz, São Paulo, Ed. Usina do Livro, 2005, p. 120.

militares - de operação de paz das Nações Unidas no Haiti. Criada pela Resolução 1.542 (2004) do Conselho de Segurança (CS), a MINUSTAH substituiu a força multinacional de emergência (Resolução 1.529/2004 do CS) que havia sido reunida às pressas em razão da vacância do poder no Haiti decorrente da partida, em 29 de fevereiro de 2004, do Presidente Jean-Bertrand Aristide.

A atual crise haitiana arrasta-se por duas décadas e embora suas motivações tenham origem essencialmente interna – luta pelo poder, desrespeito aos princípios básicos da democracia representativa e do Estado de Direito,<sup>8</sup> violência política e mafiosa, recorrente crise econômica – suas repercussões são transversais provocando um aumento da fragilidade do tecido social que poderia desembocar em guerra civil e desestabilizar o conjunto da Bacia do Caribe.

O Brasil compartilhou das conclusões do CS e decidiu que havia chegado o momento de prestar solidariedade à nação haitiana e ajudar a reintegrar o Haiti na comunidade dos Estados democráticos das Américas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Não existe tradição democrática no Haiti. No entanto, a sua primeira Constituição, promulgada pelo Presidente Alexandre Pétion em 1816, estipulava que os dirigentes do país seriam escolhidos através do voto de todos os cidadãos “exceto as mulheres, os criminosos, os idiotas e as pessoas de condição servil”. O rol de exigências implicava no descarte de 97% da população fazendo com que a escolha dos dirigentes fosse monopolizada pela elite e pelos militares. A primeira eleição presidencial foi realizada somente em 1957. Portanto a crise recorrente que afeta o país desde 1986 deve ser considerada como uma norma pois o contrário dela, ou seja, a estabilidade política somente é alcançada com a ditadura. Frente ao emaranhado confuso que caracteriza a vida política haitiana – resultante de uma ruptura e não de um pacto – o poder sempre foi concebido como total e absoluto.

<sup>9</sup> Apesar de escassas relações, são numerosos os laços que unem o Brasil ao Haiti : o terrível tráfico de escravos que assolou as duas sociedades durante séculos ; similitudes das estruturas de produção econômica durante o período colonial ; muitas crenças e valores compartilhados nas artes, na religião, no desporto e na cultura.

O objetivo central da MINUSTAH durante o período de transição foi o de tornar possível a livre expressão da vontade do povo haitiano na escolha de seus novos dirigentes.<sup>10</sup> Foram confeccionados e distribuídos novos títulos eleitorais, definidas as regras da campanha eleitoral, os locais de votação e a infraestrutura necessária para operacionalizar o exercício da democracia.

A maioria dos observadores estrangeiros e a imprensa internacional mostravam-se céticos com o pleito e previam que este seria desorganizado e violento já que havia sido adiado em várias oportunidades. Efetivamente ocorreram dificuldades : nem todos os potenciais eleitores dispuseram de títulos ; houve problemas de comunicações, de infraestrutura e para o acesso aos locais de votação nas regiões remotas do país.

O voto não sendo obrigatório, esperava-se uma elevada abstenção tal como ocorrera nas votações anteriores. O quadro abaixo reproduz este fenômeno.

#### Participação eleitoral (1987-2000)<sup>11</sup>

Ano	1987	1988	1990	1995	2000
População	5.440.000	5.520.000	6.686.047	7.180.204	7.958.914
Inscritos	2.200.806	-	3.271.155	3.668.049	4.049.026
Votantes	-	1.063.537	1.640.729	1.140.523	2.869.134

Ora, a participação no 1º turno das eleições presidenciais e legislativas de 7 de fevereiro de 2006 alcançou o patamar histórico

<sup>11</sup> Estes dados foram compilados pelos serviços da MINUSTAH e extraídos de várias fontes oficiais haitianas.

de 63% do total dos inscritos. Jamais houve votação no Haiti que alcançasse tal percentual de participação, já que esta dobrou se considerada a média histórica.

A realização do pleito de 7 de fevereiro de 2006 propiciou a substituição do Governo Provisório por outro resultante da vontade dos eleitores. Houve uma dupla reconquista da soberania: a do povo que manifestou sua vontade de maneira livre e ordeira e a do Estado que poderá auto-administrar-se.

O novo Presidente haitiano, René Préval, eleito no primeiro turno, reconheceu a importância da contribuição brasileira para a construção da democracia em seu país. Sua segunda viagem internacional, após visitar a República Dominicana, foi feita ao Brasil. O simbolismo do gesto é revelador e demonstra o apreço pelo que foi realizado.

#### OS FUTUROS DESAFIOS DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NO HAITI

Na triste condição de país mais pobre do Novo Mundo – único a integrar a lista dos países menos avançados (PMA), segundo critérios das agências das Nações Unidas – o Haiti apresenta dilemas de imensa complexidade.

Com a assunção dos novos dirigentes, inaugura-se uma etapa que abriga muitas incógnitas. Por um lado, há consenso sobre a necessidade da continuidade do apoio da comunidade internacional. Por outro, é imprescindível que esta cooperação possa ir além das legítimas preocupações securitárias e comporte uma dimensão sócio-econômica, de reconstrução da infraestrutura e das instituições públicas. A cooperação internacional deveria operar em quatro planos no Haiti.



1) A segurança – o Haiti conta com somente 4 mil policiais para uma população superior a 8 milhões de indivíduos. Como as Forças Armadas foram extintas pelo ex-Presidente Aristide, não há Polícia Militar (Guardas Estadual ou Departamental) e Municipal. Esta situação exige um atenção especial da MINUSTAH e deve permanecer como um dos objetivos permanentes da cooperação internacional. Além disso é imprescindível mudar a cultura da ação policial renitente ao respeito dos Direitos Humanos, pois inspirada na experiência truculenta da era Duvalier.

2) A reconstrução da infraestrutura – Há muitos anos, a rede de comunicações, a geração e distribuição de energia, o saneamento básico e as rodovias encontram-se em completo abandono. A geração energética é caótica, pois o país não dispõe de recursos naturais e sofre estrutural dependência nesta área, a provocar graves e irreparáveis danos ao meio ambiente. É necessário e urgente uma recuperação do sistema de saneamento básico e um mutirão para sua ampliação. A higiene e saúde públicas são pesadamente afetadas e os índices elevados de enfermidades e a reduzida esperança de vida demonstram que o enfrentamento do problema sanitário constitui desafio inadiável.

3) A refundação do Estado – O Haiti é o único exemplo na atualidade a demonstrar a possibilidade de convívio social ante uma virtual ausência de Estado. O Estado haitiano sofreu um processo de desgaste ao longo dos últimos vinte anos, com impacto negativo sobre o sistema judicial e o conjunto das instituições públicas.

4) O Pacto de garantias e liberdades democráticas – As transições políticas latino-americanas tornaram possível a transferência do poder dos militares aos civis graças a conclusão de

pactos de governabilidade estipulando o respeito das regras do jogo democrático e propiciando o convívio político. A transição haitiana não conheceu até o momento semelhante evolução. Os derrotados tendem tradicionalmente a contestar a legitimidade do pleito e o vencedor tenta subjugar a oposição. Trata-se de um verdadeiro «canibalismo» das forças políticas. Portanto torna-se indispensável a assinatura e o respeito a um pacto de garantias e liberdades democráticas, proposto e incentivado pelo Presidente da República eleito.

#### CONCLUSÃO: O QUE MOVE O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Há consciência de que o sistema de solução de conflitos das Nações Unidas – que continua sendo uma construção político-diplomática e, portanto, ajurídica – deva adquirir maior eficácia. Esta exigência é tanto mais importante para os Estados do Sul do planeta na medida em que os litígios bélicos que marcaram o mundo no pós-1945 penalizaram essencialmente os países em desenvolvimento, ao passo que os Estados do Norte conquistavam relativa estabilidade.

Até 1945, a guerra é justa ou injusta. Desde então, ela é lícita ou ilícita. Há uma importante mudança de perspectiva. É consolidado o princípio de cooperação que se torna fundamento do multilateralismo das Nações Unidas.

Os freqüentemente malogrados esforços de mediação para solucionar esses conflitos se explicam pela própria estrutura do poder internacional: os países desenvolvidos que logicamente dispõem de meios de dissuasão e de intervenção, o fazem seguindo as percepções de seus supostos interesses nacionais. Disso decorrem soluções casuísticas aplicadas de maneira *ad hoc* e que percorrem os caminhos de maneira errática.



Para tentar romper o ciclo marcado pela indiferença e/ou pela ineficácia das soluções sugeridas frente aos conflitos que afligem os países em desenvolvimento é indispensável um repensar sobre os próprios mecanismos de solução e mediação de conflitos. Em outras palavras, para dotá-los de um nível de capacidade de intervenção nos conflitos que os afetam é necessário que eles demonstrem capacidade de elaboração de uma nova matriz ideológica e operacional capaz de fornecer uma alternativa ao atual sistema de solução de litígios. A presença brasileira no Haiti corresponde ao exercício de uma diplomacia solidária e insere-se nesta perspectiva.

A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção de uma ação coletiva internacional e sua aplicação, sob os auspícios do CS, num conflito interno ou internacional, feita por terceiros Estados desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência ou por interesses difusos.<sup>12</sup>

Além da hipótese suscitada, há um outro questionamento, fundamental para uma possível teorização da diplomacia solidária. A justificção para a ingerência solidária é moral ou é também jurídica? Uma possibilidade de enfrentamento dessa questão pode estar no pensamento de Kant, que diferencia a moral do direito. A moral é espontânea e incoercível, ao passo que o direito é coercível. A espontaneidade do ato de natureza moral é decorrente da motivação do indivíduo que o pratica; ele está convencido, intimamente, de que sua ação é boa. O ato jurídico depende, por sua vez, de um dever, de algo externo ao indivíduo. Este pode ser um caminho para se perguntar se a ingerência solidária (que pode ser assimilada à aplicação prática

---

<sup>12</sup> Não há ganho real na intervenção. Há somente a idéia de que esta fortalece o sistema multilateral, moldando-o segundo percepções dos Estados intervenientes na medida em que da própria intervenção decorre uma maior autoridade moral e política.

dos princípios da diplomacia solidária) é realizada pelos Estados por um convencimento próprio, ou se há alguma norma, ainda que muito geral, na qual ela encontra suas raízes.

Quando um Estado – ente desprovido de sentimentos – toma a decisão pela intervenção em outro Estado ? Há dois conjuntos de fatores principais: por um lado a suposta existência de interesses objetivos (financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio) que fazem pressão para que os Estados intervenham. Por outro, há a sua opinião pública a exigir uma resposta do Estado-sujeito com vistas a colocar um ponto final ao sofrimento de outrem, especialmente da população civil indefesa.

O que ocorreu no caso da atual crise haitiana? Nenhum desses dois grupos de interesses pressionou o Estado-sujeito para agir. Ele o fez por motu proprio, ausentes a pressão da opinião pública e os interesses materiais a serem defendidos. Portanto não houve nem ação moral (da opinião pública) nem material (dos interesses) que impelisses o Estado-sujeito a intervir. Neste caso, ele o fez contrariando os fundamentos da teoria realista das relações internacionais.

O chanceler brasileiro, embaixador Celso Amorim, fornece uma valiosa e original contribuição à teoria da diplomacia solidária ao declarar que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e emocionalmente,<sup>13</sup> e isso no longo prazo”. Ao fazê-lo, indica que os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado.

---

<sup>13</sup> Sublinhado por mim.



Porém, não fica excluída a hipótese de se fundamentar a diplomacia solidária no direito kantiano. As idéias clássicas de Emmanuel Kant podem indicar um caminho para a compreensão filosófica da diplomacia solidária, a qual existe de fato e exige uma explicação científica. As afirmações sobre a aplicação da diferença entre moral e direito em Kant são preliminares e, muito antes de ser uma resposta, constituem uma indagação que os pesquisadores das relações internacionais e do direito internacional devem considerar.

Um grupo de Estados – muitos dos quais latino-americanos a desempenhar um papel secundário no sistema internacional – estão à frente da MINUSTAH. Não há participação de nenhuma “Potência”<sup>14</sup> – excetuando a presença de 125 policiais da China continental.<sup>15</sup>

A inédita composição do grupo de Estados participantes coloca a indagação sobre o fato de nos encontrarmos no limiar de uma nova etapa da mediação e da solução dos conflitos, através de um instrumento coletivo e desinteressado. A grande incógnita colocada pela diplomacia solidária é saber se essa nova forma de intervenção possui a capacidade de ser reestruturante e aportar benefícios duradouros à população do país e à organização de um Estado que responda aos desafios do presente. Ou se, ao contrário, ela é simplesmente uma nova roupagem para uma velha prática que provocou, entre outras conseqüências, uma dependência crônica e uma desresponsabilização social nas sociedades e Estados objetos de intervenção.

<sup>14</sup> Há somente um pequeno grupo de oficiais dos Estados Unidos e França posicionados no comando das vertentes policial e militar da MINUSTAH.

<sup>15</sup> Inclusive esta participa, pela primeira vez, em missão de paz da ONU.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.), *Brasil em Missões de Paz*, São Paulo, Ed. Usina do Livro, 2005, 241 p.

BRASIL, MRE, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*, Brasília, FUNAG, 1995, 596 p.

CARDOSO, Afonso José Sena, *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*, Brasília, Ed. FUNAG, 1998, 168 p.

MELO, Ovidio de Andrade, “O reconhecimento de Angola pelo Brasil em 1975”, in *Sessenta Anos de Política Externa*, São Paulo, Ed. Annablume, v. 3, pp. 345-391.

OLIVEIRA, Lairton Ribeiro de, *As Operações de Paz das Nações Unidas e seu regramento jurídico*, Santa Maria, Monografia de Graduação, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, 2005, 77 p., mimeografada.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar, *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*, Brasília, FUNAG, 1998, 226 p.

SEITENFUS, Ricardo, *Relações Internacionais*, São Paulo, Ed. Manole, 2004, 267 p.

\_\_\_\_\_ (Org.), *Legislação Internacional*, São Paulo, Ed. Manole, 2004, 1954 p.

\_\_\_\_\_, *Haiti: a soberania dos ditadores*, Porto Alegre, Ed. Sólivros, 1994, 137 p.



CARLOS SÉRGIO SOBRAL DUARTE

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tарisse da, *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, Brasília, Ed. FUNAG, 1999, 409 p.

UZIЕL, Eduardo, “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”, in *Política Externa*, Vol. 14, n° 4, março/abril/maio de 2006, pp.91-105.





### III.

---

**POR UM MUNDO LIVRE DE  
ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA:  
DESARMAMENTO E  
NÃO-PROLIFERAÇÃO**







**POR UM MUNDO LIVRE DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA:  
DESARMAMENTO E NÃO-PROLIFERAÇÃO**

Carlos Sérgio Sobral Duarte\*

**I – ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA**

A designação “armas de destruição em massa” é geralmente aplicada às armas biológicas, químicas e nucleares em razão do seu grau de letalidade, potência destrutiva e efeitos de caráter indiscriminado. Essas mesmas características constituem também uma das grandes motivações dos esforços para controlá-las ou proibí-las.



Na história recente, tais esforços têm origem no século XIX, com a proibição internacional do uso de armas venenosas, num primeiro momento apenas em nível regional europeu, por meio da Convenção de Bruxelas sobre Leis e Usos da Guerra, de 1874. Posteriormente, essa proibição foi incluída em instrumentos de aspiração universal, como aqueles decorrentes das Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907. Após a primeira guerra mundial e o uso de armas químicas no conflito, foi adotado, em 1925, o Protocolo de Genebra de proibição de gases venenosos ou asfixiantes e de métodos de guerra bacteriológica.



Embora de escopo mais amplo que os instrumentos anteriores, o Protocolo de Genebra instituiu uma proibição limitada ao uso dessas armas - e não ao seu desenvolvimento, produção, aquisição e estocagem -, e não continha mecanismos de verificação. Além disso, por meio da aposição de reservas, diversos signatários resguardavam o direito de retaliação com o mesmo tipo de arma. Os ataques químicos da Itália contra a Abissínia, em 1935, e do



Iraque contra o Irã, em 1984, foram as mais notórias violações do Protocolo. O Brasil assinou o Protocolo em 1925, porém só veio a ratificá-lo em 1970.

Em 1972, as armas biológicas foram objeto de instrumento específico, a Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), mais precisa em suas proibições (desenvolvimento, estocagem, produção, transferência, além de obrigações de destruição dos arsenais), porém também desprovida de mecanismo de verificação. No caso das armas químicas, somente após o fim da guerra fria, em 1993, foi possível adotar tratado multilateral abrangente, a Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), instrumento-modelo que também prevê a destruição dos estoques existentes dessas armas e institui mecanismo completo de verificação. O Brasil assinou e ratificou ambos tratados.

Apesar de as armas nucleares serem as mais potentes e devastadoras das armas de destruição em massa em existência, estas não foram até hoje objeto de um tratado de proibição geral, como nos casos das armas biológicas e químicas.

## II – NAÇÕES UNIDAS, DESARMAMENTO E ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA

A Carta das Nações Unidas é geralmente considerada menos ambiciosa em relação a medidas de desarmamento do que seu antecessor histórico, o Pacto da Liga das Nações, que considerava, em seu Artigo 8, a redução de armamentos um dos elementos específicos necessários à manutenção da paz. Os Artigos 11 e 26 da Carta da ONU, respectivamente, atribuem à Assembleia-Geral a responsabilidade de fazer recomendações a respeito dos princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação de armamentos, e ao Conselho

de Segurança a formulação de planos para o estabelecimento de um sistema de regulamentação de armamentos, a fim de desviar para as armas o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo.

Observe-se que a Carta não faz referência explícita às armas de destruição em massa, embora o mundo já conhecesse a natureza e os efeitos das armas químicas e biológicas à data de sua assinatura, 26 de junho de 1945. Poucas semanas depois, teria início a era nuclear, com a realização, no deserto do Novo México, nos Estados Unidos, do primeiro teste explosivo, em 16 de julho, e com o lançamento, no início de agosto, das bombas atômicas nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki.

O impacto do advento da era nuclear e de suas graves implicações para a segurança internacional se fez sentir desde o início das deliberações da Organização recém-criada. Não deixa de ser notável que a primeira resolução adotada na primeira sessão da Assembleia-Geral, - a resolução 1(I) - já procurava tratar do problema gerado pela nova arma. Tal resolução, aprovada no dia 24 de janeiro de 1946, em Londres, estabelecia, como órgão especial do Conselho de Segurança, a Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas (UNAEC) para, entre outros objetivos, “fazer propostas específicas (...) para a eliminação dos arsenais nacionais de armas atômicas e de todas as outras armas de maior porte adaptáveis para destruição em massa”.

Apesar desse mandato e das atribuições gerais das Nações Unidas no campo do desarmamento, desde o início do funcionamento da Organização evidenciaram-se grandes obstáculos a que se entabulassem negociações multilaterais sobre a matéria. Nos primeiros anos do pós-guerra, tal situação foi exacerbada pela rivalidade política e pela competição militar entre os Estados Unidos e a União Soviética,



sobretudo após o primeiro teste nuclear soviético, em 1949, dando início ao período da Guerra Fria.

### III – A COMISSÃO DE ENERGIA ATÔMICA

O Brasil fez parte da Comissão de Energia Atômica desde sua origem, em 1946. Nesse foro, assim como nos outros dos quais viria a participar no campo do desarmamento e da não-proliferação, o Brasil sempre atuou em favor da proibição e eliminação das armas de destruição em massa.

Vale ter presente que o representante brasileiro na Comissão, o Almirante Álvaro Alberto, exerceria papel fundamental no estabelecimento da política nuclear brasileira e na criação, em 1951, do Conselho Nacional de Pesquisas (atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Até o estabelecimento, em 1956, da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o CNPq teve, além da função de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, responsabilidades específicas na proteção das matérias-primas nucleares nacionais e na pesquisa, industrialização e aplicação da energia nuclear no Brasil.

O início da década de 50 viu a extinção da Comissão de Energia Atômica, após longo impasse em torno da principal proposta substantiva a ela submetida em 1946 pelos Estados Unidos: o estabelecimento de uma agência internacional para controlar todas as atividades relacionadas à energia nuclear. Tal proposta (conhecida como “Plano Baruch”, em nome do então representante dos EUA na Comissão, Bernard Baruch) foi rejeitada pela União Soviética, que não desejava cercear seu próprio desenvolvimento nuclear sujeitando-o ao escrutínio e a controles internacionais. A URSS tampouco aceitava certas medidas previstas na proposta, tais como a ausência de

obrigações quanto à destruição, no início da implementação do Plano, das armas nucleares então existentes (na época, apenas nos EUA), assim como a proibição de os membros permanentes do Conselho de Segurança recorrerem ao veto em caso de violações.

O esgotamento da Comissão de Energia Atômica deu lugar à criação, em 1952, da Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, órgão de composição universal com responsabilidade tanto sobre armas nucleares quanto convencionais. O antagonismo entre EUA e URSS fez, no entanto, com que, por muitos anos, os avanços registrados no âmbito da Comissão fossem poucos, senão nulos.

A Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, foro de caráter deliberativo/não negociador, tem, no entanto, papel importante na orientação das atividades das Nações Unidas na área do desarmamento e permanece ativa até hoje (o Brasil preside atualmente um de seus dois Grupos de Trabalho), embora enfrente, tal como os demais órgãos multilaterais nesta área, sérias dificuldades para fazer propostas substantivas que reúnam o consenso de seus integrantes.

#### IV – NEGOCIAÇÕES EM GENEBRA

Paralelamente aos esforços no âmbito das Nações Unidas, EUA e URSS decidiram estabelecer, em Genebra, um foro com a finalidade precípua de negociar medidas de desarmamento, inicialmente composto de dez nações, cinco da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e cinco do Pacto de Varsóvia. Criado em 1959, dois anos mais tarde esse órgão foi ampliado em oito novos membros, países neutros e não-alinhados, entre os quais o Brasil, e passou a denominar-se Comitê das Dezoito Nações para o Desarmamento (Eighteen Nation Disarmament Commission - ENDC).



## **DESARMAMENTO NUCLEAR**

Nesse mesmo ano, EUA e URSS apresentaram à AGNU e ao ENDC propostas de desarmamento geral e completo, o que deu novo ímpeto às negociações internacionais na matéria. Nos primeiros anos de funcionamento do ENDC, o Brasil desenvolveu importante atuação no âmbito daquele foro na busca de fórmulas de implementação para tais propostas que fossem aceitáveis para ambas superpotências.

Tornou-se, no entanto, novamente evidente a extrema dificuldade de EUA e URSS acordarem medidas de desarmamento nuclear. Essa situação tendia a desviar as discussões para outras medidas, chamadas “colaterais”, entre as quais figuravam a proibição de testes nucleares - proposta pela primeira vez por Jawaharlal Nehru, em 1954 -, a interrupção da produção de materiais físséis para fins explosivos e a então denominada “prevenção da disseminação” de armas nucleares, idéia ainda embrionária da não-proliferação. A sucessão de impasses em torno do desarmamento nuclear, combinada com a crescente convergência de interesse das potências nucleares em evitar que outros países desenvolvessem armas nucleares, levaram a que o foco da ação multilateral gradualmente se concentrasse, a partir desse período, nas “medidas colaterais”.

## **PROIBIÇÃO DE TESTES NUCLEARES**

Na seqüência da crise dos mísseis de Cuba (1962) e da conseqüente renovada sensação de urgência de adoção de medidas de grande visibilidade e repercussão política no campo da segurança internacional, foi assinado em Moscou, em 1963, tratado de proibição de testes nucleares atmosféricos e sub-aquáticos. Essa limitação no escopo do tratado permitia que seus articuladores - EUA, URSS e Reino Unido

- continuassem a aperfeiçoar seus arsenais mediante testes nucleares subterrâneos, que não foram proibidos. A França, que se tornara potência nuclear em 1960, assim como a China, que faria o mesmo em 1964, não assinaram o tratado e continuaram, por vários anos, a realizar testes atmosféricos.

Um tratado de proibição completa dos testes nucleares somente viria a ser adotado pela Assembléia-Geral mais de trinta anos mais tarde, em 1996, após três anos de negociações no âmbito da Conferência do Desarmamento, um dos órgãos sucessores do ENDC. Apesar das tentativas de diversos países, entre os quais o Brasil, de incluir compromissos relativos ao desarmamento nuclear no novo tratado - o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares, ou CTBT - a questão foi apenas objeto de referências em sua parte preambular.

### **NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR**

O prognóstico, predominante no final dos anos 50 e início dos 60, de que o número de Estados possuidores de armas nucleares tenderia a aumentar rapidamente, o que agravaria o risco nuclear, levou ao crescimento do interesse por outra “medida colateral” ao desarmamento nuclear: a “não-disseminação”, objeto de resoluções específicas da Assembléia-Geral de 1959 a 1961, por iniciativa da Irlanda.

A expressão “não-disseminação”, identificada com a idéia de transferência “horizontal” para terceiros, foi substituída, por uma proposta da Índia feita em 1964, pelo conceito de “não-proliferação”. O objetivo era abarcar também a noção do crescimento numérico e qualitativo - ou “vertical” - dos arsenais nucleares já existentes. A aceitação geral da nova expressão não resultou, contudo, em obrigações jurídicas que fizessem valer plenamente essa acepção.

A não-proliferação nuclear veio a ter sua maior expressão no Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares - TNP. Projeto do tratado foi apresentado ao ENDC na forma de propostas idênticas de EUA e URSS, o que indicava já haver sido alcançado acordo prévio entre esses próprios países e com seus aliados sobre boa parte da substância do texto. Mesmo assim, o Brasil atuou no âmbito do ENDC com vistas a procurar reduzir desequilíbrios do projeto. Propôs emendas pelas quais, entre outros efeitos, o tratado também coibiria a “proliferação vertical”; estabeleceria obrigações mais específicas de desarmamento nuclear e garantiria o direito ao acesso desimpedido às tecnologias nucleares para fins pacíficos. O Brasil baseou-se, em parte, na resolução 2028 (XX), aprovada pela Assembleia-Geral em 1965, a qual estabelecia princípios que deveriam pautar as negociações do TNP.

Ao final, o TNP manteve as características básicas do projeto inicial. EUA, Rússia, Reino Unido, França e China - os únicos cujas explosões nucleares anteriores a 1967 os definia como possuidores de armas nucleares (embora os dois últimos somente viessem a aderir ao tratado no início dos anos 90) - não viriam a sofrer limitações ao crescimento e aperfeiçoamento de seus arsenais nucleares. Além disso, o tratado não estabelecia obrigações quanto a garantias aos Estados não-nucleares de que estes não seriam atacados ou ameaçados de ataque com armas nucleares (as chamadas “garantias negativas de segurança”). O direito dos Estados não possuidores de armas nucleares ao acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos e cooperação foi reconhecido, porém não o de realizar explosões nucleares para fins pacíficos. As obrigações impostas aos Estados possuidores de armas nucleares de tomarem medidas efetivas relativas ao desarmamento nuclear foram formuladas em termos genéricos, sem estabelecer prazos ou modalidades específicas, em contraste com o grau de detalhamento, controle e verificação dedicados às obrigações de não-proliferação.

## V - A AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA – AIEA

Estabelecida em 1956, a Agência Internacional de Energia Atômica originou-se da iniciativa “Átomos para a Paz”, proposta pelo Presidente Dwight Eisenhower às Nações Unidas em 1953. A idéia consistia em oferecer aos Estados assistência para programas nucleares para fins pacíficos em troca da aceitação de salvaguardas, na forma de inspeções de suas atividades nucleares. Seria, dessa forma, possível verificar a natureza de tais programas de maneira a assegurar seu caráter pacífico.

Após a entrada em vigor do TNP, em 1970, a verificação do cumprimento das obrigações do tratado no campo da não-proliferação ficou essencialmente a cargo da AIEA e seus acordos de salvaguardas. Nos termos do Estatuto da Agência, tais salvaguardas são aplicadas aos programas nucleares dos países recipiendários de assistência. No caso dos Estados possuidores de armas nucleares, salvaguardas também são aplicadas, porém apenas a instalações por eles designadas, o que resulta, na prática, na isenção daquelas de maior sensibilidade ou com finalidades militares. Refletem-se, assim, no regime de inspeções da AIEA, as obrigações diferenciadas dos Estados possuidores e não-possuidores de armas nucleares.

## VI - ZONAS LIVRES DE ARMAS NUCLEARES

A partir do final dos anos 50, o repúdio internacional às armas nucleares também encontrou uma forma de se manifestar por meio da elaboração de tratados para tornar certas zonas livres de armas nucleares. Essa tendência teve início, no que diz respeito a áreas habitadas do planeta, com o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina, ou Tratado de Tlatelolco, cuja idéia inicial fora proposta pelo Brasil na Assembléia-Geral de 1962, em discurso pronunciado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Afonso



Arinos. Aberto para assinaturas em 1967, Tlatelolco tornou-se uma das grandes referências para os esforços de desarmamento e não-proliferação nuclear, ao estabelecer a América Latina e Caribe como zona livre de armas nucleares; reconhecer o direito ao acesso, para fins pacíficos, a todos os aspectos da tecnologia nuclear; e prever compromissos juridicamente vinculantes, por parte das potências nucleares, de não usar ou ameaçar usar armas nucleares contra os signatários do tratado.

Instrumentos semelhantes seriam mais tarde elaborados para outras áreas do planeta: Pacífico Sul (Tratado de Rarotonga, 1985); Sudeste asiático (Tratado de Bangkok, 1995); África (Tratado de Pelindaba, 1996). Em 1998, a Mongólia declarou-se zona livre de armas nucleares, *status* reconhecido pela Assembléia-Geral. No que se refere a áreas desabitadas, os Tratados da Antártida (1959), do Espaço Exterior (1967) e dos Fundos Marinhos (1972) também tornaram esses espaços livres de armas nucleares.

Como forma de valorizar a contribuição do conceito das zonas livres de armas nucleares para o desarmamento e a não-proliferação nuclear, o Brasil, em conjunto com a Nova Zelândia, tomou a iniciativa, em 1996, de propor à Assembléia-Geral o reconhecimento de que tais zonas estariam gradualmente livrando todo o Hemisfério Sul de armas nucleares. Apesar de contar com a oposição de potências nucleares, as resoluções sobre o assunto têm sido aprovadas por ampla maioria e mostram a identidade de propósitos dos signatários dos vários tratados sobre a matéria.

## VII - NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

Diversos Estados, entre os quais o Brasil, mantiveram-se, por muitos anos, à margem do TNP, denunciado por seu caráter

discriminatório. Essa ausência foi muitas vezes alegada, sobretudo pelos membros do tratado detentores de tecnologia nuclear avançada, para a interposição de dificuldades de acesso a essa tecnologia. Mesmo assim, no caso brasileiro, foi possível a assinatura de acordo de cooperação nuclear com a Alemanha, em 1974. As transferências de material e tecnologia foram se tornando mais difíceis à medida em que os países supridores passaram a se organizar em grupos informais para coordenar a aplicação de controles de exportação. Apesar disso, na década de oitenta, tanto o Brasil quanto a Argentina anunciaram o domínio completo do ciclo nuclear. Nenhum dos dois, no entanto, desenvolveu tecnologia nuclear explosiva.

No período que vai do início da vigência do TNP (1970) até o final dos anos 80, certos países à margem do tratado adquiriram capacidade nuclear explosiva. Em 1974, a Índia realizou uma explosão “para fins pacíficos”; em 1979, foi detectado por satélite americano um duplo clarão (“double flash”) no Oceano Índico ao sul da costa africana, evento até hoje pouco esclarecido, mas que se especula poderia ter correspondido a um teste nuclear, possivelmente conduzido pela África do Sul; nos anos 80, surgiram indícios de que Israel e Paquistão também dispunham de material nuclear explosivo.

A partir do início da década de 90, vários fatores, entre os quais o fim da guerra fria, estimularam certos Estados a fazer ou confirmar sua opção nuclear para fins exclusivamente pacíficos. Em 1990, a África do Sul destruiu, sob supervisão internacional, as armas nucleares que haviam sido construídas pelo regime do *apartheid*. Poucos anos mais tarde, após a dissolução da URSS, algumas das ex-repúblicas soviéticas, como Bielorrússia, Casaquistão e Ucrânia, remeteram de volta à Rússia as armas nucleares até então estacionadas em seus territórios.



Também nesse período, Brasil e Argentina instituíram órgão específico de verificação - a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) -, submeteram suas instalações nucleares às salvaguardas da AIEA, abriram mão da possibilidade de realização de explosões nucleares para fins pacíficos (Acordo de Guadalajara), e promoveram a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco para os dois países. Com esse arcabouço de medidas, já na primeira metade da década de 90, Brasil e Argentina haviam contraído o mesmo nível de compromissos dos Estados não possuidores de armas nucleares membros do TNP no que diz respeito à não-proliferação e ao uso exclusivamente pacífico da tecnologia nuclear.

Em 1995, a Conferência de Exame e Extensão do TNP tomou duas decisões com profundas implicações para o tratado e seu funcionamento: a primeira foi a prorrogação de sua validade - inicialmente limitada a 25 anos - por tempo indeterminado; a segunda foi o estabelecimento de processo reforçado de revisão periódica do tratado, que permitiria, em suas Conferências de Exame quinquenais, tratamento mais aprofundado para outros temas substantivos além da não-proliferação, tais como garantias negativas de segurança e desarmamento nuclear.

Os anos 90 também viram uma expansão significativa nas adesões ao TNP, permanecendo fora do tratado, no fim da década, apenas três Estados com capacidade nuclear explosiva (Índia, Paquistão e Israel), demonstrada, nos casos da Índia e do Paquistão, pela realização em 1998 de testes nucleares. No caso de Israel, tal capacidade continua a não ser oficialmente negada ou confirmada, conforme sua política de deliberada ambigüidade. Há ainda o caso, até agora único, da Coréia do Norte, que em 2003 anunciou sua retirada do tratado, o que tem o efeito de evitar inspeções a suas atividades nucleares. Em 2006,

confirmou-se, enfim, a suspeita de que o país desenvolvia capacidade nuclear explosiva, com a realização de um teste nuclear.

Em 1997, o Brasil anunciou sua decisão de aderir ao TNP, formalizada no ano seguinte. Por força das obrigações anteriormente contraídas pelo Brasil no campo da não-proliferação nuclear, a adesão brasileira não acarretou novos compromissos para o país nessa área. A decisão foi justificada, em parte, com base na intenção brasileira de atuar dentro dos mecanismos do tratado em prol do desarmamento nuclear. Esse vínculo foi reforçado pelo Congresso Nacional, que incluiu disposição específica sobre desarmamento nuclear no Decreto Legislativo que aprovou a adesão do Brasil.

A Conferência de Exame de 2000 do TNP - a primeira de que o Brasil participou como Estado-parte no tratado - aprovou documento final que prevê, entre outros pontos, medidas práticas na área do desarmamento nuclear (abaixo comentadas). Desde então, verificou-se um progressivo afastamento de posições nessa e em outras principais questões atinentes ao tratado.

Tal situação levou a que a Conferência de 2005, presidida pelo Brasil, na pessoa do Embaixador Sérgio Duarte, apresentasse quadro parlamentar fragmentado e polarizado em torno de diversos temas, entre os quais o desarmamento nuclear, a adesão ao Protocolo Adicional aos acordos de salvaguardas da AIEA, que permite inspeções mais intrusivas, a aplicação do tratado à região do Oriente Médio e o tratamento do caso do Irã. Esse último ponto decorre da tese de certos países de que o programa de enriquecimento de urânio iraniano deveria ser suspenso, pois representaria risco de proliferação, sobretudo após a descoberta naquele país, em 2002, de programa nuclear não declarado à AIEA.



A gravidade dessas divergências levaram a Conferência de 2005 a ser encerrada sem o acordo necessário para que fosse adotado documento final.

### VIII - DESARMAMENTO NUCLEAR

Apesar de todas as dificuldades que o cercam, o desarmamento nuclear permanece um dos grandes objetivos da comunidade internacional. Medidas como a proibição de testes nucleares, a não-proliferação nuclear e as zonas livres de armas nucleares, não obstante seu valor intrínseco, não substituem a eliminação das armas nucleares como a verdadeira solução da questão.

Na qualidade de Estado que tomou a decisão soberana, objeto de disposição constitucional, de desenvolver atividades nucleares exclusivamente para fins pacíficos, que nunca possuiu armas nucleares, que não faz parte de qualquer aliança de segurança detentora de armas nucleares e que é membro de uma zona livre de armas nucleares, o Brasil é um aliado natural da causa do desarmamento nuclear e tem, de longa data, perseguido esse objetivo, dentro e fora das Nações Unidas.

Em 1978, por ocasião da I Sessão Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas dedicada ao desarmamento (SSOD-I), o Brasil teve participação ativa na aprovação de programa de ação que conferia a mais alta prioridade ao desarmamento nuclear. Nas sessões regulares da Assembléia-Geral, o Brasil tradicionalmente apóia propostas de outros países não-nucleares relativas ao tema, tais como o início imediato de negociações para o desarmamento nuclear por etapas, dentro de um prazo definido de tempo, ou ainda a implementação da obrigação jurídica de serem concluídas negociações relativas a medidas de desarmamento nuclear, conforme Opinião Consultiva da Corte

Internacional de Justiça de 8 de julho de 1996, sobre a legalidade do uso ou ameaça de uso de armas nucleares.

O Brasil é também um dos membros fundadores da “Coalizão da Nova Agenda”, iniciativa para a promoção do desarmamento nuclear lançada em 1998 por meio de Declaração dos Chanceleres de Brasil, África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, Suécia e Eslovênia (que posteriormente desligou-se da iniciativa). Desde seu lançamento, a Nova Agenda ocupou espaço político importante ao reafirmar a vinculação entre desarmamento e não-proliferação e ao oferecer uma alternativa a propostas maximalistas de desarmamento nuclear, insistindo na adoção de medidas realistas e práticas nesse campo, muitas das quais haviam sido sugeridas alguns anos antes por Comissão de autoridades no assunto convocada pelo Governo australiano (a Comissão de Camberra, da qual participou o então Representante do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, Celso Amorim).

As propostas da Nova Agenda têm recebido amplo apoio na Assembléia-Geral e várias delas foram incorporadas ao documento final da Conferência de Exame de 2000 do TNP, resultado para o qual a atuação da delegação do Brasil à Conferência e de seus parceiros muito contribuiu. As potências nucleares pela primeira vez assumiram “compromisso inequívoco” com a eliminação de seus arsenais nucleares e aceitaram treze medidas específicas (os chamados “treze passos”) relativas ao desarmamento nuclear. Embora desde então a implementação de tais medidas muito tenha deixado a desejar, havendo certas potências nucleares mesmo adotado políticas e práticas incompatíveis com algumas delas, o documento final da Conferência de 2000 permanece válido e o cumprimento, pelas potências nucleares, das medidas ali estipuladas continua a ser exigido.



Cabe também registrar que o Brasil sempre foi favorável a que a Conferência do Desarmamento estabelecesse mecanismo para tratar do tema do desarmamento nuclear, primeiro item de sua agenda. A adoção de tal medida, que segue contando com a oposição de certas potências nucleares, seguramente ajudaria a superar a situação atual de paralisia do órgão e abriria caminho para negociações em outras áreas, como a proibição de materiais físséis. Como Presidente de turno da Conferência em 1999, o Brasil fez proposta específica (proposta Celso Amorim) para destravar seus trabalhos, que envolvia o estabelecimento de instâncias negociadoras ou de discussão de vários temas urgentes, entre os quais o desarmamento nuclear.

#### **IX – USO PACÍFICO DE TECNOLOGIAS SENSÍVEIS OU DE USO DUPLO**

A questão da não-proliferação de armas de destruição em massa está inextricavelmente ligada ao problema do controle das tecnologias necessárias a sua fabricação, que geralmente também têm usos pacíficos. Ao considerar de primordial importância poder dispor das tecnologias essenciais a seu desenvolvimento, o Brasil sempre defendeu o acesso desimpedido a tais tecnologias para fins pacíficos e valoriza o reconhecimento desse direito nos principais instrumentos internacionais de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa. Tais disposições constam do TNP (Art. IV); da Convenção sobre Proibição de Armas Biológicas - CPAB (Art. X) e da Convenção sobre Proibição de Armas Químicas - CPAQ (Art. XI).

No que diz respeito à CPAQ, o Brasil contribuiu diretamente para a elaboração do texto do Art. XI, ao atuar como “amigo”, ou seja, coadjuvante do Presidente do Comitê negociador da CPAQ para esse tema, no início da década de 90, durante as negociações na Conferência do Desarmamento. Quanto à CPAB, o Brasil desempenhou a mesma função, por vários anos a partir de 1997,

junto ao Presidente do Grupo Ad Hoc criado pela Conferência das Partes para negociar um Protocolo de verificação da Convenção, neste caso para a incorporação, no Protocolo, de medidas relacionadas ao Artigo X. A conclusão do Protocolo como um todo foi, contudo, frustrada pela oposição dos Estados Unidos, em 2002.

Apesar do reconhecimento do direito ao acesso a tecnologias de “uso duplo” para fins pacíficos contido em disposições como essas, tais tecnologias são freqüentemente sujeitas a controles de exportação, cujos critérios e modalidades podem ser acordados entre os países supridores por meio de mecanismos informais de coordenação, tais como o Grupo de Supridores Nucleares (NSG), o “Grupo da Austrália” para controle de material químico, e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR).

Embora o Brasil hoje participe da maior parte desses regimes (em 2006, Brasília foi sede da reunião anual plenária do NSG), muitas vezes é alvo de restrições para a aquisição de tecnologias de “uso duplo” e sempre favoreceu a negociação multilateral de diretrizes e critérios para o intercâmbio internacional dessas tecnologias. Em 1991, o Brasil tomou a iniciativa de propor à Comissão do Desarmamento das Nações Unidas a discussão da idéia de ser elaborado um conjunto de tais diretrizes, com vistas a um equilíbrio entre legítimas considerações de segurança e o acesso a tecnologias para o progresso científico. Ao longo do processo, o Canadá juntou-se ao Brasil na submissão de documento de trabalho sobre o papel da ciência e tecnologia no contexto da segurança internacional, desarmamento e outros campos relacionados, com propostas de diretrizes a respeito da transferência de tecnologia com aplicações militares.

O exame do assunto pela Assembléia-Geral nesse período levou à aprovação de resoluções, que contaram com o apoio de países



desenvolvidos ocidentais mais abertos à idéia da negociação multilateral de diretrizes nessa área, como Alemanha e Canadá. A questão provocou, no entanto, divergências importantes tanto no âmbito do Grupo Ocidental quanto no quadro parlamentar mais amplo, o que prejudicou a sua continuidade.

No campo nuclear, é importante ter presente que, apesar dessas restrições, o Brasil possui hoje tecnologia autóctone e competitiva de enriquecimento de urânio, cuja utilização encontra-se plenamente coberta por salvaguardas internacionais.

#### **X – DESARMAMENTO E NÃO-PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA NA AGENDA DO CONSELHO DE SEGURANÇA**

Algumas das características mais marcantes do cenário internacional pós-guerra fria têm sido uma maior articulação de posições entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, a atuação mais assertiva do órgão e a expansão de sua agenda para abarcar temas da alçada da Assembleia-Geral ou regulados por instrumentos internacionais específicos. Esse fenômeno, que em muitos casos leva a uma invasão de competências de outros órgãos (o chamado “encroachment”) pelo CSNU, estende-se também às áreas do desarmamento e da não-proliferação, nas quais medidas relativas a situações específicas ou normas de caráter mais genérico têm sido objeto de resoluções de aplicação obrigatória.

No que tange ao desarmamento, a ação do Conselho de Segurança tem-se limitado a casos específicos, entre os quais sobressai o do Iraque. Desde o final do primeiro conflito do Golfo, em 1991, até a invasão liderada pelos Estados Unidos, em 2003, o Iraque foi submetido a regime inédito de verificação de obrigações de desarmamento e não-proliferação. O Brasil, como membro não-permanente do Conselho de Segurança, teve

participação direta na superação de graves dificuldades na implementação desse processo, ao presidir, em 1999, na pessoa do Embaixador Celso Amorim, painéis sobre desarmamento, auxílio humanitário e prisioneiros de guerra no Iraque. Tais painéis ajudaram a restabelecer medidas de verificação no Iraque e definir suas modalidades, após crise gerada pela expulsão de inspetores da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e a realização de ataques aéreos norte-americanos e britânicos contra aquele país.

Observe-se que, no início dos anos 90, como decorrência do regime de inspeções aplicado pelo CSNU ao Iraque após o primeiro conflito do Golfo, foram descobertas atividades nucleares que não haviam sido declaradas à AIEA e tampouco detectadas pelas salvaguardas anteriormente aplicadas ao Iraque. Uma das conseqüências de tais ocorrências, que geraram dúvidas quanto à eficácia das salvaguardas na forma em que vinham sendo aplicadas, foi a negociação do protocolo adicional aos acordos de salvaguardas da AIEA, concluído em 1997. O Protocolo Adicional, de caráter voluntário, reforça as prerrogativas de inspeção da Agência e as torna mais intrusivas, o que resulta numa maior capacidade de monitoramento internacional das atividades nucleares dos Estados signatários do novo instrumento.

No campo da não-proliferação, o Conselho de Segurança manifestou-se claramente sobre a matéria, no período pós-guerra fria, na declaração Presidencial de 31 de janeiro de 1992, pela qual considerou, no nível de Chefes de Estado ou Governo presentes à sessão, que a proliferação de armas de destruição em massa constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

Essa mesma referência à proliferação como uma ameaça à paz e à segurança internacionais consta da resolução 1172 (1998) do CSNU, condenatória dos testes nucleares então realizados pela Índia e pelo Paquistão. Consta também, de maneira mais reforçada e explícita, da resolução 1540



(2004), pela qual o CSNU decide que os Estados devem abster-se de dar qualquer apoio a atores não-estatais que procurem obter armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de lançamento e, entre outras determinações, estabelece uma série de medidas de controle interno a serem adotadas pelos Estados.

A resolução 1540, cujos pontos centrais foram reafirmados e cujo mecanismo de implementação foi renovado pela resolução 1673 (2006), insere-se na tendência recente do CSNU de invadir competências de outros órgãos e tratados e de determinar a adoção de medidas da alçada interna dos Estados. A ação diplomática desenvolvida pelo Brasil, à época um dos membros não-permanentes do CSNU, por ocasião da discussão do projeto contribuiu para mitigar possíveis sobreposições e conflitos com obrigações decorrentes dos principais tratados internacionais sobre a matéria: o TNP, a CPAB e a CPAQ. Preocupou-se o Brasil em que o foco principal da resolução fosse o de preencher uma possível lacuna jurídica quanto ao problema específico da ameaça representada por atores não-estatais que procurassem obter armas de destruição em massa.

## XI – O CONTEXTO ATUAL DO TRATAMENTO INTERNACIONAL DO DESARMAMENTO E DA NÃO-PROLIFERAÇÃO

A forte polarização imposta à agenda internacional em favor do fortalecimento da vertente de segurança e defesa, sobretudo após os incidentes de 11 de setembro de 2001, tem sido acompanhada por uma situação de impasse quase permanente e de falta de capacidade operativa nas estruturas e mecanismos internacionais existentes para o tratamento das questões do desarmamento e da não-proliferação. O desarmamento tem sido mais prejudicado pelo deslocamento do eixo de discussão da AGNU e de outros foros para o CSNU, assim como pela adoção de enfoque praticamente exclusivo em medidas de não-proliferação.

Esse emperramento é essencialmente gerado pela resistência da parte de países nuclearmente armados e alguns de seus aliados em sequer discutir multilateralmente temas centrais e de interesse geral, tais como o desarmamento nuclear ou os mecanismos internacionais de verificação de um tratado como a CPAB. Nos órgãos que prevêem decisões apenas por consenso, o resultado dessas atitudes é a falta de resultados substantivos ou a paralisia. A exclusão dos temas do desarmamento e da não-proliferação do Documento Final da Cúpula da Assembleia-Geral de 2005 ilustra claramente essa situação, que afeta tanto órgãos institucionais (Conferência do Desarmamento, Comissão do Desarmamento da Assembleia-Geral), quanto foros criados por tratados ou seus mecanismos de revisão (Conferência de exame do TNP, Grupo ad hoc negociador de Protocolo de Verificação da CPAB).

Em certos casos, essa paralisia tem sido agravada por elementos de incerteza, como a falta de perspectiva de entrada em vigor do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares – CTBT, ou por ações que significam um verdadeiro retrocesso, tais como a divulgação de novas racionalizações e situações para o uso de armas nucleares, o desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares e a não-destruição de armas nucleares desmobilizadas, permanecendo estas em status “não-operacional”.

Outros desenvolvimentos recentes não são conducentes a facilitar o tratamento multilateral do tema da não-proliferação, como o recente acordo de cooperação nuclear entre os EUA e a Índia. Este prevê um intercâmbio de difícil conciliação com os compromissos de não-proliferação assumidos no âmbito do TNP, além de estender à Índia, de forma tácita, um reconhecimento como país nuclearmente armado.

Embora este quadro se mostre pouco auspicioso, o Brasil deverá seguir atuando na promoção de um tratamento multilateral



*CARLOS SÉRGIO SOBRAL DUARTE*

equilibrado dos temas do desarmamento e da não-proliferação de armas de destruição em massa. Conta para tanto com credenciais ilibadas e com histórico de contribuições coerentes e construtivas em favor de um mundo livre da ameaça dessas armas.





## IV.

---

### **O BRASIL E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO PARA CONSOLIDAÇÃO DA PAZ**





## O BRASIL E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO PARA CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

Gilda Santos Neves

O conceito de “*peacebuilding*”, traduzido literalmente como “construção da paz”, tem conotações específicas no âmbito das Nações Unidas. O termo seria mais bem traduzido para o português como “consolidação da paz”, porque assim consta nos dois idiomas neolatinos oficiais da Organização (espanhol e francês), mais próximos ao nosso, e porque “construção” pressupõe formar alguma coisa onde nada havia – ao passo que a idéia contida em *peacebuilding* é de dar continuidade a algo que teve início em etapa anterior.

No jargão da ONU, a paz se estabelece, com ou sem sua interferência, mediante acordo que imponha o cessar-fogo entre as partes em conflito. Podem então se iniciar as atividades de “*peacekeeping*” (“manutenção da paz”), que garantirão, mediante o emprego de tropas, que a paz seja respeitada e se cristalize. O momento exato em que os capacetes-azuis podem ser retirados do país emergente de conflito sempre constituiu grande dilema para a Organização. Dilema que se transforma inelutavelmente, a cada operação de paz, em polêmica no Conselho de Segurança – onde os países desenvolvidos, que arcam com a maior parte dos recursos para sustentá-la, buscam encerrá-la no menor prazo possível.

Em que momento pode o país afetado prescindir das tropas internacionais e garantir, sozinho, a manutenção da paz? Diga-se que essa paz nem sempre é estabelecida sobre bases muito sólidas: muitas vezes, é acordada por exaustão das partes e por pressão internacional, sem que as razões originais do conflito – as chamadas causas



fundamentais – tenham sido equacionadas. O mais comum é que permaneçam latentes as deficiências sociais, as estruturas econômicas injustas, os irritantes políticos, as intolerâncias étnicas e religiosas que determinaram o conflito ou o alimentaram – ou, ainda, que foram deliberadamente utilizados por líderes inescrupulosos para seus objetivos pessoais, como foi o caso emblemático de Charles Taylor, que tomou o poder na Libéria, apoiou a rebelião em Serra Leoa e mergulhou a África Ocidental em um banho de sangue de mais de dez anos.

O conceito de *peacebuilding* surgiu, portanto, de uma necessidade: a de eliminar a lacuna existente entre o exercício da manutenção da paz, *stricto sensu* (esforço majoritariamente militar), e a auto-suficiência de governos nacionais em manter a estabilidade interna. Não surpreende que a Carta das Nações Unidas tenha deixado de prever atuação específica nessa área – o Órgão foi criado nos estertores de conflito mundial clássico, em que países se opunham a países. Nos anos quarenta, o mundo estava ainda perplexo com a ascensão do nazismo e com a dimensão planetária do conflito em que se enredara, e não era previsível a incidência de conflitos internos em estados frágeis ou o fenômeno dos chamados “estados falidos”.

De acordo com a Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança tem a responsabilidade de zelar pela paz e segurança, ao passo que o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) busca coordenar esforços das agências de desenvolvimento, mas não há – ou não havia, até a criação da Comissão para Consolidação da Paz, órgão capaz de fazer a ponte entre os dois – não obstante estar previsto na Carta da ONU que o ECOSOC deve apoiar o trabalho do CSNU (art. 65). Havia um vácuo de responsabilidade, que beneficiava a inércia. Muitas crises se prolongam ou ressurgem em razão da pequena atenção dada a essa fase de reconstrução do tecido social e econômico dos países

em fase de estabilização, como foi o caso em Angola, Serra Leoa, Ruanda ou Somália. Outro fator, não menos importante, que sempre contribuiu para a inércia da Organização nessa seara, é a questão orçamentária. As operações de manutenção da paz são tipicamente financiadas pela totalidade dos países membros da ONU, mas com participação superior dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Aos P-5 (Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e China) interessa sempre encerrar rapidamente o capítulo “manutenção da paz” e transferir a conta para o sistema de contribuições voluntárias que sustenta as agências de desenvolvimento (a ONU gasta anualmente quase 5 bilhões de dólares com suas 18 operações de paz, que ocupam 90.000 militares e civis). Resistem, assim, a ampliar no tempo as operações de paz e a incluir em seu escopo atividades relacionadas a desenvolvimento, como a reintegração social de ex-combatentes, por meio de programas de capacitação profissional e ocupação econômica.

Tendo em vista esse pano de fundo e com base na constatação de que quase a metade dos países que emergem de conflitos internos recai em novos conflitos em menos de cinco anos, surge a idéia de criar novo órgão na ONU. O Secretário-Geral Kofi Annan havia encomendado, em fins de 2003, a um grupo de personalidades de várias áreas de conhecimento, a proposta de um novo curso de ação para a Organização, de forma que melhor pudesse lidar com os desafios do mundo atual. O “Painel de Alto Nível”, como ficou conhecido, publicou seu relatório em fins de 2004 e, entre numerosas propostas, lançou a idéia de uma Comissão para Consolidação da Paz. Tratava-se de buscar atuação mais eficaz do sistema das Nações Unidas, tornando viáveis alerta tempestivo (“*early-warning*”) e ação preventiva e, ante a impossibilidade de se impedir a beligerância, o restabelecimento da paz, sua manutenção e consolidação pós-conflito, seguida da reconstrução do país.



A noção de “*early-warning*”, embora cara ao Brasil, ensejaria debate sobre soberania e terminaria posta de lado, em razão da rejeição (historicamente explicável) da quase totalidade dos países africanos à hipótese de que a ONU (ou, mais precisamente, as potências dominantes) viesse a decidir, à revelia das autoridades nacionais, se determinado país necessita ou não de assistência. A única referência que sobreviveu foi a possibilidade de um Estado membro acionar a Comissão, caso se encontre na iminência de cair ou recair em conflito. A palavra “cair” (“*lapsing*”), por si só, foi mantida por esforço quase solitário do Brasil e Paquistão. Mesmo assim, a hipótese é válida apenas se a situação naquele país já estiver na agenda do Conselho de Segurança.

As funções essenciais da PBC seriam, segundo o Painel, identificar países em situação de crise e sob risco de colapso; organizar, em parceria com os governos, assistência proativa para evitar que a situação degenerasse; assistir no planejamento da transição entre conflito e consolidação da paz e, em especial, liderar e sustentar esforços da comunidade internacional na consolidação da paz pós-conflito durante tanto tempo quanto necessário (“sustentar esforços” equivale, no jargão da ONU, a manter ininterrupto o fluxo de recursos). O Painel não determinou a composição, as modalidades de atuação ou a estrutura funcional do novo órgão, nem seu relacionamento com os demais órgãos principais da ONU, mas indicou que deveria ser compacto, incluir representação do Conselho de Segurança, do ECOSOC, do país objeto de exame, do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, principais países doadores, maiores contribuintes de tropas e organizações regionais (esta categorização viria, posteriormente, a causar polêmica na Assembléia Geral).

A questão fundamental era, pois, a sustentabilidade da paz. O Painel também previa a criação de um Escritório de Apoio, na

Secretaria da ONU, e de um Fundo, sobretudo para compensar a insuficiência de recursos orçamentários dedicados a programas de desmobilização de combatentes, sua reabilitação e reintegração social.

O Brasil teve papel pioneiro em apontar a lacuna sistêmica que a PBC viria a preencher, e, assim, encampou desde o início a idéia de criação da Comissão. Ademais, a idéia justificava-se politicamente, em função da importância que o País atribui à interdependência entre desenvolvimento social e paz. Além disso, a Comissão também poderia servir de elemento catalizador de reformas mais profundas.

As atividades típicas de consolidação da paz, o investimento nos alicerces e na sustentabilidade da paz – como combate à pobreza, criação de empregos, educação – já faziam parte da posição brasileira no âmbito das negociações sobre operações de paz. Em seu mais recente mandato no Conselho de Segurança (2004-2005), o Brasil reafirmou essa posição e conseguiu que, com maior ou menor ênfase, as questões relacionadas a desenvolvimento passassem a ser incluídas nos mandatos das operações de paz. O Brasil advogava, paralelamente, a revitalização do ECOSOC, bem como sua participação mais ativa no desenho das operações de paz.

A pressão por grandes reformas vinha-se acumulando desde os anos 90 e ganhou um impulso indireto com a crise institucional provocada pela invasão do Iraque em 2003 – ação que os Estados Unidos não lograram ver legitimada pelo Conselho de Segurança e terminaram por implementar unilateralmente. O Secretário-Geral soube aproveitar o momento e nomeou um Painel de Alto Nível, em 2004, sobre cujo estudo baseou suas próprias propostas, consubstanciadas no documento “Liberdade Mais Ampla”, de março de 2005 (o título “*In Larger Freedom*” remete ao preâmbulo da Carta da ONU: entre os esforços que os povos do mundo declaravam-se



determinados a empreender, estava “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”). O documento retomava, ampliava e corrigia o rumo de certas propostas feitas pelo Painel e propunha decisões a serem tomadas em setembro de 2005 pelos líderes mundiais em uma Reunião de Cúpula da Assembléia Geral.

No caso da PBC, Kofi Annan admitiu que “nosso histórico de mediação e implementação de acordos de paz está tristemente manchado por insucessos monumentais. De fato, muitos dos mais violentos e trágicos episódios dos anos 90 ocorreram após a negociação de acordos de paz (...). Se queremos prevenir conflitos, precisamos assegurar que os acordos de paz serão implementados de maneira sustentada e sustentável”. O Secretário-Geral aderiu, assim, à proposta do Painel e instava os líderes mundiais a criarem uma Comissão para Consolidação da Paz.

A novidade introduzida na proposta – bem-vinda, do ponto de vista do Brasil, mas que daria ensejo a controvérsia nas negociações que se seguiram – foi a subordinação da nova comissão não só ao Conselho de Segurança, mas também ao Ecosoc. Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia (os P-5) defenderiam até o fim a exclusiva subordinação da Comissão ao Conselho de Segurança, a título de órgão subsidiário a ser criado ao abrigo do artigo 29 da Carta das Nações Unidas. Nessa batalha, que vinha desde a redação do relatório do citado Painel, enfrentavam-se diretamente os peritos “ocidentais” (o conceito abarca Estados Unidos, países da Europa Ocidental e Japão, além de Canadá, Austrália e Nova Zelândia) e os seus colegas oriundos de países em desenvolvimento, preocupados em fortalecer a Assembléia Geral e o Ecosoc. Já naquele relatório, o perito brasileiro, Embaixador João Clemente Baena Soares, só conseguira com muita insistência a manutenção da linguagem alusiva ao Ecosoc.

Subseqüentemente, o relatório do Secretário-Geral proporia constituir a Comissão com número semelhante de membros do Conselho de Segurança e do Ecosoc, de grandes contribuintes de tropas e de contribuintes para um fundo permanente de consolidação da paz. A participação de instituições financeiras internacionais seria também recomendada, devidamente levados em conta seus mandatos e mecanismos decisórios específicos.

O Brasil teve papel proeminente nessa acidentada fase do processo de reforma da ONU, que culminou no documento conhecido como “Documento Final da Cúpula de Setembro” (“*Outcome Document*”). O objetivo original da cúpula da AGNU seria dar seguimento às questões de desenvolvimento levantadas durante a Cúpula do Milênio, em 2000, e a atuação dos países no esforço de alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio nas áreas de saúde, fome e pobreza, educação, meio ambiente, igualdade de gênero, mortalidade infantil, desenvolvimento. Mas entre um e outro evento, sobrepusera-se o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Os ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono não só vitimaram milhares de pessoas, mas determinariam dramática mudança na agenda internacional, com ênfase crescente em questões de segurança e combate ao terrorismo. A agenda para o desenvolvimento foi relegada a segundo plano e acabou transformando-se em vítima de atitudes reducionistas por parte da administração norte-americana. Assim sendo, as referências ao desenvolvimento ficaram muito aquém do que desejavam os países do G-77 e China no Documento Final.

Mas trata-se aqui de analisar especificamente o processo de criação da PBC. Lançada, portanto, pelo Painel de Alto Nível em dezembro de 2004, a proposta ganhou relevo com o relatório do Secretário-Geral e passou a ser discutida pelas delegações dos 191 países

membros da ONU, com sentido de urgência e na perspectiva de uma tomada de decisão em setembro de 2005.

Nas primeiras fases, as negociações para criação da PBC não chegaram a mobilizar os países latino-americanos. Talvez não fosse o assunto suficientemente importante para seu público interno e o Grupo do Rio estava virtualmente desarticulado: havia pouco, o governo da Venezuela substituíra toda a equipe diplomática em Nova York e adotara postura de completa rejeição ao processo de reforma. Nesse contexto e diante da sistemática inflexibilidade dos países “ocidentais”, o Brasil viu-se muitas vezes compelido, por falta de espaço negociador e para aumentar seu impacto diplomático, a juntar-se a países de outras tradições multilaterais, como Irã, Egito, Paquistão, Argélia, Cuba.

O impasse em que permaneceu a negociação da PBC durante sete meses envolvia duas questões centrais: (a) a linha de subordinação (deveria a Comissão subordinar-se apenas ao Conselho de Segurança, ou ao Ecosoc? ou à Assembléia Geral? ou aos três? ou somente aos dois primeiros? e, nesse caso, em paralelo ou de forma sucessiva?); e (b) a composição (quantos membros deveria ter a Comissão? quantos provenientes do Conselho de Segurança? quantos do Ecosoc? que outras categorias e quantos membros viriam de cada uma?). Nesses dois pontos sustentou-se – desde o início da negociação do Documento da Cúpula, em junho de 2005, até a adoção simultânea, em 20 de dezembro, das três resoluções de nascimento da PBC (duas no Conselho de Segurança e uma na Assembléia Geral) – o atrito entre a posição brasileira e de muitos países em desenvolvimento e a “ocidental”, liderada pelos Estados Unidos.

O primeiro *round* na batalha por uma PBC equilibrada deu-se na negociação do Documento Final da Cúpula de Setembro. Com seus 178 parágrafos, o Documento foi negociado, minuciosamente,

de junho a setembro de 2005, pelos Estados membros da ONU, sob a coordenação do ganense Jean Ping, Presidente da 59ª Assembléia Geral. Seria depois endossado por 150 Chefes de Estado que compareceram ao evento e conformaria a primeira resolução do sexagésimo período de sessões da Assembléia Geral da ONU, agora sob a presidência do sueco Jan Eliasson – na simbologia da ONU, documento A/RES/60/1, adotado por consenso. O artigo 105 dessa resolução determinava que a PBC começasse a operar no máximo até 31 de dezembro de 2005.

Como os relatórios do Painel e do Secretário-Geral tratavam de amplo leque de assuntos, o Documento Final deveria retomar cada um deles, detalhá-los e alinhar decisões que se tornariam legalmente obrigatórias para todos os países membros. As negociações, como se pode imaginar, tomaram semanas, muitas vezes até altas horas da madrugada nos subterrâneos da ONU – primeiro em formato de debates abertos, com participação de todos os membros; depois em grupos de trabalho, por tema, abertos a qualquer país; em seguida, em formato restrito de países, mas ainda aberto a “ouvintes” de outros países e, finalmente, quando a pressão do tempo inviabilizou o debate aberto e transparente, passou-se a grupo fechado de países, escolhidos pelo presidente da Assembléia Geral, com a responsabilidade de alcançar linguagem de consenso que seria depois endossada pela totalidade dos Estados membros. Na última fase, os países excluídos da negociação poderiam, teoricamente, rever as decisões tomadas – coisa que, entretanto, dificilmente acontece nesse tipo de mega-negociação pluri-temática: os negociadores invariavelmente esgotam o tempo de que dispõem e quando o resultado é apresentado aos demais Estados, fica difícil reabrir as discussões. O grupo fechado incluía os atores mais ativos na negociação e/ou com maior poder de facilitar ou de dificultar o processo, como Estados Unidos, Irã, Japão, México, Brasil, Jamaica (que presidia o “Grupo dos 77 e China”),



Malásia (presidia o “Movimento Não Alinhado”), Cuba, Chile, Egito e Reino Unido (presidência da União Européia).

O Brasil concentrou seus esforços em dois pontos. O primeiro, evitar que prevalecesse a posição de se criar uma PBC exclusivamente subsidiária ao Conselho de Segurança. E o segundo, lutar por uma composição equilibrada no que se refere aos países em desenvolvimento e, em particular, à América Latina e Caribe.

Quanto à localização funcional da Comissão (linha de subordinação), acreditávamos que o Ecosoc, em que pese suas deficiências, deveria ter papel igualmente relevante no trabalho da PBC. Além disso, cabia antepor resistência ao avanço do Conselho de Segurança sobre temas tradicionalmente da alçada dos outros órgãos principais da ONU. É flagrante, atualmente, a concentração de poder no Conselho de Segurança e notório, seu avanço sobre temas tipicamente de responsabilidade da Assembléia Geral.

Sobre a composição, era necessário garantir que o Documento Final não limitasse excessivamente o tamanho da Comissão. Cumpria garantir participação ao maior número possível de países em desenvolvimento e buscar equilíbrio na distribuição geográfica dos membros, como é praxe em qualquer órgão da ONU. Por sua vez, a posição defendida pelos “ocidentais” era manter o órgão restrito a 20 países membros, cinco de cada uma das quatro categorias originadas no documento do Secretário-Geral (Conselho de Segurança, Ecosoc, maiores contribuintes financeiros e maiores contribuintes de tropas) e garantir que os cinco do Conselho de Segurança fossem os P-5. O Brasil, como vários outros países em desenvolvimento, defendia composição mais ampla e eleições em todas as categorias (inclusive Conselho de Segurança) – apenas uma composição mais ampla permitiria representação regional adequada e o princípio eletivo não

só seria ideal, mas coerente com nosso discurso sobre democratização das instâncias decisórias internacionais. Entretanto, constata-se que entre os membros permanentes do Conselho de Segurança existem fortes resistências à democratização da ONU.

Para tornar curta uma história longa e tortuosa, que se repetiria em duas fases subseqüentes da negociação, não havia acordo possível e aproximávamo-nos perigosamente do 16 de setembro, data final daquela sessão da Assembléia Geral. Na undécima hora, sob o argumento do “ou isso ou nada”, o Reino Unido surgiu com o “máximo denominador comum”. Sob o curioso título de “*harvest text*”, o texto britânico é o que aparece hoje, com ajustes menores, no Documento Final da Cúpula (resolução 60/1, parágrafos 97 a 105). Esperava-se que esse Documento fosse suficiente para implementar a decisão de criar a PBC, mas o resultado foi tão vago que exigiria uma resolução onde, estava claro, aflorariam novamente os mesmos pontos de atrito.

Essencialmente, o Documento Final ignorou a polêmica sobre a linha de comando da Comissão, determinando que o “resultado de suas discussões e recomendações fosse tornado público em documentos oficiais das Nações Unidas” (o que, de resto, é prática corrente), e evitando indicar a que órgão deveria reportar-se diretamente a Comissão. Consagraram-se, por outro lado, as quatro categorias de membros definidas pelo Secretário-Geral.

A linguagem do *harvest text* britânico, cristalizada no Documento Final, nunca chegou a determinar como se formaria o órgão. Dizia, de saída, que deveria reunir-se em várias configurações, dentre as quais o formato “específico por país”, “a convite do Comitê Organizacional” – comitê esse que só seria definido no parágrafo subseqüente. Os *country-specific meetings* incluiriam, “além de

membros do Comitê Organizacional”, representantes daquele país, dos países envolvidos direta ou indiretamente no esforço de reconstrução, dos maiores contribuintes financeiros e contribuintes de contingentes militares e policiais para aquele país, e altos representantes da ONU, além de instituições financeiras regionais ou internacionais pertinentes.

Por sua vez, o comitê organizacional da Comissão estaria composto de quatro categorias de participantes: (a) membros do Conselho de Segurança, incluindo membros permanentes; (b) membros do Ecosoc, eleitos por grupos regionais, levados em consideração países que experimentaram reconstrução pós-conflito; (c) grandes contribuintes para os orçamentos obrigatórios da ONU e para os fundos, programas e agências (contribuições voluntárias), inclusive para o fundo de consolidação da paz (que a resolução também criava) e que não tivessem sido escolhidos nas duas categorias anteriores; e (d) grandes contribuintes de pessoal militar e civil para as missões da ONU, também excluídos os escolhidos nas categorias anteriores.

O comitê organizacional da Comissão para Consolidação da Paz seria permanente e “responsável por desenvolver seus procedimentos e questões organizacionais” – linguagem que serviria mais tarde para fundamentar o frágil argumento “ocidental” de que o comitê não tinha a importância a ele atribuída pelos negociadores do mundo em desenvolvimento. Mas se o comitê organizacional não era a Comissão, mas um órgão meramente burocrático, e se os *country-specific meetings* seriam feitos caso a caso e a convite daquele comitê, em que consistiria a Comissão para Consolidação da Paz propriamente dita? Não havia resposta. Na prática, quando nos referimos à Comissão para Consolidação da Paz, estamos falando desse comitê organizacional. O paradoxo, diga-se, perdura até hoje e assombra as negociações sobre regras de procedimento.

Para o Brasil, um êxito efêmero nessa fase se resume a uma única palavra: “*the*”. Com o apoio de alguns outros países, evitamos que o artigo fosse incluído no texto que estabelecia a categoria de “membros do Conselho de Segurança, incluindo permanentes” (e não “incluindo os permanentes”). A presença do artigo teria garantido a presença automática e permanente, na PBC, dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Manobra de última hora dos cinco reverteria, contudo, nos momentos finais da última fase da negociação, uma conquista de relevo.

A negociação que se seguiu ao Documento Final foi uma desgastante repetição do processo anterior. O novo presidente da Assembléia Geral, Jan Eliasson, nomeou co-facilitadores os Embaixadores da Dinamarca e da Tanzânia, que organizavam sessões informais de debates em que os países voltavam a declarar suas conhecidas posições e fundamentá-las com conhecidos argumentos. O objetivo era uma resolução que, fundamentalmente baseada no texto do Documento Final, fosse específica o suficiente para permitir o estabelecimento e o funcionamento imediato da PBC. A negociação da PBC parecia ser a única área com alguma chance de produzir resultado concreto e visível antes do fim de 2005 e, assim, manter o impulso de reforma da ONU.

O confronto de idéias mantinha-se inalterado. A negociação tomou o mesmo rumo do Documento Final, quando os Estados Unidos apresentaram, tardiamente, mais de 500 emendas ao texto original, tendo quase paralisado o processo negociador. Além disso, o relacionamento entre os Estados membros e o Secretariado desgastava-se pela retenção de informações fundamentais, como a lista consolidada das contribuições financeiras de todos os países membros aos vários orçamentos e fundos, agências e programas da ONU, ordenada por volume de contribuição – lista em que se deveria basear a negociação



desse critério de seleção. O Brasil buscou várias formas de concertação política. Convocou os membros mais ativos do Grupo do Rio e articulou-se com Argentina, Bolívia, Chile, Guatemala, México e Uruguai, para pressionar por maior espaço na PBC para os países latino-americanos. Participou de reuniões de coordenação com países que tinham preocupações de princípio semelhantes, ditos “*like-minded*”: Irã, Egito, Malásia, Índia, Paquistão, e mobilizou os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Buscávamos representatividade, legitimidade (eleições em todas as categorias) e equilíbrio geográfico.

O Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Embaixador Ronaldo Sardenberg, compareceu a várias sessões de consultas diretas com os co-facilitadores e com o presidente da Assembléia, sozinho ou com representantes de outros países latino-americanos ou da CPLP, às vezes por solicitação do próprio Eliasson, que se mostrava cada vez mais impaciente com a lentidão das negociações. Ao tempo em que declarava sua preocupação com as questões de fundo levantadas pelos latino-americanos, o presidente mantinha sintonia com os países desenvolvidos, para obter flexibilidade de nossa parte – tolerando a inamovibilidade de posição dos “ocidentais”. Por escrito, igualmente, foram numerosas as gestões do Brasil e dos latino-americanos: emendas e propostas de linguagem que buscavam o meio-termo entre as várias posições; mas a cada nova publicação do projeto de resolução, a maior parte dessas propostas era deixada de lado ou distorcida.

Conseguiu-se, afinal, ampliar a composição das duas primeiras categorias, de forma que sete, e não cinco países do Conselho de Segurança fizessem parte da Comissão, assim como sete também do Ecosoc. Não foi possível, entretanto, aumentar o número de países maiores contribuintes financeiros e de tropas (as listas são praticamente

estáveis ao longo dos anos, sobretudo no topo): mantiveram-se cinco de cada lista, como sempre quiseram os “ocidentais” (nossa posição era pela eleição de 10 dentre os 30 maiores contribuintes). A referência explícita ao equilíbrio regional, por sua vez, foi mantida apenas na categoria referente ao Ecosoc, mediante procedimentos a serem definidos pelo próprio Ecosoc – o que daria margem, após a adoção da resolução, a nova rodada de longas e tensas negociações nesse órgão. O ideal, como defendiam os países latino-americanos, teria sido que toda a composição obedecesse ao equilíbrio regional, mas não foi possível superar a resistência dos países ocidentais, em particular os integrantes do P-5 e os grandes doadores (com ênfase nos países escandinavos).

Foi exclusivamente em função da articulação de uns poucos países em desenvolvimento e sobretudo dos latino-americanos, com o Brasil à frente (a região estaria virtualmente excluída da Comissão, salvo um ou outro membro que conseguisse eleger-se no Ecosoc), que a resolução afinal incorporou uma quinta categoria de membros, a serem eleitos pela Assembléia Geral, dando-se “devida consideração à representação de todos os grupos regionais na *composição geral* do Comitê” (grifo meu). Esta última categoria, item “e” do parágrafo quarto da resolução 60/180, deveria servir, portanto, para corrigir desequilíbrios gerados nas categorias anteriores.

A Comissão ou, mais precisamente, seu comitê organizacional, ficou então com 31 membros – menos que os 35 que desejávamos, mas certamente bem mais que os 20 defendidos pelos ocidentais.

A controvérsia entre métodos de “seleção” *versus* “eleição” (outro quesito democrático) também dominou a negociação. O resultado final terá sido mais favorável aos desenvolvidos: seleção no



Conselho de Segurança (cinco membros permanentes e dois indicados) e seleção também nas categorias de contribuintes financeiros e de contingentes militares e policiais (os cinco maiores de cada lista). O processo eletivo se impôs apenas no Ecosoc (mesmo assim com dificuldades decorrentes da distribuição insatisfatória de assentos entre os grupos regionais) e na Assembleia-Geral, onde, entretanto, não se conseguiria contrabalançar inteiramente o desequilíbrio resultante do processo seletivo, pouco democrático, aplicado a outras categorias.

A outra questão crítica, de subordinação funcional, diluiu-se em provisões sobre como determinar o que entraria na agenda da Comissão. A resolução manteve a primazia do Conselho de Segurança ao dispor que enquanto o Conselho estivesse “ativamente envolvido” no tratamento de determinado tema, o “objetivo principal” da Comissão seria “aconselhar o Conselho, mediante sua solicitação”. Desnecessário dizer que praticamente todos os assuntos que poderiam ser analisados pela Comissão são temas da agenda do Conselho. Ou seja, a PBC não terá autonomia para formular uma recomendação, se não for consultada antes pelo Conselho. Sobre o Ecosoc, a resolução concedeu-lhe uma modesta compensação: quando os países emergentes de conflito estiverem migrando da fase de “recuperação transitória, para [a fase de] desenvolvimento”, as recomendações da Comissão “serão de particular interesse para o Conselho Econômico e Social”.

O projeto de resolução submetido à aprovação da Assembleia-Geral continha cinco categorias e o artigo “*the*” na frase “*including [the] permanent members*” ficou de fora da categoria dedicada a membros do Conselho de Segurança. O projeto de resolução a ser aprovado no Conselho, denominado resolução-espelho, tinha teor idêntico – até o momento em que, a menos de 18 horas da votação, a França apresentou novo projeto de resolução com um único objetivo: o Conselho decidia que todos os membros permanentes seriam

membros da PBC. Abalava-se, assim, entendimento negociado durante sete meses. Como apenas os cinco permanentes têm poder de veto e favoreciam a proposta (a China terá sido o país menos ativo na defesa desse privilégio), ao Brasil, membro eleito e sem poder de veto, cabia comparar os custos políticos e os benefícios de princípio de abster-se na votação dessa resolução (de acordo com a praxe atual do Conselho e salvo em questões de vital interesse nacional, o País não vota contra resoluções da ONU, preferindo abster-se quando diverge do texto).

O Brasil votou, portanto, a favor da resolução 1645 do Conselho, que espelha o teor da resolução da Assembléia (60/180), e votou abstenção na resolução imediatamente subsequente, a 1646 (aprovada por 13 votos a favor e duas abstenções, Brasil e Argentina). Em sua explicação de voto para a primeira resolução, o País registrou, pela voz do Embaixador Sardenberg, seu protesto contra o papel reduzido do Ecosoc na PBC e seu entendimento de que o famoso item “e” do parágrafo quarto (categoria Assembléia Geral) representava mecanismo de compensação para desequilíbrios regionais originados nas categorias anteriores. Esclarecemos também que votávamos a favor da resolução com o fim de apoiar as aspirações de países em situação de pós-conflito, que se beneficiariam da maior coordenação no sistema e maior disponibilidade de recursos para consolidação da paz que a PBC geraria.

A explicação de voto para a resolução 1646 foi curta: “abstivemo-nos porque se distancia dos princípios acordados simultaneamente pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança na resolução 1645”. Além do Brasil, Argentina, Argélia, Estados Unidos e Benin, que não entrou no mérito da questão, apresentaram explicação de voto. A da Argentina foi semelhante à nossa; a Argélia votou a favor, mas sua explicação foi quase um pedido de desculpas: “votamos a favor depois de muito hesitar, pois simplesmente, o texto



diante de nós dificilmente pode ser considerado compatível com o da primeira resolução”; e a dos Estados Unidos foi surpreendente: seu representante, optou por procedimento inédito ao afirmar que “vamos circular uma explicação de voto como documento [oficial] do Conselho”. Esse documento, ao que tudo indica, não existe.

Nossa explicação de voto na Assembléia Geral, minutos depois de apresentarmos o voto do Brasil no Conselho de Segurança, expandiu-se sobre os mesmos argumentos. Ressaltamos que “não haverá paz enquanto não forem cuidadas as causas fundamentais dos conflitos” e que dois pontos não haviam sido resolvidos adequadamente: a interação entre a PBC e os órgãos principais da ONU e os métodos previstos para composição do comitê organizacional: “nesses dois aspectos, a versão final [da resolução] ficou longe da expectativa de número muito significativo de Estados membros, inclusive o Brasil. O texto levanta sérios questionamentos”. Afirmamos também que “dois princípios que governam a participação em órgãos da ONU não foram observados: participação por meio de eleições e representação geográfica equitativa (...). É realmente preocupante que, ao criar um novo órgão, os membros tenham sido deixados sem outra opção a não ser aceitar para certas categorias, sistema de seleção, por poucos, dentre poucos”.

Estariam por vir mais manobras sobre o mesmo terreno: a distribuição geográfica da composição. Aprovadas as resoluções, o Brasil lançou-se candidato pelo Ecosoc, onde viria a eleger-se quatro meses depois. Antes disso, cabia ao órgão definir como seriam eleitos seus membros – quantos de cada grupo regional – e à Assembléia, fazer o mesmo, além de indicar os contribuintes de tropas e financeiros que participariam da Comissão (automaticamente os cinco maiores de cada lista). No Conselho, incorporados os P-5, acordou-se que os

outros dois membros seriam Dinamarca e Tanzânia, por sua atuação como “facilitadores” da resolução.

A briga pela definição da metodologia de eleição no Ecosoc duraria mais quatro meses. Os países do Grupo latino-americano e Caribe (Grulac) não conseguiram concorrer na categoria Conselho de Segurança e não apareciam entre os cinco maiores contribuintes financeiros e nem entre os cinco maiores contribuintes de tropas (o Uruguai ficava em oitavo, o Brasil não figura na lista de dez maiores). O grupo ocidental queria garantir, no Ecosoc, que, se das sete vagas disponíveis, uma fosse destinada a cada um dos cinco grupos regionais (América Latina e Caribe; África; Ásia; Países da Europa Ocidental e outros; e Europa do Leste), então as duas restantes seriam rotativas – uma, entre os países africanos e o Grulac, e outra, entre o grupo ocidental, o do leste europeu e a Ásia. Ou seja, os “ocidentais”, que já detinham, entre membros do Conselho de Segurança e contribuintes financeiros, oito membros, queriam disputar mais duas vagas no Ecosoc. A resolução terminou acatando a fórmula de uma vaga por grupo regional mais duas rotativas, mas manteve o grupo ocidental temporariamente à distância da segunda vaga (o texto determina que, no primeiro mandato, as duas vagas excedentes vão para África e Ásia).

Na Assembléia Geral, ao final de tumultuada negociação, o grupo da América Latina e Caribe conseguiu assegurar três das sete vagas – mas apenas para o primeiro mandato. Brasil, Colômbia e México procuraram manter, na resolução, a garantia de equilíbrio regional permanente na composição da Comissão. Mas à forte movimentação dos países desenvolvidos juntava-se o papel do presidente da Assembléia (agora nomeado chanceler da Suécia), que, preocupado em concluir rapidamente a negociação, lançava-nos à incômoda posição de “criadores de caso” (“*spoilers*”) do processo negociador. Eliasson procurou, inclusive, o apoio ativo do próprio



Secretário-Geral, para que os países latino-americanos abrissem mão de seu pleito. A resolução afinal acatou aquele princípio de equilíbrio regional para este ano e relegou à parte preambular a referência ao assunto (“...a Assembléia Geral *deverá dar consideração adequada* à representatividade de todos os grupos regionais na composição geral do comitê (...)” (grifo meu).

Resultou, dessa resolução 60/261, composição ainda desequilibrada em favor dos “ocidentais” (sete vagas para a África, oito para a Ásia, três para a Europa oriental, quatro para a América Latina e Caribe e nove para os países ocidentais), mas muito mais legítima do que teria sido o caso se as posições iniciais desse grupo tivessem prevalecido. Após as eleições de 12 e 16 de maio de 2006, respectivamente no Ecosoc e na Assembléia Geral, a Comissão para Consolidação da Paz (ou, mais precisamente, seu comitê organizacional) ficou então formado por Estados Unidos, Reino Unido, França, China, Rússia, Tanzânia e Dinamarca na categoria Conselho de Segurança; Angola, Guiné-Bissau, Indonésia, Sri Lanka, Polônia, Brasil e Bélgica na categoria Ecosoc; Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos e Noruega na categoria contribuintes financeiros; Bangladesh, Gana, Índia, Nigéria, e Paquistão na categoria contribuintes de tropas e polícia; e Chile, El Salvador, Jamaica, Egito, Burundi, Fiji e Croácia na categoria Assembléia Geral: 31 membros, dos quais quase um terço proveniente do grupo “Europeus Ocidentais e Outros”.

Registro que o Escritório de Apoio e o Fundo para Consolidação da Paz também foram objeto de divergências. O grupo ocidental queria evitar qualquer relação funcional entre a Comissão e essas duas instituições, tendo defendido a supressão de referências ao assunto na resolução 180. Os países em desenvolvimento favoreciam maior participação da Comissão na determinação de

prioridades para uso dos recursos do Fundo – a que se opunham os países doadores, que não aceitam submeter a aplicação de recursos à consideração dos Estados membros – por desejarem manter controle rígido e discricionário sobre o emprego dos recursos, inclusive porque muitas vezes podem aplicá-los em projetos que beneficiem empresas de seus próprios países. O fato é que por meio de artifícios legais (interpretação de documentos aprovados antes) e de manobras políticas, a conformação do Fundo e do Escritório deu-se praticamente à margem do processo parlamentar, entre países desenvolvidos e o Secretariado, e com pouquíssima participação de outros países, em que pesem os protestos constantes e inúmeras propostas dos últimos.

Dois momentos do processo negociador foram especialmente marcantes. Um, por pitoresco e outro, por crucial. O primeiro aconteceu durante os debates sobre o projeto de resolução, quando o artigo “*the*” voltou a rondar as negociações. Numa daquelas incontáveis “consultas informais” entre todos os países da ONU, o delegado russo resolve aproveitar-se da sonolência generalizada e lança o argumento de que não nos perdêssemos em debates semânticos e mantivêssemos a linguagem acordada na fase anterior da negociação. Sugeriu, com pretensa candura, que inseríssemos o artigo “os” diante de membros permanentes, na frase “sete membros do Conselho de Segurança, inclusive [os] membros permanentes (...)”. Levantamos de um salto a plaqueta do Brasil para pedir a palavra e asseguramos ao russo o mais amplo apoio brasileiro: de fato, deveríamos evitar debates semânticos desnecessários e manter, nesse item, a linguagem acordada no Documento Final. Ou seja, NÃO incluir o artigo “os”, que alteraria completamente o sentido da frase e significaria dar participação automática aos P-5 na PBC. Risadinhas abafadas injetaram algum ânimo no monótono debate.

O outro momento, este sim, crucial, foi o 20 de dezembro. Pode-se falar de um ambiente semelhante ao da conferência de São Francisco, em 1945, quando se negociava a Carta constitutiva da ONU. Naquele dia 20, a Assembléia Geral estava reunida, mas ainda não em sessão. O Conselho de Segurança estava em sessão sobre a situação em Serra Leoa. Os delegados estavam tensos, na expectativa de votação concomitante, nos dois órgãos, das três resoluções sobre a PBC. Mas o Brasil era membro eleito do Conselho de Segurança. E ainda estava decidindo se votava a favor, contra, ou abstenção. Se fazia explicação de voto antes ou depois da votação. Se pedia recurso a voto na Assembléia ou associava-se ao consenso. Se apresentava emenda oral. Eram muitas as variáveis. O Embaixador Ronaldo Sardenberg, na ante-sala do Conselho, consultava-se por telefone com o Ministro Celso Amorim e assessores de seu Gabinete em Brasília, e buscava, com o Embaixador argentino, formas criativas de atuação conjunta. Enquanto isso, dois andares abaixo, um diplomata brasileiro levantava debates estéreis na Quinta Comissão, com o exclusivo propósito de esticar a sessão, já que a plenária da Assembléia Geral só se iniciaria uma vez encerrados os trabalhos da comissão subsidiária; outro diplomata brasileiro retinha o presidente da Assembléia e tentava convencê-lo de que o atraso beneficiaria o consenso; ainda outro diplomata brasileiro, sentado à mesa do Conselho de Segurança, era alvo dos olhares inquisitivos de Sir Emyr Jones Parry, Embaixador britânico que presidia a sessão sobre Serra Leoa, pronto para suspendê-la e adotar as polêmicas resoluções do Conselho. E sofria, imperturbável, o assédio do Embaixador norte-americano John Bolton, irritado e ansioso por proceder à votação. Naquele dia, o Brasil conseguiu coreografar o processo decisório na ONU.

A Comissão para Consolidação da Paz que se criou ao fim de todo esse processo está longe do ideal democrático e representativo pelo qual lutamos; como órgão independente e propositivo, de

assessoria tanto ao Conselho de Segurança quanto ao Ecosoc, e com liberdade de estudar os assuntos que lhe pareçam relevantes e de fazer recomendações a quem considere importante acionar. O que se produziu foi um órgão estritamente consultivo, sem verdadeira autonomia para determinar sua agenda ou gerir recursos próprios.

Esperemos que, ainda assim, a Comissão possa ser útil aos países em fase de recuperação pós-conflito. É certo que poderá canalizar mais recursos para esse fim e ampliar a consciência internacional para os desperdícios – em vidas humanas, como em recursos financeiros – decorrentes do ressurgimento de conflitos. Além de estimular o interesse dos países de nossa região por maior espaço na Comissão e coordenar esforços nesse sentido, o Brasil enfrentou – até o limite do razoável, considerado o necessário realismo político – países extremamente influentes, cuja atuação diplomática decepcionou pela falta de compromisso com um multilateralismo menos oligárquico. Em última análise, o resultado foi bem mais equilibrado do que se podia esperar diante dos constrangimentos políticos prevaletentes.





**V.**

---

**O BRASIL E O DESAFIO DO  
DESENVOLVIMENTO NAS  
NAÇÕES UNIDAS**





## O BRASIL E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO NAS NAÇÕES UNIDAS

Sérgio Abreu e Lima Florêncio

### INTRODUÇÃO

Com pouco mais de 60 anos de existência, as Nações Unidas exibem uma importante trajetória na promoção do desenvolvimento. De certa forma, nascem juntos a ONU e o conceito de desenvolvimento, ambos criações do imediato pós-guerra. O mundo se encontrava então diante de três desafios: a reconstrução européia; a construção dos países socialistas diante da Guerra Fria; e a superação do subdesenvolvimento nos países do Sul.

O argumento central deste artigo reside na percepção de que a ONU, ao longo da maior parte de sua história, teve a virtude de formular ou divulgar conceitos e iniciativas que exerceram visível influência na evolução das concepções de desenvolvimento e na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento.

Assim, portadora nos seus primeiros anos de uma sólida visão econômica, baseada nas idéias de grandes economistas agraciados com o Prêmio Nobel, como Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Jan Tinbergen, a ONU evoluiu, nos anos 50 e 60, para a defesa de teses, como a deterioração dos termos de troca no comércio internacional (UNCTAD) e as relações de dependência entre centro e periferia (CEPAL), que incorporaram elementos de outras disciplinas à visão econômica. Em contraste com essas duas fases tão criativas, na década de 70, a ONU protagonizou a ilusão de criar um atalho para alcançar o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. Essa utopia se



crystalizou em torno da chamada Nova Ordem Econômica Internacional, que terminou por gerar mais desequilíbrios nos países do Sul.

Também constitui argumento central deste artigo a idéia de que, nos anos 80, as Nações Unidas, visivelmente marginalizadas em sua capacidade de influenciar idéias e políticas de desenvolvimento, em função da hegemonia das instituições de Bretton Woods, tiveram o importante papel de consciência crítica diante dos exageros de programas de ajuste estrutural nas economias em desenvolvimento. Esse valor da ONU - essencialmente da UNCTAD - só foi reconhecido mais tarde, quando até mesmo membros do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, como Joseph Stiglitz, despertaram para as distorções do modelo de ajuste estrutural, que se traduziu em programas de estabilização, liberalização e privatização consolidados no chamado Consenso de Washington.

O artigo argumenta igualmente que, além daquela consciência crítica, a ONU soube apresentar alternativas ao modelo de ajuste estrutural, como o novo conceito de desenvolvimento humano e o índice de desenvolvimento humano, elaborados pelo PNUD. Dentro dessa linha, nos anos 90 a ONU teve importante papel na ampliação do conceito de desenvolvimento, com a incorporação da dimensão ambiental e de direitos humanos. Foi a fase do lançamento de idéias novas - como desenvolvimento sustentável, na Conferência Rio 92 - , do aprofundamento, da ampliação e da operacionalização de antigos conceitos - como direitos humanos, na Conferência de Viena de 1993 - e da promoção, em outras conferências internacionais, de diversos temas relevantes ligados a população, políticas sociais, financiamento do desenvolvimento, situação da mulher e das crianças, e discriminação racial.

## A ERA DOS GRANDES ECONOMISTAS A ONU

As duas primeiras contribuições das Nações Unidas à teoria do desenvolvimento datam de 1950 e 1951 e foram de autoria de Raul Prebisch - “The Economic Development of Latin America and its Principal Problems” - e de um grupo de economistas contratado pela ONU, que incluía dois futuros Prêmio Nobel, Theodore Schultz e Arthur Lewis - “Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries”. Duas questões centrais, que então marcavam os debates na ONU sobre o conceito de desenvolvimento, permanecerão presentes por muitas décadas: a participação do Estado e do mercado no processo de desenvolvimento; e o papel dos fatores externos e internos na promoção do desenvolvimento.

Esse período pioneiro de construção do conceito de desenvolvimento estava marcado pelo debate econômico entre uma visão clássica ortodoxa, em que o desemprego era visto como um caso especial de economias onde o pleno emprego era considerado como a regra ; e uma visão keynesiana, segundo a qual o desemprego exigia o recurso a um conjunto de instrumentos de análise e de política econômica distinto da visão clássica convencional. Embora os instrumentos de política keynesiana se dirigissem a situações de curto prazo e a um contexto de países desenvolvidos, eles tiveram marcante influência na construção da teoria do desenvolvimento. Certamente isso se explica pelo fato de Keynes ter recomendado políticas pró-ativas do Estado, que foram igualmente a marca dos trabalhos iniciais sobre teoria do desenvolvimento.

Um dos fatos mais notáveis quando se estuda o papel da ONU no desenvolvimento é a capacidade da nova instituição de arregimentar um grupo de economistas de extraordinário talento e de mobilizá-los para trabalhos de análise econômica que resultaram em



documentos criativos e pioneiros sobre comércio internacional, pobreza e desenvolvimento econômico. Os exemplos desse papel inovador da ONU foram tão abundantes, que os responsáveis pela elaboração de uma história intelectual das Nações Unidas foram levados a repensar as categorias de Max Weber na análise do fenômeno da burocracia. Assim, Louis Emerrij e Richard Jolly procuram indicar que, em alguns casos, as instituições podem gerar uma tensão entre autoridade e poder cujo resultado tende a ser a aceitação de uma convivência ampla com a criatividade, certamente um traço pouco usual das burocracias.

Dentre os renomados economistas contratados pelo Departamento de Assuntos Econômicos da ONU estão, além de Raul Prebisch, Theodore Schultz, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal e Jan Tinbergen, já citados, nomes como Simon Kuznets, Barbara Ward, David Owen, Anthony Gilpin, Hans Singer, Nicholas Kaldor, Lionel Robbins e o polonês Michal Kalecki, visto por alguns como o precursor da idéia central da revolução keynesiana.

Os trabalhos iniciais da ONU tendem a definir o processo de desenvolvimento econômico como elevação do padrão de vida através de aumento sustentado na eficiência dos fatores de produção. Esse fenômeno se daria por meio da transferência de recursos de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas, o que consistiria, nos modelos dualísticos então utilizados, na migração de mão-de-obra da agricultura- marcada por excedente de trabalho – para a indústria. O modelo de desenvolvimento previsto, inspirado em Ragnar Nurkse, recomendava aumento na formação de capital, de molde a expandir as dimensões do mercado. Dentro dessa linha, Arthur Lewis, por exemplo, sustentava que o problema central da teoria econômica do desenvolvimento consistia em compreender como uma comunidade que poupava e investia cerca de 3% a 4% do PIB passava para níveis de 12 % a 15%.

Apesar dessa ênfase na formação de capital, o time de economistas da ONU, liderado por Schultz e Lewis, defendia, em relatório submetido ao ECOSOC em 1951, uma ampla agenda de reformas, que incluíam reforma agrária, abolição de privilégios baseados em raça, casta ou credo, criação de um sistema de tributação progressiva e um programa de educação em massa.

Esse grupo de economistas e Prebisch identificavam a existência do seguinte círculo vicioso. A produtividade é baixa pela escassez de capital. A falta deste é consequência do baixo nível de poupança, que por sua vez resulta da baixa produtividade. A conclusão de Prebisch de que a ajuda externa poderia quebrar esse círculo vicioso, ao permitir investimento sem redução no nível de consumo, teria importante influência nos esforços dos PED's de buscar elevar os níveis de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos.

As dificuldades dos chamados países subdesenvolvidos de financiamento do desenvolvimento levou o Banco Mundial a criar a International Finance Corporation (IFC), destinada a canalizar financiamentos a empresas privadas sem garantia governamental. Mas o papel da IFC foi muito limitado, em função da reduzida capacidade desses países de contraírem empréstimos externos e das elevadas taxas de juros praticadas pela instituição.

A alternativa proposta pelos países subdesenvolvidos foi a criação do "Special United Nations Fund for Economic Development" (SUNFED). O representante dos EUA no ECOSOC demonstrou, na sessão de 1951, ceticismo e divergência em relação ao SUNFED, no que foi seguido pelo representante do Reino Unido, que considerava equívoca e artificial a visão do mundo dividida entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

No final dos anos 50, o Banco Mundial criava a International Development Agency (IDA) que, juntamente com a IFC, eram os dois instrumentos do BM para investimentos em infraestrutura nos países subdesenvolvidos. Era a derrota dos defensores da criação de um amplo mecanismo canalizador de “soft-loans” no âmbito da ONU, como o SUNFED. A sugestão do Secretário Geral Dag Hammarskjold para um “vínculo institucional especial” entre a ONU e a IDA/ BM foi rejeitada pelo então Presidente do Banco Mundial. Anos mais tarde, o SUNFED, com a nova designação de Fundo Especial, iria transformar-se no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

#### **A “TESE PREBISCH-SINGER” SOBRE DETERIORAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TROCA E SEUS CRÍTICOS**

Se na esfera do financiamento para o desenvolvimento os anos 50 terminaram em melancolia, eles foram particularmente férteis na geração de uma nova e criativa visão do comércio internacional. A inspiração vinha de Prebisch e de Singer, cujos trabalhos sobre desenvolvimento econômico e comércio internacional constituíram a base da chamada “tese Prebisch-Singer”. Essa visão ganhou maior escopo na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que começou a interpretar os desequilíbrios no plano internacional como uma manifestação inerente às relações entre centro e periferia. Estas passaram a constituir o modelo explicativo das desigualdades entre países. No plano da análise sociológica e política, a visão centro/periferia vai dar lugar à chamada teoria da dependência, desenvolvida sobretudo por Fernando Henrique Cardoso e Faletto na CEPAL.

As origens mais remotas da chamada “tese Prebisch-Singer” residem nos estudos deste último sobre o chamado fenômeno da

deterioração dos termos de troca dos produtos primários. A teoria clássica do comércio internacional indicava que os produtos industrializados tendem a beneficiar-se mais dos avanços tecnológicos em seus processos produtivos do que os produtos primários. Em consequência, sua oferta seria mais elástica e, por conseguinte, a tendência seria uma deterioração dos termos de troca destes produtos industrializados em relação aos primários.

Em contraste com a teoria clássica, as pesquisas de Singer, contidas em documento da ONU de 1949 intitulado “Post War Price Relations in Trade between Under-developed and Industrialized Countries”, seguiram rumo inverso. Demonstraram que, do final do século XIX até às vésperas da II Guerra Mundial, ou seja, por mais de meio século, se evidenciava um declínio nas cotações dos produtos primários em relação aos industrializados.

Singer utiliza essa constatação empírica para concluir que existe uma injustiça distributiva associada ao comércio internacional. Tal conclusão se inspira na verdade em sua dissertação de doutorado, onde os termos de troca são estudados não com os olhos neoclássicos dos ciclos econômicos, mas sob a ótica do renomado Gunnar Myrdal, Secretário Executivo da Comissão das Nações Unidas para a Europa (UNECE) e futuro Prêmio Nobel de economia.

Myrdal se dedicou à análise das diferenças estruturais entre países industrializados e não industrializados, partindo da hipótese de que diferenciais de poder entre esses grupos de países ( em termos de influenciar o mercado e de diferenciar o ritmo tecnológico) geravam um comércio desigual e taxas de crescimento econômico maiores para os industrializados. A questão que intrigava Myrdal (e que influenciou Singer) estava ligada ao processo de descolonização. Indagava ele se as potências coloniais, que impunham uma divisão internacional do



trabalho com a força das armas e da tutela política, poderiam abrir mão dessa divisão porque o mercado a garantiria por outros meios.

A justificativa teórica encontrada por Singer para a deterioração dos termos de troca dos produtos primários baseava-se em dois argumentos: os produtos industrializados beneficiam-se de maiores ganhos derivados do avanço tecnológico nos produtos industrializados do que os produtos primários; e, no caso dos bens industrializados, esses ganhos são distribuídos aos produtores, sob a forma de renda mais elevada, enquanto que no caso dos produtos primários são repassados aos consumidores sob a forma de preços mais baixos. Singer extrai daí a conclusão de que a situação dos países industrializados - consumidores de bens primários e exportadores de produtos industrializados - revela o melhor dos mundos (compram barato e vendem caro), em contraste com a experiência oposta dos países subdesenvolvidos. Se coube a Singer a antecedência na elaboração da tese, Prebisch, ao incorporar o conceito de centro-periferia, foi sem dúvida o arquiteto de seu refinamento e mais ampla repercussão, o que justifica a referência usual à “tese Prebisch-Singer”.

Os trabalhos de Singer e Prebisch foram objeto de fortes críticas por parte de economistas reconhecidos, como Jacob Viner, que negava a existência de um declínio secular nos termos de troca dos produtos primários originários dos países em desenvolvimento. Para refutar a tese, indicou que a tendência não era sempre na mesma direção e que os dados utilizados eram irrelevantes. Irrelevantes por duas razões: os ganhos de qualidade dos produtos industrializados, fenômeno ausente no caso dos produtos primários; e a incorporação de novos produtos industrializados na relação pesquisada (resultantes de invenções). Os aumentos de preços dos primeiros refletiriam esse visível ganho de qualidade e essa incorporação de novos produtos, e não uma tendência histórica à deterioração dos termos de troca nem um padrão de diferenças

estruturais, como alegado por Singer e Prebisch. Estes, na verdade, examinaram a questão da qualidade dos produtos industrializados, mas para eles não teria um sentido único de avanço nem capacidade explicativa, pois podiam também produzir retrocessos.

Dois destacados teóricos do comércio internacional, P.T. Ellsworth e Gottfried Haberler, reiteravam a crítica baseada na mudança de qualidade e agregavam o argumento da queda substancial nos custos de transporte – sobretudo no período 1876-1905 – resultante do progresso notável nas ferrovias e no transporte marítimo. Essa queda explicaria, no período citado, o declínio dos preços das “commodities”.

Em meio a críticas generalizadas, a tese de Prebisch-Singer recebe o importante apoio do renomado Charles Kindleberger . Sustenta que a industrialização é o caminho do futuro, em função das diferentes elasticidades de demanda dos produtos primários (baixa) e dos industrializados (alta), o que explica a direção dos termos de troca contra os países agrícolas ou produtores de bens primários e em favor dos países industrializados. Vale frisar também que mais tarde, em suas memórias, Kindleberger vai referir-se a essa defesa exaltada da industrialização como uma “indiscrição de juventude”.

Uma apreciação geral parece revelar que a tese da queda secular dos termos de troca dos produtos primários exhibe evidentes fragilidades teóricas e que o argumento de Singer de que os países subdesenvolvidos estariam ajudando a elevar o padrão de vida dos países desenvolvidos (em função da deterioração dos termos de intercâmbio) tem uma boa dose de ideologia.

Apesar dessa deficiência teórica, não há dúvida de que os resultados políticos e institucionais da controvérsia em torno da tese

foram altamente positivos. Positivos no sentido de estimular políticas mais comprometidas com a necessidade de reduzir as disparidades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Positivos também no sentido de promover, pelo menos em alguns momentos da história, maior aproximação entre os países então chamados de subdesenvolvidos. Positivos igualmente no estímulo que representaram ao amplo debate teórico sobre o desenvolvimento e às contribuições da CEPAL para o processo de industrialização substitutiva de importações, que guarda um nexos importante com a tese de Singer e Prebisch.

A contribuição da CEPAL para o desenvolvimento latino-americano é imensa. Contribuições para políticas econômicas e para uma reflexão mais rica em diferentes campos: desenvolvimento econômico; comércio internacional; industrialização substitutiva de importações (ISI); e inflação.

A CEPAL é vítima de freqüentes críticas, a maioria delas resultantes de incompreensões quanto às suas visões do papel da ISI e da inflação no processo de crescimento. Sobre o primeiro tema, Prebisch fez abundantes referências aos limites da substituição de importações, advertiu para a circunstância de que as reduzidas dimensões do mercado interno tendem a criar um ambiente de custos industriais elevados, criticou o desperdício de capital associado a esse quadro e condenou o excessivo protecionismo.

Os primeiros anos da CEPAL exibem uma visão da inflação muito próxima da ortodoxa, visível por exemplo na “Economic Survey” de 1953. A partir daí, sob a inspiração distante de Michael Kalecki e mais próxima de Nicholas Kaldor e Juan Noyola Vasquez, começa a desenvolver-se a teoria estruturalista da inflação, que fazia distinção entre as fontes inflacionárias básicas e seus mecanismos de propagação.

Dentre as primeiras estariam os gargalos (“bottlenecks”) do lado da oferta, que seriam essencialmente em três setores: agricultura (restrição na oferta de alimentos); importações; e tributação. Conflitos distributivos poderiam agravar gargalos, mas não criá-los, diferentemente do previsto na teoria distributiva da inflação.

Ao contrário do que advogam seus críticos, a CEPAL não defende a tese de que as medidas de estabilização monetárias e fiscais tradicionais não funcionam quando ocorrem gargalos estruturais. Sustenta que funcionam, mas que os custos sociais de programas anti-inflacionários tendem a ser elevadíssimos nos casos de existência de gargalos estruturais.

#### **O PAPEL INOVADOR DA UNCTAD NO PASSADO E A BUSCA DE UMA NOVA VOCAÇÃO NO PRESENTE**

Parcela expressiva da contribuição da ONU ao desenvolvimento é tributária da UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento. Nascida em 1964, em Nova Delhi, na maior conferência até então realizada, que congregou mais de 2 mil pessoas de 121 países (a ONU tinha então 123 Estados membros), a UNCTAD passou em seguida a ser um órgão da Assembléia Geral da ONU, com competência para assuntos de desenvolvimento e comércio internacional.

Os primeiros anos da UNCTAD foram portadores de visões inovadoras sobre comércio internacional e constituíram importante instrumento para a construção de identidades entre os países em desenvolvimento nas principais questões econômicas internacionais. A criação da UNCTAD foi considerada pelos EUA uma iniciativa utópica, destituída de bases minimamente realistas. Tanto os anos formadores como sua trajetória posterior revelam um órgão



identificado e comprometido com os ideais dos países em desenvolvimento.

Prebisch, seu idealizador e mais destacado arquiteto, com frequência recebia críticas pelo alegado excesso de militância e partidarismo, e pela suposta falta de imparcialidade e neutralidade em favor dos países então chamados de subdesenvolvidos. Em resposta a uma dessas críticas afirmou: “Eu devo ser imparcial. Mas, quanto à neutralidade, nós (UNCTAD) não somos mais neutros em relação ao desenvolvimento do que a Organização Mundial de Saúde (OMS) é neutra em relação à malária”.

Para tentar compreender as origens e os desafios enfrentados pela CEPAL, órgão que sempre atuou em defesa dos países em desenvolvimento, e, assim, contrário ao princípio da neutralidade que deve pautar qualquer órgão das Nações Unidas, valeria perguntar : por que os EUA e outros desenvolvidos não impediram sua criação?

A resposta reside em ampla medida no quadro político e econômico do final dos anos 50 e começo dos 60. No contexto da Guerra Fria, a União Soviética procurava defender posições próximas às dos países em desenvolvimento, com o objetivo aumentar sua influência e fragilizar as alianças dos EUA. Além desse pano de fundo, a criação da Comunidade Econômica Européia em 1958, com o Tratado de Roma, alimentou as preocupações norte-americanas de que uma redução das barreiras ao comércio intra-europeu correspondia a barreiras tarifárias ao intercâmbio extra-zona. Tal preocupação transformou-se em uma das motivações importantes do lançamento da Rodada Kennedy de Negociações Comerciais. A América Latina também percebia a integração européia como potencial perda de mercados para seus produtos de exportação, em favor do comércio intra-europeu.

Paralelamente a esse divisionismo de percepções entre os próprios países desenvolvidos (EUA e Comunidade Européia), os então países subdesenvolvidos davam as primeiras demonstrações de união e de convergência de visões: o grupo afro-asiático passou a demonstrar maior solidariedade a partir da Conferência de Bandung em 1958, responsável pela criação do Movimento Não-Alinhado; no ECOSOC cinco países tiveram papel chave na conformação de uma solidariedade tricontinental (Índia, Iugoslávia, Brasil, Etiópia e Senegal); a Conferência do Cairo de 1962 fortaleceu a união.

Essa conjuntura internacional que prevalecia em 1964 e que explica em grande medida a concordância dos países desenvolvidos com a criação da UNCTAD, foi antes a exceção do que a regra nos seus mais de 60 anos de existência. A excepcionalidade daquele período também explica em parte sua trajetória posterior .

A primeira UNCTAD concentrou-se no exame de um amplo conjunto de temas: os problemas do comércio de commodities; o intercâmbio de produtos manufaturados e semi-manufaturados; o comércio de invisíveis (inclusive financiamento compensatório internacional); acordos internacionais para expansão do comércio internacional; e expansão do comércio internacional, impacto sobre o desenvolvimento econômico e implementação de agrupamentos regionais de integração.

Esse amplo temário poderia ser sintetizado em três grandes questões que mobilizaram os esforços da UNCTAD ao longo de muitos anos: política para “commodities”; financiamento suplementar; e preferências comerciais para produtos industrializados dos países em desenvolvimento.

O exame das questões ligadas ao comércio de produtos de base tomou como referência a regulação existente no passado. Nos anos 30, das cinco principais commodities de então – açúcar, trigo, borracha, zinco e chá - as três últimas tinham regulação que funcionava satisfatoriamente porque produção e consumo estavam concentrados em grande medida nos limites das colônias de Reino Unido, Holanda e França. Foram intensas as discussões sobre formas de regulação. Era generalizado o pessimismo em torno de mecanismos para manter cotações das commodities (“price support”), uma vez que estes poderiam estimular a produção por parte de novos países ou a introdução de produtos substitutos mais baratos, provocando declínio posterior de preços.

O único acordo internacional sobre produtos de base exitoso envolveu o café, e seus resultados foram muito influenciados pela decisão norte-americana de melhorar suas relações com países da América Latina, particularmente Colômbia, Brasil e as nações centro-americanas e de utilizar os benefícios do acordo como parte da “Aliança para o Progresso”.

A sustentação de preços exigia a manutenção de estoques reguladores que, por sua vez requeriam financiamento elevado, para os quais não havia disponibilidade. Isto conduziu alguns economistas a proporem reformas ambiciosas do sistema monetário internacional. As mais radicais, que evidentemente pouco prosperaram, chegavam a propor que o padrão ouro fosse substituído por alguma forma de reserva monetária internacional baseada em commodities. Outro esquema mais realista examinado pela UNCTAD e perseguido durante muito tempo foi a alocação de liquidez internacional adicional, sob a forma de um “SDR link”, ou seja aumento dos Direitos Especiais de Saque (“Special Drawing Rights”), de molde a gerar recursos para assistência financeira adicional aos países em desenvolvimento. Essas propostas não prosperaram.

Das três grandes áreas mencionadas acima, a única que produziu resultados tangíveis foi a criação de um Sistema Geral de Preferências para produtos industrializados originários dos países em desenvolvimento. A incorporação da Parte IV aos artigos constitutivos do GATT em 1965 representou um avanço em favor de um sistema generalizado de preferências, não recíprocas e não discriminatórias. Entretanto, a Parte IV ainda não era reconhecida como obrigação contratual. Apenas em 1979, com a Cláusula de Habilitação, o citado sistema de preferências foi incorporado ao GATT, o que permitiu que países não aplicassem tratamento de nação mais favorecida às exportações dos países em desenvolvimento.

#### AS ILUSÕES DE UMA “NOVA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL” NOS ANOS 70, AS CRÍTICAS AO AJUSTE ESTRUTURAL NOS ANOS 80 E A INTRODUÇÃO DO NOVO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Em meados dos anos 70, uma iniciativa dos países em desenvolvimento, destinada a estabelecer uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), teve ampla repercussão na Assembléia Geral da ONU de 1974, na IV UNCTAD, em Nairobi em 1976, e em Paris em 1976, na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional.

As demandas incluídas na NOEI eram marcadamente ambiciosas : crescente controle dos PED's sobre os investimentos estrangeiros; manutenção ou aumento do poder de compra das matérias primas ou commodities; crescente acesso aos mercados dos países desenvolvidos; e redução dos custos de transferência de tecnologia aos PED's.

Evidentemente esse ideário passou a contar com veemente oposição dos países desenvolvidos, tendo à frente Alemanha Ocidental, EUA, Reino Unido, Áustria, Bélgica, Itália e Japão. Os resultados

foram tão modestos quanto ambiciosas foram as metas. Alguns países industrializados introduziram aprimoramentos no Sistema Geral de Preferências Comerciais, avançou-se na negociação de alguns acordos sobre produtos de base, a OCDE adotou um código voluntário de conduta para empresas transnacionais e os países da OPEC aumentaram sua parcela nas votações no FMI e no Banco Mundial.

Esse elenco de medidas ilustra a timidez dos resultados da NOEI. Os PED's saíram mais fragilizados e, por ironia, foi a riqueza crescente dos países da OPEP, responsável pelo próprio lançamento da nova ordem, que gerou o enfraquecimento do mundo em desenvolvimento. De fato, a quadruplicação dos preços do petróleo de 1973/74 gerou elevados superávits nos países produtores que foram reciclados, sob a forma de financiamentos, aos países em desenvolvimento, fenômeno que lançou as sementes da crise da dívida da década de 1980.

Os anos 80 tiveram a função de um verdadeiro divisor de águas no tratamento do tema do desenvolvimento e no papel da ONU, que sofreu visível desgaste, em contraste com a influência crescente das instituições de Bretton Woods, que transformaram a questão do ajuste estrutural no grande foco dos debates sobre reformas econômicas nos países em desenvolvimento. O período de 1960 a 1973, anterior ao primeiro choque do petróleo, revelou crescimento anual expressivo nas economias dos países da OCDE, de 4,9%, e taxas anuais de inflação moderadas, de 4,1%. O período posterior ao choque, exibiu taxas muito reduzidas de crescimento anual do PIB, de 2,7%, entre 1974 e 1979, e elevação substancial nas taxas anuais de inflação, de 9,6%, no período 1974-1982.

Isso se refletiu em dramática queda nas relações de troca dos países em desenvolvimento exportadores de commodities não

petrolíferas, acompanhada de virtual estancamento nos fluxos de financiamento. Como os países em desenvolvimento estavam altamente endividados, em função da reciclagem dos petrodólares nos anos 70, a conseqüência inevitável foi a crise da dívida, inaugurada com a moratória mexicana de 1982, seguida pela suspensão de pagamentos da Argentina logo após a Guerra das Malvinas, e por diversos outros países, inclusive o Brasil, que declarou moratória em 1986.

Durante a chamada década perdida dos anos 80, as políticas econômicas eram tributárias de esquemas de pagamento das dívidas, inicialmente prevendo reescalamentos plurianuais da dívida, que não produziram resultados. Em 1985, era adotado o Plano Baker. Em troca de reformas econômicas de amplo alcance nos países devedores, os bancos comerciais abriam créditos de US\$ 20 bilhões, num período de três anos, e as organizações financeiras internacionais concordavam em aumentar seus desembolsos em US\$ 3 bilhões por ano. Apesar de alguns resultados pontuais, a crise permanecia grave.

Em 1988, a Cúpula do G7 aprovou o Plano Brady. A ênfase passou a ser redução da dívida, trocas voluntárias de dívida antiga por títulos novos e empréstimos das agências financeiras multilaterais destinados a capacitar os países a comprarem de volta dívidas aos preços vigentes no mercado secundário. Por primeira vez, os bancos comerciais aceitaram perdão de dívidas e o Plano Brady, associado a outros esquemas, logrou restaurar a credibilidade financeira de um número de países de renda média. Isso permitiu que, na década de 90, se estabilizassem os fluxos privados de capitais em ampla medida.

O ajuste estrutural, baseado nos preceitos ditados das instituições de Bretton Woods, traduziu-se em programas de estabilização, liberalização e privatização, sendo consolidados no chamado Consenso de Washington, de John Williamson. A expectativa

era a de que, uma vez implantado o conjunto de medidas de ajuste estrutural, os países sairiam da crise de endividamento e seriam capazes de resgatar o crescimento. Mas isso não ocorreu. Os economistas do Banco Mundial e do FMI foram retardatários, em relação aos técnicos de outros órgãos, como a UNCTAD, a o PNUD e o UNICEF, em reconhecer a ocorrência de dois fenômenos: os países não retomavam o crescimento; e as taxas de pobreza aumentavam após os ajustes estruturais.

As instituições de Bretton Woods tentaram, sem êxito, utilizar as “success stories” dos “Newly Industrialized Countries” (NICs) asiáticos para provar que o ajuste produzia crescimento. Mas ficou evidente que o crescimento desses países se dava em grande medida por não terem eles seguido o modelo de ajustamento ortodoxo preconizado pelo Fundo e pelo BM.

A primeira alternativa ao modelo do ajuste estrutural, embora tímida, estava contida no trabalho do UNICEF “Adjustment with a Human Face”, que demonstrava a deterioração das condições de vida de adultos e crianças após a adoção de programas de ajuste estrutural. Sustentavam que o ajuste era necessário, mas deveria dar-se de forma gradual e complementado por uma espécie de Fundo Financeiro Compensatório, algo semelhante à antiga idéia da UNCTAD de uma ajuda associada a aportes originários de uma expansão dos Direitos Especiais de Saque do FMI.

O tema da erradicação da pobreza e de melhores condições de vida passou a ganhar prevalência sobre as discussões relativas a ajuste estrutural. Nessa mesma linha de revisão e com um alcance conceitual mais amplo, o PNUD iniciou a série anual de Relatórios sobre Desenvolvimento Humano, baseados na construção de um índice de desenvolvimento humano por país, composto por indicadores tais

como expectativa de vida, alfabetização, mortalidade infantil e saúde, entre outros.

Os trabalhos da UNCTAD foram importantes pela militância teórica em favor de uma visão do desenvolvimento que não ficava refém da ortodoxia dos ajustes estruturais. Seus trabalhos críticos a esse respeito foram sólidos, assim como sua capacidade de antever algumas crises em países em desenvolvimento em função da liberalização dos fluxos internacionais de capitais. Em boa medida se antecipou às crises financeiras dos anos 90, como a mexicana e a asiática.

Os caminhos da UNCTAD foram pautados por marcantes oscilações. Do lado das dificuldades e das deficiências, ela enfrentou uma série de obstáculos: ameaças de extinção; perda de rumos; busca de novos destinos; impossibilidade real de concorrer com o GATT como órgão de negociação comercial; incapacidade, por insuficiência de recursos e por deficiências de gestão de preservar o papel de “think tank” sobre comércio internacional que desempenhou em seus primeiros anos de vida.

Do lado das conquistas estão iniciativas importantes e alguns momentos de afirmação: um papel catalisador inicial, responsável pela aglutinação dos países em desenvolvimento em torno de posições comuns sobre comércio internacional; uma produção intelectual expressiva sobre comércio e desenvolvimento ; análises inovadoras sobre um conjunto de temas ligados a: intercâmbio de produtos primários, acordos internacionais de produtos de base, e a criação de um Sistema Geral de Preferências não recíproco e não discriminatório em favor das exportações dos países em desenvolvimento.

Oportunidades perdidas, aspirações não concretizadas marcaram a trajetória da UNCTAD. Entretanto, mesmo nos



momentos em que esteve ameaçada na sua própria sobrevivência, como durante os anos 80 de florescimento e apogeu de uma visão econômica ultra-liberal promovida pelas instituições de Bretton Woods, a UNCTAD foi importante referência crítica.

Após a criação da OMC em 1995, quando os críticos contumazes uma vez mais antecipavam seu fim, a UNCTAD soube sobreviver. Nessa segunda metade dos anos 90, sob a inspiração de Rubens Ricupero, a UNCTAD foi capaz de elaborar estudos sólidos sobre a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento diante das novas crises financeiras derivadas da volatilidade dos fluxos internacionais de capitais. Produziu trabalhos inovadores nessa área e soube combinar qualidade técnica com diretrizes políticas corretas. Correção que as instituições de Bretton Woods levaram vários anos para alcançar, após uma tardia auto-crítica sobre o ajuste estrutural.

É visível sua atual fragilidade e marcante a perda de especialistas reconhecidos. Apesar das enormes deficiências, a instituição soube renovar-se. Consolidou-se como fonte básica para a análise das economias dos países mais pobres e altamente endividados, ao mesmo tempo em que se transformou em prestadora de cooperação sobre técnicas de negociação comercial no âmbito da OMC para países de menor desenvolvimento relativo.

#### **A ONU E A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARA OS DIREITOS HUMANOS**

Nos anos 90, a ONU contribuiu de forma marcante para a ampliação do conceito de desenvolvimento, ao incorporar as dimensões ambiental e de direitos humanos. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) representou um verdadeiro divisor de águas na percepção

internacional das questões ambientais e foi a fonte de convenções, como as de diversidade biológica e de mudanças climáticas, que abriram caminho mais tarde para importantes compromissos internacionais, como o Protocolo de Kyoto. É lícito falar-se hoje de uma consciência global para a importância decisiva de problemas ligados à desertificação, às ameaças à biodiversidade de vastas regiões do globo, e ao aquecimento global. A ONU foi, sem sombra de dúvida, um ator decisivo nesse processo.

Na área de direitos humanos, a contribuição das Nações Unidas foi importante desde os primeiros anos da Organização, com a adoção, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Aí estavam as sementes geradoras de diversos tratados, pactos e convenções adotados ao longo de seis décadas, que constituem hoje um importante legado para a humanidade.

Inicialmente restrita aos chamados direitos civis e políticos, ligados às liberdades individuais, ao pluralismo e à democracia, o edifício de compromissos internacionais em direitos humanos evoluiu para a inclusão de uma nova geração de direitos, os econômicos, sociais e culturais, muitos dos quais ainda não reconhecidos por diversos países. Talvez por tocar mais a fundo no delicado temário das identidades culturais e nas questões de soberania, os direitos humanos cristalizam um núcleo de resistências a mudanças mais impenetrável que vários outros domínios. O reconhecimento dessas limitações, mais visíveis nos dias de hoje, em nada diminui a sua relevância e o decisivo papel da ONU.

## O BRASIL E O DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO NA ONU

O Brasil foi portador de importante contribuição ao processo de reflexão sobre a temática do desenvolvimento na ONU.



Jaime de Azevedo Rodrigues, que, em 1964, chefiava a Delegação brasileira à I UNCTAD, mereceu amplo reconhecimento pela contribuição ao processo de formação do novo órgão e pelo papel corajoso na defesa de posições identificadas com o desenvolvimentismo e com a Política Externa Independente do início dos anos 60. Com a ascensão dos militares ao poder, foi injustamente aposentado e dedicou-se ao magistério.

Anos mais tarde, outro brasileiro – Rubens Ricupero – promovia transformações inovadoras na UNCTAD, com o resgate de seu papel histórico de reflexão sobre a temática do desenvolvimento. Durante sua inspirada gestão como Diretor da UNCTAD, de 1994 a 2000, produziram-se pesquisas com diagnósticos sólidos e importantes recomendações sobre os desequilíbrios causados pela volatilidade dos fluxos financeiros de capitais nas economias em desenvolvimento. Algumas edições do “Trade and Development Report” dessa época continham advertências sobre os equívocos inerentes aos processos de ajuste estrutural defendidos pelas instituições de Bretton Woods e foram capazes de visualizar, com alguma antecipação, uma trajetória de graves crises financeiras internacionais.

As contribuições brasileiras marcantes aos debates na ONU sobre o desenvolvimento tiveram expressão mais visível no âmbito da CEPAL.

Desde o nascimento contou este órgão da ONU em seus quadros com pesquisadores brasileiros de grande talento. No campo da sociologia, entre muitos outros, figuram Fernando Henrique Cardoso e Aníbal Pinto como principais referências. Em 1967, quando prevaleciam as correntes que sustentavam a tendência à estagnação crônica das economias subdesenvolvidas, surgia a chamada Teoria da Dependência. Seus formuladores não atribuíam à “temática” da

dependência o status de uma teoria sociológica nem caráter de originalidade acadêmica. Apesar dessas qualificações à "temática da dependência", Fernando Henrique Cardoso e o argentino Enzo Faletto, tiveram papel inovador ao mostrar que o desenvolvimento capitalista na periferia era possível e que os capitais estrangeiros exibiam tendência à reinversão. Tais diagnósticos constituíam avanços significativos à superada teoria do imperialismo, que vislumbrava um universo restrito apenas a países exportadores de 'commodities' e de produtos industrializados com elevado valor agregado. A nova temática identificava, nas relações entre Estados e no interior de países periféricos, dois conjuntos de conceitos marcados por dicotomias. O primeiro conjunto, pela dicotomia entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, relacionado ao estágio de desenvolvimento econômico e de avanço tecnológico. O segundo, pela dicotomia entre dependência e autonomia, relativo ao nível de desenvolvimento político e à capacidade/habilidade de as forças políticas em contextos subdesenvolvidos chamarem para si a condução do processo de decisão sobre políticas de desenvolvimento.

Se Fernando Henrique Cardoso está entre os intelectuais brasileiros mais destacados da CEPAL no campo da sociologia do desenvolvimento, Celso Furtado, juntamente com o argentino Raul Prebisch, foi o nome que mais contribuiu para o conjunto do pensamento econômico da CEPAL. O livro "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento" constitui refinada elaboração do chamado pensamento estruturalista.

Sua obra magistral, "Formação Econômica do Brasil" é reconhecida como o mais influente e essencial livro para a compreensão da trajetória da nossa economia por economistas de diferentes formações acadêmicas e de distintas orientações políticas e ideológicas. Sua análise dos efeitos da crise de 29 sobre o que chamou de



“deslocamento do centro dinâmico da economia” do setor agrário-exportador para o segmento industrial constitui um clássico na análise da industrialização baseada na substituição de importações. Igualmente reconhecida é sua interpretação neo-keynesiana da política de valorização do café como instrumento de preservação da demanda e como condição essencial à industrialização. Identifica com precisão as duas variáveis que permitiram o citado “deslocamento do centro dinâmico da economia” do setor exportador para o mercado interno: a queda do coeficiente de importação das classes de rendas altas e médias; e a impossibilidade de novas inversões na agricultura tradicional de exportação em crise.

Na construção do chamado “estruturalismo”, Celso Furtado parte do conceito de dualidade das economias periféricas, resultante de uma inserção no comércio internacional geradora de um setor moderno agrário-exportador ao lado de um amplo segmento tradicional de culturas de subsistência. Essa dualidade não é superada porque os efeitos dinamizadores do setor moderno se esgotam no interior do próprio setor. Assim, o multiplicador keynesiano sobre o conjunto da economia é insignificante. O desenvolvimento, definido como homogeneização da economia, tem outros freios graves. O impulso dinâmico das economias desenvolvidas é endógeno e reside no avanço da tecnologia. Nos países subdesenvolvidos ele é exógeno e associado a aumentos de demanda que oscilam com as flutuações do comércio internacional de “commodities. Homogeneização no Norte produz mobilidade de fatores de produção e funcionamento dos mecanismos de mercado. Dualidade no Sul gera graves falhas de mercado e rigidez estrutural na alocação do recursos.

Como todo teórico, Celso Furtado não estava isento de equívocos. Residiram sobretudo em sua teoria estruturalista da inflação e na tese da tendência à estagnação crônica das economias periféricas.

Esta última é objeto de uma revisão sólida no artigo de Maria da Conceição Tavares e José Serra, de 1971, “Além da estagnação: Uma Discussão sobre o Desenvolvimento Brasileiro Recente”, que se inicia justamente com uma crítica da interpretação de Celso Furtado da estagnação da economia brasileira. Abria-se caminho para uma nova visão da CEPAL, dos anos 90, com a “Transformação Produtiva com Equidade”. Uma vez mais outro brasileiro, Fernando Fajnzylber, lançava, já em 1983, as sementes do rejuvenescimento, com o artigo “La Industrialización Trunca de América Latina”.

Intelectuais brasileiros com diversas formações acadêmicas e distintas inclinações ideológicas contribuíram para os momentos mais decisivos do processo de reflexão da ONU sobre o desenvolvimento. Jaime de Azevedo Rodrigues lutou com sacrifício profissional e pessoal para transformar uma conferência em uma instituição – UNCTAD - que durante tantos anos inspirou um rico debate intelectual. Quando este órgão visivelmente se burocratizava e perdia a “hybris” que inspirara seus primeiros anos, Rubens Ricuperero resgatava parte da “inteligentzia” inicial e lhe dava novo fôlego como Diretor Geral. No âmbito da CEPAL, seria injusto limitar o elenco de ilustres economistas e sociólogos brasileiros que integraram seus quadros. Emprestaram talento, criatividade e rigor acadêmico à instituição que tanto influenciou, intelectual e empiricamente, a trajetória do desenvolvimento da América Latina e que teve talvez como seu mais destacado pensador outro brasileiro, o pernambucano Celso Furtado.

### OBSERVAÇÕES FINAIS

Um diplomata que participe nos dias de hoje dos longos debates procedimentais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e que conheça a história dos primeiros anos das Nações Unidas poderá ter a sensação de que teria sido melhor ter nascido algumas gerações



atrás. Neste caso, ele poderia não só debater temas econômicos de muito maior densidade e substância, como estaria dialogando com grandes economistas: Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Hans Singer ou Raul Prebisch.

A pergunta natural seria por que, ao longo de seus mais de 60 anos de existência, a ONU perdeu tanto espaço no debate internacional de temas econômicos e reduziu de forma tão visível sua capacidade de influenciar políticas de desenvolvimento de vários países.

Uma linha de resposta residiria no argumento de que a ONU de 1945 era uma instituição jovem, em que o mundo – e sobretudo as potências da época - depositavam amplas expectativas. A ONU do século XXI, se não é o reverso dessa medalha, certamente dela está muito distante. A trajetória do imediato pós-guerra aos dias de hoje não teria sido favorável à preservação do papel da ONU no tema do desenvolvimento. Além disso, o próprio tema – que nascia junto com a ONU – perdeu fôlego no debate internacional.

O artigo procurou explicitar um conjunto de transformações de peso na macro-estrutura internacional que contribuíram para fragilizar as economias dos países em desenvolvimento, para reduzir sua importância na economia global ou para desmembrar a débil identidade que seus membros exibiram em momentos anteriores. Assim, os dois choques do petróleo terminaram por vulnerabilizar ainda mais os países em desenvolvimento e por arquivar definitivamente os sonhos de uma Nova Ordem Econômica Internacional e as expectativas do prolongado Diálogo Norte-Sul. O fim da Guerra Fria, ao eliminar a potência rival, reduziu a prioridade do desenvolvimento na agenda internacional e o desmembramento da União Soviética deslocou o eixo geográfico dos programas de assistência internacional para as jovens nações.

Embora essas circunstâncias expliquem em boa medida a perda de influência da ONU nos temas econômicos, o artigo procurou demonstrar que o fator mais decisivo no seu enfraquecimento foi a ascensão das instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – cuja crescente importância significou perda de espaço e de influência das Nações Unidas. Ao longo deste artigo, são mencionados momentos em que se frustraram os projetos de dotar a ONU de recursos vultosos e, através do SUNFED, capacitá-la a promover amplos projetos de desenvolvimento. Ficou evidente que os países doadores dos recursos não aceitariam que esses fundos fossem administrados por uma instituição que não fosse por eles controlada.

A história da perda de capacidade da ONU de influenciar políticas de desenvolvimento se agrava nos anos 80. O Fundo Monetário Internacional estava debilitado em sua vocação original de superar crises nos balanços de pagamento, em virtude da ruptura dos EUA com o padrão ouro, em 1971, e da posterior adoção de taxas de câmbio flutuantes pelos países desenvolvidos. O FMI passa então a ter o papel de administrar desequilíbrios nas economias em desenvolvimento, profundamente endividadas em função dos elevados empréstimos da década anterior que não conseguiam pagar.

O Fundo estabeleceu modelos de ajuste estrutural, destinados a recuperar essas economias e assim assegurar o pagamento das dívidas aos bancos internacionais. A generalização desse modelo vai eclipsar a temática do desenvolvimento, que passa a ser substituída por políticas de ajuste a curto prazo. Vivíamos uma inversão da era keynesiana dos anos 30. A idéia de desenvolvimento, nascida num momento de afirmação de Estados nacionais, coincidia com a prevalência do modelo keynesiano e evoluiu nas décadas seguintes juntamente com a afirmação crescente da idéia de planejamento. Em



contraste com esse cenário do passado, os anos 80 e 90 vão priorizar as políticas de ajuste, de privatizações e de abertura comercial, como parte do processo de globalização.

Apesar dessa visível perda de capacidade de influenciar políticas de desenvolvimento ao longo da maior parte de sua história, é necessário reconhecer que as Nações Unidas demonstraram, no seu nascimento e em diversos outros momentos, o importante papel de consciência crítica em relação a determinadas formas de pensamento que se revelaram portadoras de distorções e de dogmatismos. De certa forma, aquilo que a ONU perdeu em relação ao poder de influenciar políticas concretas de desenvolvimento, ela ganhou em seu papel de indicar distorções nos modelos adotados pelas principais instituições financeiras internacionais e em sua capacidade de apresentar alternativas concretas.

Em meados dos anos 60, com a primeira UNCTAD, ficou demonstrada a capacidade da ONU de lançar idéias novas sobre comércio internacional e de construir identidades entre os países em desenvolvimento nos principais temas da agenda econômica internacional. É bem verdade que muitos dos ideais da UNCTAD se frustraram. Dos três grandes projetos lançados na primeira conferência – política para “commodities”; financiamento suplementar; e preferências comerciais para produtos industrializados dos países em desenvolvimento – apenas este último se concretizou, com a criação do Sistema Geral de Preferências .

Os resultados concretos nas negociações comerciais foram muito modestos, mas a UNCTAD revelou-se importante fonte de reflexão sobre temas econômicos. Especificamente a partir dos anos 80, desenvolveu importantes trabalhos de crítica às distorções dos modelos de ajuste estrutural defendidos pelo Fundo e pelo Banco

Mundial. Apesar de inicialmente acusadas de terem viés ideológico, as críticas formuladas pela UNCTAD foram posteriormente reconhecidas pelo “mainstream” do pensamento econômico. Nessa mesma linha, em meados dos anos 90, a principal publicação anual da UNCTAD, o “Trade and Development Report”, foi capaz de sinalizar com antecipação os graves desequilíbrios de balanço de pagamentos inerentes ao fenômeno da volatilidade dos fluxos internacionais de capitais, que esteve na raiz da Crise Asiática de 1997.

Finalmente, se a ONU do século XXI não pode reeditar a plêiade de grandes economistas que povoaram seu nascimento, ela continua a gerar idéias novas. Do seu seio surgiram o conceito de desenvolvimento humano, o esforço para ampliar a noção de desenvolvimento - com a incorporação das dimensões ambiental e de direitos humanos - e uma crescente mobilização da comunidade internacional para aspirações legítimas, como as refletidas nas Metas do Milênio, aspirações que, sem as Nações Unidas, ficariam esquecidas. Para aqueles que anunciam sua irrelevância, restaria apenas lembrar que sem ela estaríamos mais pobres de idéias.

#### BIBLIOGRAFIA

*Aspectos Estratégicos do Debate Econômico nos Foros Multilaterais* - Sergio Abreu e Lima Florêncio e Eduardo Paes Sabóia (junho de 1994)

BALASSA, Bela - *Economic Growth, Trade and Balance Payments in Developing Countries, 1960-1965* - Washington, D.C.: World Bank, 1968;

*Beyond Conventional Wisdom in Development Policy, an intellectual History of UNCTAD 1964-2004*. United Nations, New York and Geneva (2004);

BOUGHTON, James M. and LATEEF, K. Sarwar Editors - *Fifty Years After Bretton Woods - The Future of the IMF and the World Bank* - International Monetary Fund - World Bank Group (1995);

Brandt Commission - *North-South: A Programme for Survival* - London: Pan Books, 1980;

CARDOSO, Fernando Henrique and FALETTO, Enzo - *Dependency and Development in Latin America* - Berkeley: University of California Press, 1979;

*Declaration on the Right to Development* - General Assembly resolution A/RES/41/128, 4 December 1986;

EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard and WEISS, Thomas G. - *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges* - Bloomington: Indiana University Press, 2001), xi;

*Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD* - Report of the Panel of Eminent Persons (2006), Geneva;

FURTADO, Celso - *Formação Econômica da América Latina* - Lia, Editor S.A./Rio de Janeiro/GB (1969).

GILPIN, Robert - *The Political Economy of International Relations* - Princeton University Press, Princeton, New Jersey (1987);

HAQ, Mahbub ul - *Reflections on Human Development* - New York: Oxford University Press, 1995;

HEILBRONER, Robert L. - *The Worldly Philosophers - The Lives, Times, and Ideas of the Great Economic Thinkers* - Published by Simon and Schuster (1970);

HEILBRONER, Robert - *Visions of the Future - The Distant Past, Yesterday, Today, Tomorrow* - The New York Public Library - Oxford University Press (1995);

HEINBECKER, Paul and GOFF Patricia, - *Irrelevant or Indispensable*, Ontario: Wilfrid Laurier University Press (2005);

HIRSCHMAN, Albert O. - *The Strategy of Economic Development* - Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1958;

*International Covenant on Civil and Political Rights* - UN Assembly resolution A/RES/2200A (XXI), 16 December 1966;

*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* - UN General Assembly resolution A/RES/2200A (XXI), 16 December 1966;

JOLLY, Richard; EMMERIJ Louis; GHAI, Dharam; and LAPEYRE, Frédéric *UN Contributions to Development Thinking and Practice, Indiana*: Indiana University Press ((2004);

JOLLY, Richard; EMMERIJ, Louis; WEISS, Thomas G. - *The Power of UN Ideas - Lessons from the First 60 Years* -- United Nations Intellectual History Project Series- The Cuny Graduate Center - New York (May 2005);

LEWIS, William Arthur - *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour* - The Manchester School of Economic and Social Studies XXII, no. 2 (May 1954):155;

NURSKE, Ragnar - *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* - Oxford: Basil Blackwell, 1953;

PREBISCH, Raúl – *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*  
– Editora Fundo de Cultura, Brasil (1968);

SCHECHTER, Michael G. - *United Nations Global Conferences --  
Global Institutions* – 1<sup>st</sup> published – 2005, by Routledge – USA &  
Canada;

SCHUMPETER, Joseph A. – *The Theory of Economic Development*  
– New York: Oxford University Press, 1961;

SEN, Amartya K. - *Development as Freedom* – New York: Knopf, 1999;

STIGLITZ, Joseph E. – *A Globalização e seus Malefícios – a promessa  
não cumprida de benefícios globais* – Editora Futura (2002);

STIGLITZ, Joseph E. – *Os Exuberantes Anos 90 – Uma nova  
Interpretação da Década mais Próspera da História* - Companhia das  
Letras (2003);

SUNKEL, Osvaldo, con la colaboración de PAZ, Pedro – *El  
Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoria del Desarrollo* – Siglo  
Veintiuno Editores S.A. (1970);

TOYE, John and TOYE, Richard - *The UN and Global Political  
Economy*, Indiana: Indiana University Press (2004);

*Uma visão brasileira da Agenda para o Desenvolvimento: contribuição  
ao atual debate nas Nações Unidas* – Missão do Brasil junto às Nações  
Unidas ( junho de 1954);

*United Nations Millennium Declarations* – General Assembly  
resolution A/RES/55/2, 18 September 2000;

*Unity and Diversity in Development Ideas – Perspectives from the UN Regional Commissions* – United Nations Intellectual History Project Series – Edited by Yves Berthelot;

WERNER, Baer – *The Brazilian Economy: Growth and Development* – New York: Praeger, 1989;

WILLIAMSON, John – “*The Washington Consensus Revisited*” in *Economic and Social Development into the Twenty-first Century* – ed. Louis Emmerij – Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

#### BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. L988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de la CEPAL – número extraordinário. Oficina de la CEPAL, Brasília.

BOURGUIGNON, François and PLESKOVIC, Boris. *Lessons of Experience*. Annual World Bank Conference on Development Economics 2005. A copublication of the World Bank and Oxford University Press.

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo. *Dependência y Desarrollo en la América Latina*. Siglo Veintiuno Editores. 18ª edición. 1983.

MACHADO, Luiz Toledo. *A Teoria da Dependência da América Latina*. Estudos Avançados 13 (33), 1999.

GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência após o Plano Real*. Estudos Avançados 12 (33), 1998.

SANTOS, Theotônio dos. *Por uma bibliografia sobre a teoria da dependência*. Estudos Avançados 12 (33), 1998.

SINGER, Paul. *De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada*. Estudos Avançados 12 (33), 1998.

TAVARES, Maria da Conceição (organizadora); OLIVEIRA, Francisco de; FIORI, José Luís; NABUCO, Maria Regina; BACELAR, Tânia e CANO, Wilson. *Celso Furtado e o Brasil*. Editora Perseu Abramo, 1996.

VERNENGO, Matias. *Technology, Finance and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect*. Department of economics Working Paper Series. University of Utah, 2004.

*O Presidente Segundo o Sociólogo*. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. Companhia das Letras, 1998.



**VI.**

---

**A AÇÃO CONTRA A FOME  
E A POBREZA**





## A AÇÃO CONTRA A FOME E A POBREZA

Alexandre Nina

Ao tomar posse, em janeiro de 2003, o Presidente Lula reiterava aquele que teria sido um dos principais pontos de sua campanha eleitoral, qual seja, a prioridade que deveria atribuir ao combate à fome no País. Em discurso na sessão solene de posse do Congresso Nacional, o Presidente convocava a população para um grande “mutirão nacional contra a fome”, consubstanciado, conforme anunciava, no programa de segurança alimentar “Fome Zero”<sup>1</sup>.

Elevado à condição de prioridade de governo, o combate à fome e à pobreza não tardou a manifestar-se nas linhas de política externa que então se definiam. Ainda em janeiro de 2003, durante o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, o Presidente Lula começava a buscar formas de aproximar as necessidades dos países em desenvolvimento das prioridades dos países ricos, ao anunciar que “é necessário uma nova ordem econômica mundial, em que o resultado da riqueza seja distribuído de forma mais justa, para que os países pobres tenham a oportunidade de ser menos pobres”<sup>2</sup>. O argumento que nortearia a tentativa de colocar a questão do desenvolvimento econômico e social em posição de destaque em uma agenda internacional então marcada por assuntos de segurança e combate ao terrorismo seria retomado em seu discurso durante a Reunião Anual do Fórum Econômico e Social de Davos: “a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolvem o fanatismo e a intolerância”<sup>3</sup>. O

<sup>1</sup> Discurso do Presidente da República na sessão solene de posse no Congresso Nacional, 01/01/03.

<sup>2</sup> Discurso do Presidente da República no III Fórum Social Mundial, 24/01/2003.

<sup>3</sup> Discurso do Presidente da República no XXXIII Fórum Econômico Mundial.



ALEXANDRE NINA

combate à fome e a pobreza – e não o recurso às guerras – seria a chave para um mundo economicamente mais próspero e politicamente mais seguro e estável.

Ao discursar em Davos e Porto Alegre, o Presidente Lula era visto como elo de ligação entre os países em desenvolvimento e o mundo industrializado. Calçado em amplo capital político e reconhecimento internacional, esboçava o início de grande mobilização mundial para o combate à fome e à pobreza. Foi assim que, durante o Diálogo Ampliado no contexto da Cúpula do G-8 em Evian, em junho de 2003, anunciou uma idéia que vinha sendo articulada em Brasília: a criação de “um fundo internacional capaz de dar comida a quem tem fome e, ao mesmo tempo, criar condições para acabar com as causas estruturais da fome”<sup>4</sup>.

A idéia de estabelecer um fundo foi bem recebida, sobretudo no âmbito do Foro IBAS (Brasil-Índia-África do Sul) que acabava de ser constituído. A criação do “Fundo Fiduciário IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome”, ao abrigo do PNUD, foi a primeira medida destinada a colocar em prática as diretrizes de cooperação internacional para o desenvolvimento que se procurava configurar, com o intuito de reproduzir projetos sociais bem sucedidos em países de menor desenvolvimento relativo. Ainda que dotado de recursos limitados, o fato de ter sido concebido por três países em desenvolvimento com visões semelhantes em termos de cooperação internacional tornava o instrumento extremamente importante do ponto de vista do efeito demonstração que se pretendia estabelecer, ao superar a clivagem tradicional entre recipiendários e doadores tradicionais e configurar exemplo a ser seguido pelos países mais ricos<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Discurso do Presidente da República no Diálogo Ampliado no Contexto da Cúpula do G-8.

<sup>5</sup> O Fundo IBAS acabaria recebendo o Prêmio Coop Sul-Sul 2006 pelo projeto de coleta de lixo que financiou no Haiti.

Longe de limitar-se ao estabelecimento do Fundo IBAS, contudo, a estratégia de política externa baseada na luta contra a fome e a pobreza encontraria ainda contornos inovadores na Declaração de Genebra, de janeiro de 2004, assinada pelos Presidentes Lula, Jacques Chirac e Ricardo Lagos, juntamente com o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan<sup>6</sup>. Mais do que estabelecer um “fundo” para o combate à pobreza, os signatários da Declaração de Genebra percebiam ser necessário esforço diplomático e técnico para identificar fontes de recursos estáveis e previsíveis. Decidiram, nessas circunstâncias, estabelecer grupo técnico para apresentar, até setembro de 2004, estudo sobre as chamadas “fontes inovadoras de financiamento” – tais como taxas sobre o comércio de armas e os fluxos financeiros globais, o “*International Financial Facility*” proposto pelo governo britânico, dentre outras. Resgatavam, assim, os debates sobre o tema mantidos nas negociações que culminaram no “Consenso de Monterrey” de 2002, cujo parágrafo 44 indicava a disposição, ainda em bases preliminares, de dar seguimento ao assunto “nos foros apropriados”<sup>7</sup>.

Em vista do mandato definido pela Declaração de Genebra, foi estabelecido no Brasil Grupo de Trabalho interministerial, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e com a participação de representantes da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, assim como do IPEA, para analisar internamente

<sup>6</sup> Declaração dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Jacques Chirac, Ricardo Lagos e do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Genebra, 30/01/04.

<sup>7</sup> O parágrafo 44 do Consenso de Monterrey tem o seguinte texto: “*We recognize the value of exploring innovative sources of finance provided that those sources do not unduly burden developing countries. In this regard, we agree to study, in the appropriate forums, the results of the analysis requested from the Secretary –General on possible innovative sources of finance, noting the proposal to use special drawing rights allocations for development purposes*”. Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. Note-se que o assunto já constava da resolução aprovada por ocasião da 24ª AGNU Especial, de 2000.



ALEXANDRE NINA

as propostas encaminhadas no âmbito do então chamado “Grupo Técnico Quadripartite” – que passou a incluir a Espanha, após a vitória de Rodríguez Zapatero nas urnas.

Foram estudadas diversas propostas relativas a fontes inovadoras de financiamento, classificadas em três categorias: 1) “Mecanismos Vinculantes”, como taxas sobre operações financeiras e sobre o comércio de armas, a emissão de Direitos Especiais de Saque (DES) para o desenvolvimento e o “International Financial Facility”; 2) “Medidas de Coordenação Política”, tais como o combate aos paraísos fiscais e a facilitação das remessas dos emigrantes; e 3) “Mecanismos Voluntários”, tais como contribuições voluntárias via cartão de crédito e investimentos socialmente responsáveis<sup>8</sup>.

Apesar de seus diferentes graus de complexidade técnica e maturação política, os mecanismos analisados compartilhavam alguns fundamentos. Primeiro, todos estavam baseados na premissa da racionalidade econômica e já teriam sido analisados, em diferentes graus de detalhamento, por economistas que comprovaram sua perfeita viabilidade técnica. Segundo, todos os mecanismos eram concebidos como formas de se buscar recursos adicionais aos compromissos já assumidos pelos países doadores em matéria de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Ao mesmo tempo em que salientava a necessidade de que tais países atingissem a meta de destinar 0.7% de seu PIB para AOD, o Grupo Quadripartite chamava a atenção para o fato de que, sem recursos estáveis e previsíveis no longo prazo, as Metas de Desenvolvimento do Milênio não seriam atingidas no prazo previsto,

---

<sup>8</sup> Relatório do Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores. Setembro de 2004.



em 2015. Ao chamar a atenção para a existência de um déficit de financiamento da ordem de, pelo menos, US\$ 50 bilhões ao ano, buscava favorecer o acréscimo de recursos disponíveis, no entendimento de que, a despeito dos esforços empreendidos para promover maior eficiência das fontes tradicionais de recursos – tais como melhor harmonização entre práticas dos doadores e alinhamento às prioridades e estratégias nacionais<sup>9</sup> – os fluxos disponibilizados sob a forma de AOD eram estruturalmente limitados em face das freqüentes restrições e oscilações de natureza orçamentária e política.

Por fim, o relatório quadripartite ressaltava a necessidade de que os recursos a serem angariados fossem utilizados de forma transparente e com adequada prestação de contas, por meio de canais bilaterais ou multilaterais já existentes, preferencialmente por meio de doações. Pretendia-se, com isso, evitar a criação de novas estruturas administrativas pesadas e financeiramente onerosas, assim como a imposição de ônus adicionais a países que já vinham enfrentando elevados índices de endividamento.

A análise do Grupo Técnico Quadripartite concebia a erradicação da fome e da pobreza como uma espécie de “bem público” em escala internacional, fomentado a partir de estratégia de cooperação em bases inovadoras, cujos benefícios seriam estendidos a todos os países. O argumento era o de que, à medida que passassem a ter taxas de crescimento econômico satisfatórias, os países pobres participariam de forma mais ativa na economia global, ao mesmo tempo em que os países desenvolvidos poderiam beneficiar-se de mercados mais amplos, novas oportunidades de investimentos e novos parceiros comerciais.

---

<sup>9</sup> Tais medidas, em discussão há muitos anos entre a comunidade doadora, seriam consagradas posteriormente na Declaração de Paris sobre a Harmonia da Ajuda, assinada em março de 2005.



ALEXANDRE NINA

Tratava-se, em síntese, de assegurar que os ganhos da globalização fossem melhor distribuídos entre países ricos e pobres.

Em termos concretos, tal estratégia deveria materializar-se no aporte de investimentos maciços e contínuos em diversos domínios – saúde, educação, moradia, saneamento, etc – de forma a criar condições propícias para que os recipiendários pudessem, ao superar a “armadilha da pobreza” e o círculo vicioso da fome, ingressar em estágio de crescimento econômico auto-sustentável<sup>10</sup>. Afinal, segundo o Grupo Técnico Quadripartite, a experiência mostra que todos os países que obtiveram êxito em políticas de redução da pobreza foram beneficiados, em maior ou menor escala, por taxas crescentes de desenvolvimento econômico.

Buscava-se reiterar aqueles elementos que formavam o cerne do Consenso de Monterrey: por um lado, os países em desenvolvimento detêm a responsabilidade primária por seu próprio desenvolvimento econômico; por outro lado, caberia à comunidade internacional o papel de fornecer as condições adequadas para tal desenvolvimento, mediante o incremento dos níveis de AOD, o perdão das dívidas, e um sistema de comércio e finanças mais justo e adequado às necessidades dos países pobres.

O relatório final do Grupo Técnico Quadripartite foi apresentado à comunidade internacional durante o Encontro de Líderes para uma Ação contra a Fome e a Pobreza, no dia 20 de setembro de 2004, na véspera da abertura dos debates da 59ª Assembléia Geral da ONU (AGNU). Mais do que uma solenidade para divulgação do documento, o Encontro de Líderes representou o marco de

---

<sup>10</sup>. Relatório do Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores. Setembro de 2004.



lançamento da iniciativa quadripartite no sistema das Nações Unidas e conferiu expressiva visibilidade ao tema. Mais de 50 Chefes de Estado e de Governo compareceram ao evento – sendo que mais de 100 delegações aderiram à Declaração de Nova York, por meio da qual mostravam-se simpáticos à causa em questão, ainda que não se comprometessem necessariamente com a adoção de qualquer dos mecanismos propostos<sup>11</sup>.

Após o Encontro de Líderes, a diplomacia brasileira empreendeu esforços, em coordenação com os países parceiros na iniciativa, com vistas a reinserir o tema dos mecanismos financeiros inovadores na agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, no contexto do seguimento do Consenso de Monterrey. Logrou-se, ao cabo de amplo processo negociador, incorporar menção adequada à Ação contra a Fome e a Pobreza no texto da resolução de seguimento e implementação de Monterrey – texto que passou a nortear o tratamento multilateral do assunto, servindo de base para inserções em documentos futuros e viabilizando a consideração do tema por parte do próprio Secretariado das Nações Unidas<sup>12</sup>.

A partir de então, as fontes inovadoras de financiamento, antes consideradas “tabu” e relegadas a tratamento secundário nas discussões sobre financiamento do desenvolvimento, passaram a ser amplamente discutidas em diversos foros nas Nações Unidas. A questão dos mecanismos financeiros inovadores foi tema de destaque nos Encontros de Alto Nível do ECOSOC com as Instituições de Bretton

<sup>11</sup> Declaração de Nova York. Setembro de 2004.

<sup>12</sup> O parágrafo 7 da resolução mencionava que a AGNU “*decides to give further consideration to the subject of possible innovative and additional sources of financing for development from all sources, public and private, domestic and external, taking into account international efforts, contributions and discussions, within the overall inclusive framework of the follow-up to the International Conference on Financing for Development*”.



ALEXANDRE NINA

Woods, a OMC e a UNCTAD em abril de 2005 e 2006. O assunto esteve presente no Diálogo de Alto Nível sobre Financiamento do Desenvolvimento, em julho de 2005, além de ter sido incluído no relatório do Secretário Geral sobre a reforma da ONU (“In Larger Freedom”<sup>13</sup>) e reintroduzido na resolução de seguimento de Monterrey adotada durante a 60ª AGNU.

Ainda durante a 60ª AGNU, o tema das remessas dos emigrantes a seus países de origem – um dos mecanismos sugeridos no âmbito da iniciativa – foi objeto de resolução específica, co-patrocinada por 26 países, dando origem, pela primeira vez, ao tratamento da questão em foro multilateral. O texto aprovado conclama os governos a adotar políticas para simplificar e reduzir os custos associados às transferências e incentivar o uso de instrumentos financeiros adequados para essa finalidade, no entendimento de que, dada a natureza privada dos fluxos, caberia às autoridades tão-somente o papel de definir o marco regulatório que pudesse facilitar e incentivar a sua transferência. O tema voltaria a ser discutido por ocasião do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, em setembro de 2006<sup>14</sup>.

Ao mesmo tempo em que a discussão sobre mecanismos financeiros inovadores sedimentava-se nas Nações Unidas, o tema despertava interesse de outros organismos multilaterais com competência na matéria, tendo sido analisado, em suas diferentes modalidades, pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e

<sup>13</sup> O parágrafo 51 do documento faz referência direta à busca de mecanismos inovadores e à Ação contra a Fome e a Pobreza. “In Larger Freedom: towards security, development and human rights for all”. Report of the SGNU for decision by Heads of State and Government in September 2005.

<sup>14</sup> Resolução 60/206. “Facilitation and reduction of the cost of transfer of migrant remittances”.



pela Comissão Européia. Todos os estudos reconheciam a relevância dos instrumentos e assinalavam as possibilidades técnicas para sua implementação, em que pese a inexistência de consenso político necessário para a implementação de determinados mecanismos, como é o caso da taxação sobre fluxos financeiros globais. Levava-se em conta, de toda forma, a abordagem inovadora proposta pelo Grupo Quadripartite: contrariamente às análises empreendidas em tempos passados por diversos estudiosos do tema, tratava-se agora de buscar mecanismos que tivessem como objetivo tão-somente a mobilização de recursos adicionais para o financiamento do desenvolvimento. Não se buscava, em outras palavras, implementar mecanismos capazes de gerenciar ou disciplinar o funcionamento dos mercados.

O Brasil procurava, ademais, incutir o tema em outros foros de discussão, tais como o Grupo do Rio e, sobretudo, os encontros ampliados do G-8. Pouco a pouco, os mecanismos inovadores chamavam a atenção de um crescente número de países interessados, como é o caso da Alemanha e da Argélia, que se somaram ao núcleo de países da “Ação contra a Fome e a Pobreza” ao longo de 2005.

Ainda em 2005, em visita oficial a Londres, o Presidente Lula anunciou a decisão brasileira de participar do “International Financial Facility – IFF” proposto pelo governo britânico, mediante aporte de recursos orçamentários da ordem de US\$ 20 milhões, ao longo de 20 anos, ao projeto-piloto voltado para a área de imunização (IFFIm). Com isso, o Brasil traduzia em anúncio concreto – ainda que em montantes considerados simbólicos – o apoio prestado à iniciativa britânica, destinada a promover a antecipação dos recursos disponíveis em AOD por meio do lançamento de títulos no mercado financeiro.

Em setembro de 2005, um ano após o lançamento da Ação contra a Fome e a Pobreza, os países promotores da iniciativa



promoveram conferência de imprensa na sede das Nações Unidas para divulgar os avanços do processo e, em especial, apresentar a proposta que mais avançava no plano técnico: a instituição de projeto-piloto baseado em uma pequena contribuição solidária sobre passagens aéreas internacionais, sugerida pelo Presidente Jacques Chirac. A contribuição foi objeto de nova Declaração política do Grupo, que recebeu o endosso de 79 países reunidos em Nova York<sup>15</sup>.

A contribuição solidária sobre bilhetes de avião foi igualmente o tópico dominante da Conferência Ministerial de Paris sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, convocada pelo Presidente francês em 28 de fevereiro e 1º de março de 2006. Na ocasião, foi criado o Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, composto por 44 países, com o mandato de dar seguimento a propostas de projetos-piloto relativas a mecanismos financeiros inovadores – como a própria contribuição solidária<sup>16</sup>. Em consonância com o papel de liderança exercido pelo Brasil nesse domínio, o País assumiu a primeira presidência “pro tempore” do Grupo Piloto, até setembro de 2006, quando foi substituído pela Noruega.

Até julho de 2006, 18 países haviam se manifestado em favor da implementação do instrumento no curto e médio prazos<sup>17</sup>, sendo que a França foi o primeiro país a efetivamente implementar a

<sup>15</sup> Declaração de Nova York. Setembro de 2005.

<sup>16</sup> Compunham o Grupo Piloto, até julho de 2006, os seguintes países: África do Sul, Alemanha, Argélia, Áustria, Bangladesh, Bélgica, Benin, Burundi, Brasil, Camboja, Cameroun, Cabo Verde, Chile, Congo, Côte d’Ivoire, Coréia do Sul, Djibouti, Espanha, Etiópia, França, Gabão, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Índia, Jordânia, Líbano, Luxemburgo, Madagascar, Mali, Marrocos, Maurício, Mauritânia, México, Moçambique, Namíbia, Nicarágua, Niger, Nigéria, Noruega, Reino Unido e Uruguai.

<sup>17</sup> Brasil, Camboja, Chile, Chipre, Congo, Coréia do Sul, Côte d’Ivoire, Gabão, Guiné, Jordânia, Luxemburgo, Madagascar, Mali, Maurício, Nicarágua, Noruega e Reino Unido.



contribuição, a partir de 1º de julho de 2006. No Brasil, foi submetido à apreciação do Congresso Nacional Projeto de Lei que assegurará o aporte de recursos orçamentários em montante idêntico ao que se espera arrecadar com a implementação do mecanismo, após serem concluídos os estudos técnicos que identificarão a melhor forma de incluí-lo no ordenamento jurídico nacional. Do ponto de vista do Grupo Piloto, a contribuição solidária terá o mérito de comprovar a eficácia de esquemas de taxas aplicadas nacionalmente e coordenadas em nível internacional – tal como sugerido no Relatório do Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores em setembro de 2004 – e eventualmente ensejar a consideração de instrumentos de tributação semelhantes, ainda que mais complexos. A estratégia a ser seguida consiste em trabalhar na implementação das propostas que se mostram viáveis a curto e médio prazos, ao mesmo tempo em que se procura estimular o debate em torno daqueles mecanismos de mais difícil implementação do ponto de vista técnico e político. O mecanismo baseado nas passagens aéreas servirá, nesse sentido, para demonstrar a viabilidade técnica do conceito de fontes inovadoras, ao mesmo tempo em que propiciará a arrecadação de recursos significativos para ações de combate à pobreza no mundo em desenvolvimento.

Estima-se que, em seu primeiro ano de funcionamento, a contribuição possibilitará a arrecadação de cerca de US\$ 300 milhões. A maior parte dos rendimentos a serem obtidos será canalizada, tal como sugerido pelo governo francês, para a criação de uma Central Internacional para a Compra de Medicamentos (CICOM) contra as três doenças que mais afetam os países em desenvolvimento e prejudicam seus esforços para superação da fome e da pobreza, a saber, a AIDS, a malária e a tuberculose. No âmbito do Grupo Piloto, os debates sobre a criação da CICOM são liderados pelo Brasil, França, Chile, Noruega e Reino Unido – que passaram a compor o chamado “core group” da iniciativa da CICOM.



Uma vez baseada em fonte de recursos considerada estável e previsível, a Central influirá no mercado de medicamentos, viabilizando a aquisição de produtos em larga escala e de forma contínua, por meio de negociações diretas junto a fabricantes e processos de licitação agrupados, além de contribuir para a redução dos preços e a diversificação dos mercados. Em conformidade com as premissas básicas estabelecidas desde o lançamento da “Ação contra a Fome e a Pobreza”, a criação da Central não implicará o estabelecimento de novas e custosas estruturas administrativas. Prevê-se, ao contrário, que a CICOM funcionará ao abrigo de instituição já existente, será dotada de secretariado enxuto e contará com o apoio de agências parceiras (OMS, Unicef, UNAIDS, Fundo Global, Fundação Clinton e Fundação Gates) para desempenhar suas atividades principais, tais como licitações, compra de medicamentos, controle de qualidade, distribuição e monitoramento<sup>18</sup>.

A CICOM terá como foco inicial nichos de atuação em que poderá obter resultados concretos em curto espaço de tempo – como é o caso da interrupção da transmissão vertical (de mãe para filho) do HIV/AIDS, da aquisição de medicamentos de uso pediátrico contra o HIV/AIDS, do fornecimento de anti-retrovirais de segunda linha e do financiamento de novos medicamentos contra a malária. A Central também atuará no fortalecimento do sistema de pré-qualificação de remédios da Organização Mundial da Saúde (OMS), com o que se espera favorecer a entrada de novos fabricantes de medicamentos – sobretudo produtores de genéricos – em um mercado mais dinâmico, inclusive mediante estímulo ao uso das flexibilidades em matéria de propriedade intelectual previstas no acordo TRIPS.

A idéia da CICOM foi apresentada à comunidade internacional em eventos à margem da Reunião de Seguimento da

---

<sup>18</sup> The International Drug Purchase Facility – IDPF/UNITAID. 7 de Julho de 2006.



Declaração de Compromisso sobre HIV/AIDS, em junho de 2006, nas Nações Unidas – ocasião em que se consolidou amplo processo de consultas junto a representantes de organismos internacionais e da sociedade civil sobre a estrutura e o funcionamento da Central. A CICOM também foi tema de destaque na Primeira Reunião Plenária do Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, realizado em Brasília no começo de julho do mesmo ano. O lançamento da CICOM foi anunciado pelo Presidente Lula durante a abertura da 61ª AGNU, como primeiro resultado concreto da Ação contra a Fome e a Pobreza, na presença, entre outros líderes, do Presidente da França, Jacques Chirac, do Primeiro-Ministro da Noruega, Jens Stoltenberg, do Presidente do Congo, na qualidade de Presidente da União Africana, Sassou-Nguesso, dos Presidentes de Comoros, Chipre, Croácia e Finlândia, do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, e do ex-Presidente dos EUA, Bill Clinton.

Em suma, pode-se afirmar que, para além da CICOM, o êxito alcançado pela iniciativa manifesta-se no elevado grau de articulação política que os países promotores da Ação contra a Fome e a Pobreza vêm obtendo no contexto multilateral – especialmente nas Nações Unidas e, em particular, no processo de seguimento e implementação do Consenso de Monterrey. A aprovação de resolução inédita sobre as remessas de emigrantes, o aprofundamento das discussões relativas a diversas formas de mecanismos inovadores de financiamento em vários foros e a adesão de um crescente número de países dão prova do interesse que a iniciativa desperta. A reafirmação da temática do desenvolvimento econômico e do combate à fome e à pobreza mediante fontes inovadoras terá contribuído, inclusive, para se gerar ambiente favorável à tomada de decisões também no campo das fontes tradicionais de recursos – como o anúncio por parte de países europeus, ao longo de 2005, de cronogramas especiais para elevação dos níveis de AOD ao patamar de 0.7% de seu PIB. A



ALEXANDRE NINA

liderança e a capacidade de mobilização do Brasil e de seus parceiros ensejam a continuidade da “Ação contra Fome e a Pobreza” nos próximos anos e o delineamento de novos projetos-piloto no campo dos mecanismos financeiros inovadores, com vistas ao efetivo cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio no prazo previsto.



## VII.

---

### **O BRASIL E O COMBATE INTERNACIONAL CONTRA A AIDS**







## O BRASIL E O COMBATE INTERNACIONAL CONTRA A AIDS

Pedro Chequer<sup>1</sup>  
Mariângela Simão<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

As ações de cooperação externa do governo brasileiro na área de AIDS respeitam os princípios que norteiam a cooperação Sul-Sul, isto é, as atividades de cooperação entre o Brasil e outros países em desenvolvimento. A interlocução e o intercâmbio com outros países têm contribuído, também, para o fortalecimento da resposta nacional. Além disso, têm ampliado as oportunidades de cooperação com países desenvolvidos, seja através de agências oficiais de cooperação ou de organizações da sociedade civil envolvidas com a resposta global de combate à epidemia. Neste texto procuramos, de modo sumarizado, destacar alguns aspectos relevantes da resposta brasileira ao HIV/AIDS, bem como do esforço nacional de combate à epidemia, com vistas ao compartilhamento de experiências com outros países.

### A RESPOSTA NACIONAL

No início da década de 80, o aparecimento de uma nova doença – a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS) - gerou uma série de mudanças nas estruturas de saúde pública em todo o mundo, como a revisão de práticas médicas; a atualização de normas universais de precaução no ambiente sanitário; a busca continuada de novas linhas de investigação e pesquisa; e a concepção e

---

<sup>1</sup> Consultor Regional do UNAIDS para a América Latina.

<sup>2</sup> Diretora do Programa Nacional de AIDS do Brasil.



desenvolvimento de novas formas e estratégias globais de financiamento do setor público, entre outras. Essas mudanças foram inseridas no cotidiano de pesquisadores, de profissionais de saúde, de formuladores de políticas públicas, de legisladores e de líderes políticos mundiais.

Nenhum agravo à saúde apresentou avanços de modo tão rápido quanto a AIDS, no que concerne à identificação etiológica, modo de transmissão, métodos de prevenção, diagnóstico e compreensão de sua patogênese.

A adequada e imediata implementação do método epidemiológico como instrumento e ferramenta essencial à compreensão do novo fenômeno nosológico justifica, em parte, a rapidez e a segurança com que foram formuladas respostas estratégicas, a partir das quais foram construídos os fundamentos de controle da doença no campo da saúde pública. Entretanto, apesar do caráter ímpar e singular que essas mudanças trouxeram à prática da saúde pública, que significou um reviver de boas práticas ao resgatar a essência de sua abordagem, o marco referencial mais sólido resultante de todo esse processo foi a participação comunitária.

Ainda que de modo diverso e em diferentes níveis, a sociedade civil em todo o mundo mobilizou-se e envolveu-se no processo de resposta à epidemia de AIDS. Nesse aspecto, a experiência brasileira é ímpar, de uma riqueza imensurável. Em nenhum outro país há registro semelhante à experiência do Brasil nessa área.

A partir de 1985, após momentos iniciais de relutância e dúvida quanto à caracterização da nova doença como um “problema de saúde pública”, de acordo com a concepção clássica de magnitude, transcendência e vulnerabilidade - parâmetros de relevância para tomada de decisão de caráter político, o Governo Federal iniciou a normatização

técnica, assim como a criação de estruturas e de um corpo funcional para responder à nova demanda. Essa tomada de decisão foi decorrência, em grande parte, da movimentação de setores da sociedade que demandavam o estabelecimento de ações imediatas e enérgicas.

A concertação entre governo e sociedade, num processo muitas vezes conflituoso, mas sempre em comunhão quanto aos objetivos finalísticos, gerou em nosso país uma prática na qual o exercício dos direitos de cidadania e os compromissos do Estado convergem, visando ao alcance do bem comum. Esse processo encontra-se em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição Brasileira e reflete normas e princípios que regem o Sistema Único de Saúde (SUS), no entendimento de que o controle e a participação social são aspectos indispensáveis e inalienáveis do *modus operandi* do sistema público.

O princípio constitucional que estabelece que a saúde é direito do cidadão e dever do Estado tem sido, no campo da AIDS, o exemplo mais concreto de implementação de normas constitucionais na área da saúde. Esse processo transcorre respeitando, ao mesmo tempo, princípios científicos, que são aplicados na formulação de normas programáticas e na implementação de práticas baseadas na evidência. Conformam-se, assim, o tripé – participação popular, controle social e práticas sanitárias cientificamente respaldadas.

De modo distinto daquele eventualmente observado em outros países, a participação social ocorre não apenas na execução de atividades e na implementação de ações específicas, mas também no processo de formulação de políticas públicas. A sociedade constitui ator privilegiado nas diversas instâncias e fóruns de tomada de decisão, de formulação de diretrizes, de estabelecimento de prioridades e de definição de normas técnicas.



O aporte de recursos públicos ao movimento social mediante processo competitivo, por sua vez, tem gerado o desenvolvimento de alternativas operacionais eficazes, baseadas na realidade de campo e em consonância com os princípios fundamentais dos direitos humanos. Essa é mais uma característica da Resposta Brasileira ao HIV/AIDS - o respeito aos direitos humanos sob os mais diversos ângulos, como diversidade cultural, orientação sexual e outros. O permanente e profícuo engajamento na defesa dos direitos, como a luta contra a homofobia e o racismo, e a busca de estratégias visando à equidade no acesso aos bens e serviços, por exemplo, têm caracterizado a resposta nacional, sob a perspectiva de enfoque multidisciplinar e multisetorial. Vale ressaltar que o respeito à diversidade cultural tem seu limite estabelecido na fronteira entre a prática decorrente da tradição cultural e o método científico de prevenção, assistência e tratamento. A superação de barreiras, longe de gerar posições conflitantes ou antagônicas, tem procedido de modo parceiro e respeitoso, à medida que são implementadas as mudanças necessárias para atingir o objetivo comum de controle da epidemia. A educação de pares tem sido um dos responsáveis por esse sucesso na reconstrução de práticas e em sua adaptação à nova realidade sanitária.

Uma das grandes contribuições do movimento social tem sido a geração de experiências apropriadas para o meio ao qual se dirige a intervenção, a partir de sua realidade, contexto socioeconômico e cultural. Longe de representar ações de grande envergadura, pelas características e missão do próprio movimento social, essas ações constituem, acima de tudo, projeto-piloto para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas. Com base nessas experiências de pesquisa e de ação, numerosas iniciativas, após validadas, têm sido incorporadas ao vasto elenco de atividades, projetos e programas desenvolvidos em todos os níveis de governo, pelo terceiro setor e pela iniciativa privada empresarial, além de serem utilizadas para compartilhamento e

adaptação a outras realidades nas quais as referências em comum são a presença do vírus e a adversidade do meio.

Ao lado da parceria e construção de objetivos comuns, o movimento social tem exercido outra função ímpar no enfrentamento da AIDS – o controle social das ações e do uso dos recursos públicos, sua função vocacional e primeira. Com o objetivo de aperfeiçoar esse processo, estabeleceu-se um sistema oficial de monitoramento e avaliação, acessível a toda a comunidade, de modo a assegurar a transparência no uso dos recursos públicos e a instrumentalizar cidadãos e cidadãs em seu exercício de fiscalização e controle.

Nesse longo processo de construção da resposta nacional, de caráter multidisciplinar, multisetorial e, acima de tudo, inclusivo, diversos fatores contribuíram para o sucesso das ações, o que resultou no reconhecimento internacional do Brasil como um dos países que mais avançaram no cenário mundial de combate à epidemia do HIV. Além do processo participativo na construção da resposta, fundamentada nos princípios de direitos humanos e controle social, vários aspectos contribuíram para a consolidação da imagem positiva do país no cenário internacional e, principalmente, para alavancar resultados satisfatórios e construir perspectivas sustentáveis em direção ao futuro.

A partir dos parâmetros estabelecidos pelo tripé - direitos humanos, participação e controle social, e normas técnicas referendadas a partir de evidências -, a Resposta Nacional estabeleceu entre seus princípios a indissociabilidade entre prevenção e assistência, muito antes de sua adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua sessão especial sobre AIDS, em 2001. A observação desse princípio pelo Brasil iniciou antes mesmo do lançamento de medicação específica em 1996 - os antiretrovirais. Já na década de 1980, o fortalecimento



das estruturas e capacidades técnicas dos serviços assistenciais ocorriam *pari passu* com o investimento e proposição de estratégias de prevenção. Ações de assistência e tratamento já eram entendidas, então, como componente essencial do fortalecimento e da ampliação das ações preventivas. Buscava-se ressaltar o papel da equipe de saúde como ferramenta fundamental no processo educativo, particularmente por sua ascendência junto a uma sociedade medicocêntrica. Sob esse ângulo, estabelece-se outro conflito para a implementação do novo paradigma, o da participação social, que chegou a ser visto como intromissão indevida não apenas nas questões próprias e exclusivas dos serviços de saúde, mas, acima de tudo, como impropriedade técnica em função do *background* da maioria da militância e dos ativistas.

A comunicação de massa foi desde os primeiros momentos um dos sustentáculos da disseminação da informação e geração de debate em torno do tema HIV/AIDS no Brasil. Cumpre ressaltar o importante papel desempenhado pela mídia como poderosa vertente no processo de educação continuada, papel esse que perdura ainda hoje.

A objetividade das mensagens governamentais e sua ênfase em questões consideradas polêmicas - ou até mesmo tabu - na grande maioria dos países, tais como sexualidade, práticas sexuais e uso de preservativo, constitui característica marcante da resposta brasileira ao HIV/AIDS, em que pesem as dificuldades iniciais devidas a pressões por parte de setores religiosos conservadores. Também nesse caso prevaleceram a evidência científica e a necessidade de ação imediata. Os frutos desse enfoque são sobejamente conhecidos; o Brasil não aguardou que importantes segmentos sociais conservadores se convencessem da importância dessa abordagem direta e clara, mas fez da política de Estado um instrumento dessa mudança.

Longe de esgotar os aspectos essenciais que fizeram da Resposta Brasileira referência mundial e exemplo de política de Estado, finalizamos esse capítulo introdutório abordando alguns cenários da política de acesso universal ao tratamento antiretroviral.

Cada vez mais, o acesso universal, equânime e gratuito à terapia antiretroviral consolida-se como política de Estado. Não apenas o acesso universal, mas o conjunto de ações, normas e alocação adequada de recursos da política nacional na área de AIDS se transformaram, ao longo do tempo, em política referenciada tecnicamente, controlada pela sociedade e integralmente assumida como uma política do Estado Brasileiro. Mudanças de gestão nos mais diversos níveis não geraram alterações na linha originalmente traçada. Geraram, sim, ampliação progressiva da abrangência das ações, aperfeiçoamento do processo e introdução de avanços tecnológicos e adoção de novas estratégias, decorrentes da inovação disponível e de novas realidades do mosaico que representa a epidemia.

Além do compromisso técnico daqueles que têm gerenciado o processo, podemos afirmar que o controle social e os resultados alcançados são fatores preponderantes desse evento, singular na implementação de políticas públicas em nosso país e na maioria dos países em desenvolvimento.

A decisão legal adotada em novembro de 1996 foi precedida de um processo de avaliação técnica ao longo dos meses que a antecederam, após longa mobilização social. É errôneo creditar a apenas um fator causal essa decisão. Houve uma concertação de esforços; compromisso e compreensão do problema por parte da equipe técnica; demanda social; sensibilidade política em avaliar e prover a forma legal e os recursos necessários que se somaram ao ambiente apropriado para implementação de novas tecnologias e insumos na rede do Sistema



Único de Saúde, fruto de um longo processo de desenvolvimento de capacidade instalada. Entretanto, a decisão política por si só, independentemente das circunstâncias de seu entorno, foi magnânima, pelas implicações econômicas e pelos riscos de fracasso que poderiam advir de sua implementação. Por outro lado, representou a incorporação clara e explícita do princípio constitucional vigente, mas nem sempre observado - saúde é direito do cidadão e dever do Estado.

No âmbito externo, enfrentaram-se críticas de renomados cientistas e pesquisadores, de organizações e de organismos internacionais. Considerava-se que, pelo menos naquele momento, o Brasil não teria capacidade suficiente para administrar técnica e operacionalmente decisão de tal envergadura, em particular devido ao caráter inovador e relativamente desconhecido da terapia antiretroviral, com exigências de sofisticação técnica e tecnológica. Além disso, a decisão implicava o gerenciamento de dezenas de milhares de tratamentos, bem como o acompanhamento clínico, laboratorial e psicossocial dos pacientes arrolados. Desconhecia-se ou duvidava-se que o país se havia preparado ao longo dos anos que se antecederam para esse momento. Contudo, a educação continuada de profissionais de saúde e a implantação dos avanços tecnológicos, tão logo disponíveis, eram características da Resposta Brasileira. Diante dos desafios de magnitudes e origens diversas a enfrentar, a máquina pública foi mobilizada. Estado, usuários do SUS e organizações de pessoas vivendo com HIV somaram-se num esforço gigantesco.

A constatação do êxito da política nacional de HIV/AIDS sobreveio tão logo avaliou-se o primeiro ano de implantação. Os resultados foram: queda substancial da mortalidade por AIDS, redução expressiva das internações e decréscimo significativo da ocorrência de enfermidades oportunistas. Logo se constatou uma alta relação custo-benefício - o investimento passou a representar redução de gastos e

seu conseqüente redirecionamento para outras atividades igualmente prioritárias.

Do desafio ao reconhecimento internacional, que perdura até os nossos dias; e os desafios se avolumam, a medida que novos problemas advindos da própria terapia surgem, fato este inerente a qualquer intervenção médica, principalmente quando envolve o aporte de medicamentos. O aumento constante dos gastos decorrentes da política estabelecida, em função da necessidade crescente de importação de produtos sob patente, é fator adicional de preocupação. A utilização das flexibilidades previstas pelo Acordo de TRIPS pode representar alternativa para garantir a sustentabilidade da política de acesso universal e gratuito, já que o país se encontra tecnologicamente preparado para ampliar seu elenco de produção nacional de antiretrovirais.

A partir desse cenário multifacetado, multidisciplinar e multisetorial, por vezes conflitivo e desafiador nas esferas política, social e tecnológica, o Brasil iniciou o estabelecimento de políticas públicas visando ao compartilhamento de experiências com outros países, na perspectiva de fomentar enriquecimento mútuo, a partir de intercâmbio respeitoso, mutuamente soberano, no âmbito da cooperação Sul-Sul, bilateral ou trilateral/triangular.

### **O BRASIL NO CENÁRIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM AIDS**

Sem dúvida alguma, a maior contribuição que o Brasil oferece na área de cooperação internacional não está necessariamente regida por acordos, convênios ou memorandos de entendimento. Como anteriormente descrito, a implantação do acesso universal ao tratamento anti-retroviral, desde seu primeiro momento, passou a ser acompanhada e monitorada internacionalmente por agências



internacionais, pelos governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento e pela sociedade civil. O primeiro sinal positivo foi a mensagem de que sim, era possível para um país em desenvolvimento, com características mistas de renda média e de baixa renda, adotar a terapia combinada para o tratamento da AIDS e ser bem sucedido. A progressiva consolidação do processo e seu continuado sucesso do ponto de vista de resultados - a adesão ao tratamento e o não aparecimento de altos níveis de resistência viral - estabeleceu de modo definitivo o parâmetro de referência.

xxx

A não adesão ao tratamento, a descontinuidade da política adotada e, conseqüentemente, o aparecimento de altas taxas de resistência viral, o que poderia resultar em alta incidência de novas infecções com vírus resistentes à terapia, foram alguns dos aspectos técnicos discutidos internacionalmente, com relação aos riscos que o Brasil enfrentaria na implantação da política nacional de HIV/AIDS. Essa preocupação não se confirmou - estudos demonstram elevada taxa de adesão ao tratamento, similar à dos países desenvolvidos, e excelente resposta terapêutica, com geração de taxas de resistência dentro do esperado para a terapia anti-retroviral. Apesar das dificuldades enfrentadas, o país tem honrado seu compromisso orçamentário, em nível adequado para o atendimento das necessidades das pessoas vivendo com HIV/AIDS.

A cooperação técnica do Brasil na área de AIDS tem-se dado por intermédio de diversos mecanismos, tais como: (i) celebração de acordos formais entre governos, em geral precedidos por processos de rápida implementação entre as áreas técnicas dos Programas Nacionais de AIDS; (ii) por meio do Centro Internacional de Cooperação Técnica, iniciativa conjunta do Governo Brasileiro e do

UNAIDS, estabelecida em 2005; e (iii) mecanismos de cooperação trilateral. Deve-se ressaltar que, independente da modalidade ou estratégia utilizada, os princípios que regem a cooperação externa brasileira são o respeito à autonomia nacional; a observância dos princípios de direitos humanos; e a perspectiva de intercâmbio de experiências, longe do tradicional enfoque de cooperação na perspectiva de “assistência técnica”. Intercâmbio pressupõe oportunidade de aprendizagem para ambas as partes, conforme estabelecido no princípio fundamental da cooperação horizontal: “nenhum país é tão rico que não necessite receber e nenhum tão pobre que nada tenha a oferecer”.

As ações de cooperação externa foram iniciadas em 1996. Em maio daquele ano, realizou-se, no Rio de Janeiro, a “Oficina de Planejamento Estratégico de Cooperação Horizontal para a Prevenção do HIV/AIDS entre os Países da América Latina e do Caribe”. Como atividade última dessa Oficina, conformou-se o Grupo de Cooperação Técnica Horizontal da América Latina e do Caribe em HIV/AIDS (GCTH), que desencadeou uma ampla articulação entre os países da região, promovendo e incrementando ações de cooperação bi e multilateral entre esses países. Atualmente, o GCTH reúne 21 Programas Nacionais de DST e AIDS da região, que buscam respostas concertadas e otimizadas para o enfrentamento da epidemia. O estabelecimento dessa instância de cooperação foi uma iniciativa brasileira, em atividade integrada com o Chile e a Argentina, e constitui referência do processo implementado pelo Brasil para a cooperação com os países da América Latina.

Antes mesmo da criação do GCTH, contudo, foram desenvolvidas algumas atividades de caráter internacional, em geral com reduzido grau de institucionalização. Desde 1989, por exemplo, são realizados, anualmente, os Seminários Brasil-França (a França foi



o primeiro país com o qual o Brasil firmou acordo de cooperação na área). Essa iniciativa conjunta tem possibilitado o intercâmbio de experiências entre os dois países, o aperfeiçoamento de técnicos brasileiros naquele país e tem gerado oportunidades de exposição da experiência brasileira a pesquisadores e cientistas franceses. Trata-se, portanto, da mais longa cooperação técnica na área de AIDS, que perdura até os nossos dias.

Em novembro de 1997, realizou-se em Salvador, Bahia, o I Curso Internacional de Planejamento, Administração e Avaliação de Programas de Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST/HIV para Países de Língua Portuguesa (PALOPs). Posteriormente, foi organizada missão técnica de delegações de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe a Brasília, na qual começaram a se definir os termos dos projetos de cooperação técnica com aqueles quatro países. Esse curso marcou o início da cooperação com países do continente africano.

Foi também por volta desse período que tiveram início tratativas com os governos de El Salvador e do Peru, que resultaram nos primeiros projetos de cooperação técnica formalmente firmados com países da América Latina e do Caribe. A cooperação com Cuba, igualmente iniciada em 1997, de modo informal, com doação de equipamentos e capacitação de pessoal, foi formalizada nos primeiros meses do ano 2000, tendo sido posteriormente renovada até 2003, em função do seu êxito inicial.

Ainda naquela época, foi implementada uma série de atividades pontuais de cooperação, negociadas em caráter informal e a partir de contatos diretos entre os distintos Programas Nacionais de DST/AIDS, principalmente no âmbito do GCTH.

A cooperação com os países africanos de língua inglesa teve sua semente lançada em meados de 1999. Essa aproximação surgiu por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores, em resposta a demandas de ações efetivas de cooperação encaminhadas às embaixadas brasileiras na África do Sul, Namíbia, Quênia e Zimbábue. Nesse sentido, realizaram-se duas missões, em agosto e novembro de 1999, com o intuito de elaborar um diagnóstico situacional, bem como de levantar áreas de interesse mútuo para futuros projetos de cooperação técnica. Por solicitação do UNODC, essas missões incluíram uma reunião com a SADC (*South African Developing Countries*), visando a articular a cooperação por intermédio desse organismo multilateral. A partir dessas missões, foram definidos como países com maiores possibilidades de desenvolver projetos e atividades de cooperação técnica com o Brasil a África do Sul e a Namíbia - o primeiro, em função da sua importância regional e da gravidade da epidemia, e o segundo, além desses fatores, em função do comprometimento e interesse demonstrados. Naquela oportunidade, o Brasil ofereceu à África do Sul transferência de tecnologia para a produção do AZT, com o apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz.

Ainda assim, fora do continente americano, é com os países lusófonos da África que o processo de cooperação marcha com mais celeridade. Os projetos com esses países, intermediados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), buscam fortalecer as respostas nacionais às DST, HIV e AIDS, o que produz impacto em diversas áreas consideradas prioritárias pelos Planos Nacionais de Luta contra a SIDA (PNLS) dos PALOPs, como prevenção, aconselhamento, assistência, vigilância epidemiológica, capacitação da sociedade civil, apoio legislativo e gestão de programas. Cabe ressaltar o grau de flexibilidade desses projetos, o que tem permitido sua adequação às diferentes necessidades de cada país, com vistas à implementação de uma resposta eficaz. A partir dessa perspectiva de prioridade, foi



lançada, em 2005, iniciativa envolvendo países lusófonos da África (Guiné Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe) e Timor Leste, em parceria com o UNICEF, cuja linha de cooperação estabelece o compromisso do Brasil em prover todos os medicamentos anti-retrovirais nacionalmente produzidos a todos os pacientes que se inserem nos critérios de elegibilidade. Isso significa o compromisso brasileiro na provisão de insumos, com vistas ao acesso universal à terapia, ressalvada a condição da origem nacional do medicamento. Estima-se que aproximadamente 10 mil pacientes necessitem de tratamento nesses países. Foram incluídos nessa estratégia de cooperação, ademais, dois países latino americanos - Bolívia e Paraguai.

Um dos obstáculos para a implementação imediata da cobertura universal é a dificuldade que enfrentam os países na identificação dos pacientes, uma vez que o diagnóstico laboratorial da infecção pelo HIV é condição indispensável para elegibilidade. A parceria com o UNICEF tem o compromisso de fornecer testes rápidos para o diagnóstico sorológico, o que representa importante passo para o alcance de um dos objetivos da iniciativa. Deve-se ressaltar, contudo, que o âmbito dessa cooperação não se restringe ao suprimento de anti-retrovirais, mas envolve um amplo elenco de atividades que, em última instância, visam à auto-suficiência dos países no manejo clínico dos pacientes, na implementação de ações de prevenção e no fortalecimento da sociedade civil. A promoção e o respeito aos direitos humanos fundamentais, a redução do estigma e da discriminação, como nos demais acordos estabelecidos, têm sido o eixo de referência do projeto.

### ÁREAS TEMÁTICAS OBJETO DE COOPERAÇÃO

Um princípio inalienável da cooperação brasileira no âmbito Sul-Sul é o de atender ao interesse do país com o qual se estabelece o

acordo de cooperação, a partir de suas necessidades e interesse, e segundo os limites da capacidade nacional em explorar determinada área temática. Respeitados esses parâmetros, as áreas que têm sido objeto de cooperação mais freqüentemente são:

- Vigilância Epidemiológica em HIV/AIDS; assistência e tratamento, gestão de programas de AIDS; legislação; capacitação e fortalecimento da sociedade civil; informação, educação e comunicação; aconselhamento; implementação de ensino a distância em escolas de segundo grau;
- Capacitação de professores em aspectos de prevenção às DST/AIDS; abordagem sindrômica das infecções transmitidas sexualmente; estratégias de prevenção da infecção pelo HIV; diagnóstico laboratorial e aconselhamento; organização da sociedade civil e direitos humanos; assistência e manejo clínico de pacientes; prevenção e fortalecimento de lideranças e do trabalho com organizações não-governamentais;
- Realização de pesquisas conjuntas e intercâmbio de conhecimentos em diagnóstico, assistência, vigilância epidemiológica, tratamento e tecnologia da informação;
- Desenvolvimento Institucional e Capacitação de Recursos Humanos (“*Governance – Capacity Building*”);
- Atenção à Pessoas Vivendo com HIV e AIDS – manejo clínico;
- Logística de medicamentos – ARV;
- Promoção de Práticas Sexuais Seguras;
- Promoção de Direitos Humanos;
- *Advocacy* e Controle Social;
- Atenção à gestante HIV-positiva e às crianças expostas ao HIV;

## O CENTRO INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA EM HIV E AIDS

O Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV e AIDS (CICT) é uma iniciativa do Governo Brasileiro e do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS). A iniciativa baseia-se na necessidade de ampliar e criar capacidades técnicas locais e sustentáveis para a implantação de programas nacionais de resposta à epidemia de AIDS, com a perspectiva de propiciar cooperação horizontal e intercâmbio de conhecimento e de capacidades entre países em desenvolvimento, com ênfase na perspectiva Sul-Sul. Criado em 2005, o CICT tem como objetivos gerais:

- Fortalecer capacidades locais de respostas ao HIV/AIDS, por meio da elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de programas de cooperação técnica horizontal entre países em desenvolvimento;
- Promover o cumprimento dos compromissos assumidos na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre HIV e AIDS (UNGASS); e
- Fomentar atividades de cooperação técnica horizontal entre países em desenvolvimento.

E como objetivos específicos:

- Identificar, definir e promover áreas de excelência nas respostas locais, que podem vir a beneficiar os países que demandam colaboração técnica;
- Desenvolver uma rede internacional de organizações governamentais e não governamentais que possam colaborar tecnicamente de forma qualificada;

- Desenvolver programas de estudo e de treinamento baseados nas áreas de excelência;
- Desenvolver e disseminar materiais de “boas práticas” e outros recursos técnicos baseados na experiência e no conhecimento acumulado de países em desenvolvimento;
- Facilitar o reconhecimento de necessidades e o desenho de programas de colaboração em países parceiros;
- Promover o engajamento coordenado e integrado dos co-participantes do UNAIDS, doadores bilaterais e outros parceiros internacionais em programas de cooperação horizontal; e
- Promover políticas e programas de resposta à AIDS equilibrados, efetivos e abrangentes, baseados nas diretrizes dos “Três Princípios” (*Three Ones*) e nas experiências de êxito identificadas nos países em desenvolvimento.

Apesar de sua criação recente, o CICT tem desempenhado papel de extrema relevância, na qualidade de instância técnica de implementação e operacionalização dos acordos de cooperação celebrados pelo governo brasileiro, bem como de demandas diversas do Sistema das Nações Unidas e de agências bilaterais de cooperação. As áreas temáticas focalizadas encontram-se em consonância com a capacidade de resposta brasileira e, numa segunda fase, envolverão a capacidade instalada de outros países. O CICT deve ser entendido como uma rede de serviços e experiências exitosas, que extrapola as fronteiras nacionais.

Registramos, a seguir, as áreas temáticas de atuação mais relevantes:

- Promoção, prevenção e proteção específica na área de HIV/ITS;

- Diagnóstico, tratamento e assistência;
- Desenvolvimento institucional e gestão;
- Epidemiologia e vigilância epidemiológica;
- Fortalecimento da sociedade civil;
- Promoção e defesa dos direitos humanos;
- Monitoramento e Avaliação;
- Propriedade intelectual.

Com vistas à ampliação da capacidade operativa do CICT, foi elaborado edital de convocação para pré-qualificação de instituições latino-americanas, abrangendo as diversas áreas relacionadas ao HIV e AIDS, para ampliação da rede de colaboradores.

Entre as atividades desenvolvidas, destacamos:

- Desenvolvimento e Implementação de projetos de cooperação com países latino-americanos que recebem recursos do Fundo Global de Luta contra a AIDS, Malária e Tuberculose (Honduras, Nicarágua, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia);
- Promoção, em parceria com a Pastoral da AIDS da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), de Oficina de Trabalho com representantes de instituições católicas latino-americanas voltadas para o atendimento de pessoas vivendo com HIV, com o objetivo de fortalecer a formação da Rede latino-americana de pastorais da AIDS;
- Apoio técnico ao projeto de cooperação entre Brasil e Moçambique, com vistas a capacitar educadores de ensino médio e superior para trabalhos de prevenção em ambiente escolar;
- Apoio técnico à elaboração de projeto de cooperação entre Brasil e Angola, com vistas a fortalecer o programa angolano de combate à AIDS;

- Organização, em parceria com o UNAIDS, de oficina de trabalho para apoiar os processos de implementação dos “Três Princípios” (*Three Ones*) em países em desenvolvimento, como Índia, Tailândia, Argélia, Mali, Nigéria, Quênia, Senegal, Zâmbia, Rússia, Ucrânia, Guatemala, Guiana, Honduras e Brasil;
- Participação em reunião dos pontos focais do Grupo de Cooperação Técnica Horizontal (GCTH) para divulgar o Centro e discutir processo de elaboração de Edital de Convocação de organizações latino-americanas para participar do Banco de Consultores do CICT;
- Apoio técnico à Assessoria de Cooperação Externa do PN-DST/AIDS na condução de processos de colaboração técnica com países membros do PCI, CPLP, GCTH, Rede de Cooperação Tecnológica, entre outras atividades;
- Articulação com redes latino-americanas de organizações da sociedade civil, com vistas a promover atividades de capacitação em temas como: propriedade intelectual, acesso a medicamentos, negociação e legislação na área de medicamentos, dentre outros;
- Promoção e ampliação das ações de prevenção e assistência nas regiões de fronteiras, por meio de projetos com Uruguai e seminário sobre o tema com países que fazem fronteira na região amazônica.

#### COOPERAÇÃO EXTERNA BRASILEIRA E O PAPEL DE OUTRAS AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO

À medida que se amplia a demanda e aumenta o leque de áreas temáticas, expandem-se, também, as oportunidades de envolvimento de outras agências de cooperação, multilaterais ou bilaterais. Nesse contexto, destacam-se a GTZ (agência do governo



alemão), o DFID (*Department for International Development*, agência do governo inglês), a Fundação Ford, os Centros de Controle de Doenças norte-americanos (*Centers for Diseases Control - CDC*), o UNICEF, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), e o UNAIDS (na qualidade de instância integrante do Centro).

O processo de cooperação triangular vem sendo cada vez mais empregado como estratégia de envolvimento de países desenvolvidos e agências multilaterais, sem que se perca o caráter de cooperação horizontal e sem assumir o enfoque de “assistência técnica”. Essa estratégia tem gerado dividendos e vantagens do ponto de vista político, operacional e financeiro, uma vez que o aporte de recursos a partir de diversas fontes, incluindo o aporte nacional, tem gerado otimização e aumento da eficiência, reduzindo de modo substantivo o paralelismo de ações, muitas vezes concorrentes e díspares.

## CONCLUSÃO

As novas e recentes iniciativas internacionais que vieram somar-se ao esforço continuado das agências multilaterais e bilaterais, dos governos e das organizações da sociedade civil na área de AIDS, longe de minimizar o relevante papel que o Brasil tem exercido e ainda tem a desempenhar no cenário mundial, demanda uma permanente ampliação de sua capacidade na área de cooperação internacional e contribui para fortalecer seu *modus operandi*, segundo princípios norteadores estabelecidos. O respeito à autonomia dos povos e o intercâmbio de experiências mutuamente enriquecedoras no âmbito da cooperação horizontal têm sido - e continuarão sendo - nossa referência permanente.



## VIII.

---

### DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DO BRASIL





## DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DO BRASIL

José Augusto Lindgren Alves

*In human rights, there are neither masters, with nothing to learn, nor pupils, with nothing to teach. We can all learn from each other.*  
Celso Amorim



Tendo sido eleito para a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas pela primeira vez em 1977 e nela se mantido por quase todo o período subsequente, o Brasil, ao mesmo tempo que dela recebeu importantes contribuições para o processo de redemocratização, pôde participar diretamente das iniciativas nela definidas desde então para promover e proteger os direitos fundamentais de todos os seres humanos. Ainda que originalmente provocada por motivações defensivas, essa participação, além de propiciar à diplomacia brasileira papel de relevo em área até então inexplorada, estimulou e orientou mudanças de leis e atitudes internas que se faziam necessárias. Mais ainda, na medida em que o Brasil lutara contra o nazismo na Segunda Guerra Mundial, fora Estado fundador das Nações Unidas e partidário convicto dos direitos humanos, é possível dizer que a atividade brasileira como membro da CDH acabou por representar, pouco a pouco, a retomada de uma linha progressista e liberal de nossa política, nacional e exterior, que havia sido longamente interrompida. Pois quando da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, o Brasil era não somente um Estado constitucional democrático, mas também um dos países com discurso mais avançado na matéria. Austregésilo de Athayde,

nosso delegado à Terceira Comissão da Assembléia Geral naquela histórica sessão, quando registrou o apoio brasileiro ao anteprojeto de Declaração oriundo da chamada Comissão “nuclear” de Direitos Humanos – então composta por peritos, de que não participaram brasileiros –, manifestou igualmente nossa decepção com o fato de esse documento não vir logo acompanhado de instrumento jurídico que lhe conferisse força de lei.<sup>1</sup> Expressões favoráveis à obrigatoriedade internacional do respeito pelos direitos humanos foram também utilizadas *inter alia* no discurso em Plenário do Embaixador Cyro de Freitas Valle, em 1949.<sup>2</sup>

É verdade que, depois desses arroubos juridicamente maximalistas, alguns dos quais já direcionados contra alvos distintos daqueles que inspiraram a criação da ONU, mas ainda justificados pela ação dos “pracinhas” na Itália e pelo interregno democrático que substituiu o Estado Novo, os direitos humanos foram verbalizados pelo Brasil apenas episodicamente, com semântica anti-comunista. Refletindo, porém, desde 1964, a realidade de sua supressão no âmbito interno, eles desapareceram de nossa sintaxe diplomática e permaneceram no ostracismo por quase quinze anos. Foi a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas que veio dar voz “autorizada” – muito abafada, é verdade, porque era assim que funcionava o sistema multilateral naquela época<sup>3</sup> – aos anseios de liberdade, justiça e democracia de nosso povo. E foi ela, a CDH,

<sup>1</sup> Em suas palavras: “A Delegação do Brasil teria preferido que, ademais da Declaração, o Pacto e as medidas para sua execução fossem discutidas e aprovadas o mais cedo possível” (Relatório da Delegação à Assembléia Geral, Parte VIII b/1948/ Anexo 20 – Paris, texto datilografado). Até então se esperava que a Declaração fosse regulamentada num único Pacto, o que, em princípio, sacralizaria a igualdade de importância dos direitos econômicos e sociais com os direitos civis e políticos.

<sup>2</sup> “A Palavra do Brasil na ONU 1946-1995”, Brasília, FUNAG, MRE, 1995, p. 54.

<sup>3</sup> Até então somente funcionava regularmente, para o tratamento das violações de direitos humanos, o chamado “procedimento confidencial”.

juntamente com a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH, de natureza e funcionamento muito diferentes da CDH), que levou o regime a abandonar externamente a posição de avestruz autoritário, ou, pior, a rejeição “soberanista” arrogante com que o governo reagia às acusações de violações a ele dirigidas por organizações não-governamentais (ONGs) e alguns aliados do Ocidente. A decisão de enfrentar as críticas na ONU, além de funcionar, desde o início, como adjutório orientador à redemocratização do País, teve uma repercussão de longo prazo que ainda perdura na atuação brasileira, agora não somente nas Nações Unidas e na OEA, mas em todos os foros diversos onde a questão pode e deve ser levantada.

Para a melhor apreensão do tema, tendo sempre em conta a natural e desejável interação entre a situação interna e a conjuntura externa na matéria, é possível dividir a participação brasileira na CDH em quatro ou cinco períodos relativamente distintos, sem esquecer o papel de divisor de águas representado pela Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993.<sup>4</sup> O primeiro período, **conservador**, corresponde aos anos de 1978 a 1984, quando o país se encontrava sob os Governos Geisel e Figueiredo. O segundo, do Presidente Sarney, nos anos de 1985 a 1989, representaria uma fase **de transição**. O terceiro período, **de adesão** aos instrumentos internacionais, cobre os anos de 1990 a 1994, envolvendo as Presidências de Fernando Collor e Itamar Franco. Em 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso tem início um período **de valorização do sistema** internacional de promoção e proteção aos direitos humanos, que perdura no Governo Lula da Silva e, pela ótica brasileira, continua até agora.

<sup>4</sup> Retomo e estendo aqui a periodização esboçada até 1993 no capítulo 6 de meu livro “Os Direitos Humanos como Tema Global”, S.Paulo, Perspectiva, 1994 e 2003 (2ª edição).

Nos últimos anos, porém, as pressões sobre o sistema internacional de direitos humanos têm sido tantas que ele entrou numa fase de mutação, a respeito da qual ainda é impossível opinar com base sólida. As mudanças são tão incipientes e seus resultados, incertos que nenhum Estado consciente pode simplesmente continuar a “valorizar” o sistema como tal. E já que ninguém pode prever o que advirá dos órgãos, instrumentos e mecanismos de direitos humanos construídos desde 1946 até há pouco, este talvez “quinto período” de participação em que nos encontramos só pode ser para o Brasil, na melhor das hipóteses, em meados de 2006, uma fase de **valorização apreensiva**.

### 1. O PERÍODO CONSERVADOR (1978-84)

Não é mais segredo para ninguém que a candidatura do Brasil à Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, no final dos anos de 1970, foi motivada pelos problemas “de imagem” que o país vinha enfrentando na esfera internacional. Iniciadas por ONGs importantes, como a Anistia Internacional, e encampadas pelo Governo Jimmy Carter nos Estados Unidos, as denúncias de violações de direitos humanos no Brasil sob regime militar levaram o país a exame dentro do chamado “procedimento confidencial” (criado pela Resolução 1503 do ECOSOC) de 1974 a 1976. Havendo escapado de condenação formal (com auxílio da Iugoslávia comunista) dentro desse procedimento todo desenvolvido *in camera*, mas ainda correndo o risco de ser trazido a exame em sessões públicas, da CDH e da Assembléia Geral (como vinha ocorrendo com o Chile de Pinochet desde 1974), na época a mais grave expressão de condenação moral a que um Estado podia ser submetido, entendeu o Governo do Presidente Ernesto Geisel que melhor seria estar apto a agir no foro pertinente do que ignorar as críticas e outras iniciativas internacionais. Estas, ainda que em geral positivas nos objetivos, ameaçavam revelar-se

paradoxalmente prejudiciais ao projeto presidencial de distensão interna – um projeto que, como é sabido, não detinha consenso entre os militares do país, por mais “controlada e gradual” que fosse sua realização.

Eleito em tais circunstâncias para a CDH, o Brasil, cuja diplomacia procurou ser coerente, somente podia atuar de maneira cautelosa, portanto, “conservadora”, oposta aos mecanismos de monitoramento seletivamente “intrusivos”, como os relatores especiais para países, votando contra resoluções sobre Estados específicos e balizando o trabalho de fixação de normas internacionais pelo respeito às soberanias nacionais. Cientes de que tínhamos telhados de vidro, as delegações oficiais evitavam até mesmo intervir no debate do item da agenda concernente a “violações de direitos humanos em qualquer parte do mundo”. Na adoção desse “conservadorismo”, que, pelo menos, trazia a virtude de não ser obstrucionista, há que se levar em conta não somente o regime militar, mas também as idéias “westfalianas” então predominantes no direito internacional: a soberania como um atributo intocável das nações independentes; a não-ingerência em assuntos internos como um princípio não-relativizado da Carta das Nações Unidas; os direitos humanos como domínio reservado dos Estados. Além disso, era considerada válida em sua integralidade a Proclamação de Teerã, adotada pela primeira grande Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, sob a égide das Nações Unidas, em 1968, cujo artigo 13 subordinava a vigência dos direitos civis e políticos à existência de condições para a realização dos direitos econômicos e sociais. Tais condições, no entender do chamado Grupo dos 77 (em que o Brasil se inseria) e do Movimento dos Não-Alinhados (de que o Brasil era observador), com apoio do bloco socialista, somente seriam alcançadas pela construção de uma então muito alardeada “Nova Ordem Econômica Internacional”.



Não obstante seu “conservadorismo”, a participação do Brasil na CDH foi importante interna e externamente. Internamente porque os foros internacionais em geral, e a Comissão dos Direitos Humanos em particular, são vias de mão dupla. Tendo os delegados em geral a obrigação de informar os respectivos governos de tudo o que se discute, a maneira pela qual eles comunicam o ocorrido pode influenciar a percepção e a atuação do próprio governo - e, assim, indiretamente, a situação doméstica. Essa possibilidade foi, por sinal, registrada por nosso representante, Embaixador Carlos Calero Rodrigues, no discurso que fez ao assumir a Presidência da CDH em 1981.<sup>5</sup> Assim sendo, apesar de cauteloso, o Brasil não se limitou a adotar posturas negativas diante de propostas concretas. Delegados brasileiros trabalharam ativa e construtivamente na negociação de instrumentos importantes como a Convenção contra a Tortura, inovadora na matéria e juridicamente pioneira ao estabelecer uma jurisdição universal para punir o crime da tortura. E o Brasil não objetou à criação dos primeiros mecanismos de monitoramento temático pelas Nações Unidas: o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, o Relator Especial para Execuções Sumárias e Arbitrárias e o Relator Especial sobre a Tortura. Paralelamente, o Governo brasileiro assinou um dos instrumentos jurídicos fundamentais que compõem as bases normativas do sistema de direitos humanos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979. Ratificou-a em 1984 com

---

<sup>5</sup> Porque sutilmente explícitas de como ser construtivo dentro do conservadorismo oficial, reproduzo aqui as palavras do Embaixador Calero tal como enunciadas, em inglês: “We all sit here as representatives of our Governments and we have to reflect their positions and viewpoints. Yet, I believe that the members of this Commission have always been aware that their duty is not limited to follow their instructions. As members of a collective body, they must be attentive to other ideas and concepts, and they can, in certain cases, accommodate them into the framework of their own positions or, passing them along to their national authorities, contribute to changes of positions that may permit the achievement of consensus” (utilizei-me do texto datilografado original, mas ele pode ser consultado nos registros documentais das Nações Unidas).

reservas decorrentes de nossa então antiquada legislação sobre os direitos dos cônjuges no casamento, hoje já retiradas, porque revogados os dispositivos normativos inigualitários entre os sexos.

## 2. O PERÍODO DE TRANSIÇÃO (1985-89)

Primeiro Chefe de Estado e de Governo civil após vinte anos de regime militar, o Presidente José Sarney, ao comparecer à ONU em 1985, fez discurso em que se referia com ênfase aos direitos humanos. Afirmando que o Brasil estava emergindo de uma “longa noite”, saudava a Declaração Universal dos Direitos Humanos como o documento mais importante da história contemporânea e anunciava a intenção brasileira de aderir a todos os tratados de direitos humanos, a começar pelos dois Pactos Internacionais, sobre Direitos Cíveis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Fez ainda o gesto eloquente de assinar pessoalmente a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, adotada pela Assembléia Geral no ano anterior.

Nas funções de Chefe do Executivo, o Presidente Sarney, conforme anunciara, encaminhou ao Congresso Nacional, para a necessária aprovação, a proposta de ratificação ou adesão do Brasil a quase todos os grandes instrumentos jurídicos de direitos humanos. Enquanto essa vertente de nossa aceitação do sistema internacional avançava no seu caminho (a Convenção contra a Tortura foi ratificada em 1989, os demais instrumentos ficaram para o Governo seguinte), a evolução interna do processo de redemocratização do Brasil se refletia no exterior em posturas mais atuantes. Passamos a intervir nos debates sobre “violações”, comentando os informes elaborados por relatores para Estados individualizados e deixamos de votar sistematicamente contra resoluções sobre a situação de países. Não fazíamos – nem devíamos – críticas incisivas a outrem, a não ser no caso, aberrante



porque constitucional, do racismo na África do Sul aparteísta. E invariavelmente defendíamos os direitos humanos dos palestinos em territórios ocupados. Na CDH éramos ainda refratários a qualquer iniciativa nova que pudesse representar maior monitoramento das situações internas, como a idéia de criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos – idéia que se consubstanciaria tempos depois *graças à atuação do Brasil*.

Para todas essas mudanças, que se iriam fortalecer no período seguinte, o elemento historicamente mais importante dessa fase “de transição” foi, sem dúvida, o processo de redação da Constituição de 1988. Marcada pela interação entre o governo, os deputados constituintes e as entidades organizadas da renascente “sociedade civil”, na forma de movimentos sociais, como o Movimento de Mulheres, de ONGs e entidades acadêmicas, a elaboração e o texto da nova Carta foram profundamente inspirados pelas normas e critérios das Nações Unidas, sobretudo nas chamadas “cláusulas pétreas”, relativas aos direitos humanos, cujo respeito foi erigido em guia para nossas relações internacionais.

### 3. O PERÍODO DE ADESÃO AO SISTEMA (1990-94)

Encaminhada ao Congresso Nacional em mensagens singularizadas para cada instrumento no Governo Sarney, a adesão do Brasil à maioria dos grandes pactos e convenções, com a devida aprovação parlamentar, ocorreu no Governo Collor de Mello.

Primeiro presidente eleito em voto popular direto, após vinte anos de regime militar e vinte-e-cinco de eleições indiretas, pelo Congresso Nacional, o Presidente Fernando Collor iniciou seu governo, de curta duração, em 1990, com gestos simbolicamente importantes na área dos direitos humanos: recebeu em audiência

representantes da Anistia Internacional como sinal de transparência e disposição para o diálogo e compareceu à Cúpula Mundial sobre a Criança, em Nova York, onde ratificou a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989 (assinada logo que aberta à assinatura, em janeiro de 1990). Os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, no âmbito da ONU, assim como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Pacto de San José”), de 1969, no âmbito da OEA, foram ratificados, após a aprovação legislativa, em 1992. Com a subscrição desses Pactos e Convenções, tendo em conta que o país já era parte da Convenção contra a Discriminação Racial desde 1968,<sup>6</sup> da Convenção contra a Discriminação contra a Mulher desde 1984 e da Convenção contra a Tortura desde 1989, o Brasil tornou-se Estado-parte de todos os instrumentos jurídicos de direitos humanos reputados importantes. Apenas não retirou as reservas que ainda mantinha a alguns dispositivos, nem reconheceu cláusulas e protocolos facultativos, omissões que somente seriam reparadas mais tarde. Ainda assim, o progresso no sentido da plena aderência do Brasil ao sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos foi inegavelmente enorme. Na mesma época, o Brasil iniciou um novo tipo de cooperação com a ONU, utilizando seus serviços de assessoria para a montagem de curso e começando a convidar relatores especiais temáticos e outros monitores a virem ao Brasil. O Relator Especial sobre Venda de Crianças e Prostituição Infantil esteve em diversas cidades brasileiras, mantendo as entrevistas que quis com autoridades e ONGs que escolheu. Também esteve no Brasil, a convite, e visitou a Amazônia a

---

<sup>6</sup> A assinatura e a ratificação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966 e 1968, respectivamente), em pleno regime militar, realizaram-se num período em que a doutrina oficial e a maioria das elites nacionais afirmavam não haver discriminação racial no país. A ratificação não incluía a declaração facultativa do Artigo 14, que permite ao comitê supervisor desse instrumento – o CERD – acolher e examinar queixas individuais de violações sofridas.



Presidente do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão da ONU para a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias.

Historicamente importante para os direitos humanos, o Governo Collor foi relevante na matéria também, involuntariamente, pela maneira em que se encerrou. Seu processo de *impeachment* nos anos 1992-1993, realizado de maneira constitucional sem deslizes, constituiu prova cabal de que a jovem democracia brasileira já era forte, podendo enfrentar sem temor outros desafios.

Foi assim no Governo Itamar Franco, sucessor constitucional de Collor, que ocorreu o grande divisor de águas para a atuação do Brasil em matéria de direitos humanos: a Conferência de Viena de 1993. Impulsora da total abertura de nossas posições oficiais por diversas razões, ela foi significativa desde o processo preparatório nacional, quando, em maio de 1993, o Itamaraty organizou seminário de consulta com a sociedade civil brasileira sobre as linhas de ação que o país adotaria naquele certame mundial; durante sua realização, em junho, quando delegados governamentais dos três Poderes e representantes da Academia e das ONGs trocavam impressões e informações, mutuamente esclarecedoras; após seu encerramento, até o final do Governo Itamar Franco, pela manutenção e estreitamento do diálogo entre o governo e a sociedade sobre a matéria em reuniões regulares no Ministério da Justiça.

Pela ótica de nossa política externa, porém, o acontecimento mais marcante desse encontro mundial foi a escolha do Brasil - sem apresentação de candidatura, atendendo a pedido da comunidade internacional feito à pessoa do Embaixador Gilberto Sabóia - para presidir o Comitê de Redação da Conferência, tarefa difícil de ser exercida em todos os sentidos. À luz dos problemas que circundavam



as negociações em quase todos os pontos, não é exagero afirmar que foi graças à atuação do Brasil, e em particular ao Embaixador Gilberto Sabóia, que a Conferência Mundial de 1993 teve aprovado por consenso o mais abrangente documento internacional de direitos humanos até agora existente: a Declaração e Programa de Ação de Viena. Foi também graças ao Brasil, no mesmo ano e igualmente na pessoa do Embaixador Gilberto Sabóia, delegado na Terceira Comissão, que presidiu as negociações pertinentes recomendadas pelo documento de Viena à Assembléia Geral, que as Nações Unidas conseguiram aprovar consensualmente e passaram a contar com um Alto Comissário para os Direitos Humanos.

Assinale-se, por fim, que foi ainda no Governo Itamar Franco, que o Brasil começou a cumprir, de forma satisfatória e tão regular quanto possível,<sup>7</sup> a obrigação “convencional” (decorrente de cláusula das convenções) de apresentar relatórios periódicos aos comitês que supervisionam a execução de cada um dos grandes tratados de direitos humanos. A retomada do cumprimento dessa obrigação,<sup>8</sup> extremamente expandida pela adesão a todos os pactos e convenções, somente pôde fazer-se graças à cooperação desenvolvida entre o Governo e a Academia em geral, e em particular entre o Itamaraty e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de S. Paulo (NEV-USP). A pedido do Ministério das Relações Exteriores, o NEV redigiu, a título experimental, com franqueza absoluta, o relatório inicial do Brasil sobre o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, que foi endossado pelo Governo e enviado ao Comitê dos Direitos

<sup>7</sup> A tarefa, difícil para qualquer país, é particularmente complexa para as Federações, já que o Governo Federal deve fornecer informações pormenorizadas sobre situações muitas vezes fora de sua jurisdição constitucional, nos diferentes estados.

<sup>8</sup> Tal obrigação fora atendida de maneira perfunctória durante o regime militar, perante o CERD, comitê de controle da Convenção contra a Discriminação Racial, por meio da submissão de informes superficiais, meramente legalísticos, cujas poucas páginas afirmavam que no Brasil não havia discriminações.



Humanos tempestivamente, em 1994 (em decorrência de nossa adesão àquele instrumento em 1992). Embora o envio tenha ocorrido no Governo Itamar Franco, o exame e a defesa desse relatório, de acordo com cronograma do próprio Comitê, somente ocorreram em 1996, na fase seguinte da periodização aqui adotada.

#### 4. O PERÍODO DE VALORIZAÇÃO DO SISTEMA (A PARTIR DE 1995)

Tendo em conta que a adesão aos instrumentos normativos e a aceitação dos mecanismos de controle das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos já se haviam praticamente completado, o período iniciado em 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso, e prosseguido em 2003, desde a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva até agora, poderia, do ponto de vista do Brasil, ser definido como uma fase única, de valorização contínua do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos. Encarado como adjutório valioso para o fortalecimento dos mecanismos e normas nacionais, que necessitam e se deseja aprimorar, as dúvidas para fazer tal afirmação de continuidade valorativa não decorrem de mudanças em nossas posições e sim de problemas no sistema e nas práticas internacionais desde o início do Século XXI.

Do ponto de vista brasileiro, seja na órbita interna, seja no campo das relações internacionais, nossas iniciativas foram tantas que se torna impraticável descrevê-las em pormenor no presente texto. As mais importantes ocorreram dentro do país, como consequência ou por inspiração de documentos e instrumentos das Nações Unidas, sempre em diálogo com as ONGs, brasileiras e sediadas no exterior, elas próprias influentes no desenvolvimento das normas e mecanismos da ONU, com força extraordinariamente acrescida nos primeiros anos do pós-Guerra Fria.

Entre as muitas iniciativas adotadas no Governo Fernando Henrique Cardoso, a de maior impacto, até por seu simbolismo, foi a chamada “Lei dos Desaparecidos”. Reiteradamente levantada pelas Nações Unidas e outras instâncias, a exigirem solução para os casos pendentes anotados sobre o Brasil pelo Grupo de Trabalho temático para Desaparecimentos Forçados ou Involuntários em qualquer parte do mundo, a questão dos “desaparecidos políticos” nos anos de regime militar foi apresentada pessoalmente ao Presidente da República pelo então Secretário Geral da Anistia Internacional, Pierre Sané, em visita que fazia ao Brasil, a convite do próprio Chefe de Estado brasileiro, no começo de 1995. Na mesma ocasião, Pierre Sané sugeriu ao Presidente Cardoso a adoção de um plano ou programa nacional de direitos humanos, conforme recomendado pelo Programa de Ação da Conferência de Viena de 1993. Ambas as sugestões foram encampadas pelo Governo, negociadas com os setores interessados, encaminhadas ao Congresso Nacional e gradativamente transformadas em leis. A “Lei dos Desaparecidos”, n. 9140/95, reconhecia como mortas “as pessoas desaparecidas devido a sua participação, ou acusação de participação, em atividades políticas” no período por ela delimitado, habilitando as respectivas famílias a pleitearem indenizações financeiras ou outros tipos de compensação. Posta em execução por meio de um grupo de trabalho que examina cada caso e determina as ações “reparatórias” adequadas, tal lei, além de oferecer uma satisfação legitimamente exigida pelas famílias das vítimas e pela sociedade brasileira, desonerou – na medida em que isso é possível – o Brasil de uma das questões mais difíceis perante as Nações Unidas. O Programa Nacional de Direitos Humanos, por sua vez, foi anunciado como intenção em 13 de maio de 1995, preparado ao longo de um ano e divulgado pela Presidência da República em 13 de maio de 1996. Contemplando mais de duas centenas de ações multifacéticas, o Programa procurava dar tratamento abrangente aos direitos humanos no país. Grande parte das medidas, sobretudo na esfera legislativa,



foram aos poucos adotadas, entre as quais a Lei n. 9299/96, que transferia para a justiça comum os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares, e a Lei n. 9455/97, que tipificou o crime de tortura. Algumas, que requerem alterações significativas no ordenamento constitucional, não chegaram a ser consubstanciadas. Outras, bem mais complexas, ficaram e permanecem na dependência de reformas e melhoramentos da situação sócio-econômica brasileira.

No âmbito externo, deu-se prosseguimento à apresentação dos relatórios nacionais aos órgãos de supervisão de tratados, começando pela retomada dos informes periódicos ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial - CERD, agora realistas e redigidos em cooperação com a sociedade civil. O último relatório ao CERD, extremamente franco e informativo, foi elaborado no Governo Cardoso e defendido já no Governo Lula, em 2004. Hoje, pode-se afirmar que o Brasil se encontra em dia com esse tipo de obrigação internacional, já havendo apresentado pelo menos os primeiros relatórios a todos os órgãos de tratados, entre os quais o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Pacto correspondente, o Comitê sobre o Avanço da Mulher (CEDAW) e o Comitê para os Direitos da Criança, das convenções respectivas. A posição de abertura e diálogo com os mecanismos de controle temático dos direitos humanos aprofundou-se com a extensão de convites a todos eles para viagens de inspeção ao Brasil. Já estiveram no país, *inter alia*, os Relatores para a Violência contra a Mulher, para as Formas Contemporâneas de Racismo, sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias e Arbitrárias e sobre a Tortura, sempre com total liberdade de circulação e de agenda. Além disso, o Brasil manteve posturas ativas e inovadoras na CDH, propondo, por exemplo, resoluções que afirmavam como fundamental – e acima da regulamentação internacional de patentes na matéria – o direito de acesso a medicamentos no contexto de pandemias como a AIDS, assim como resoluções que

definem a incompatibilidade entre a democracia e o racismo. Deu-se continuidade à adesão a instrumentos e mecanismos internacionais, concretizando alguns atos excepcionalmente importantes: reconheceu, em 1998, a competência judicial da Corte Interamericana de Direitos Humanos; ajudou a negociar (novamente na pessoa do Embaixador Sabóia) e aprovou, na Conferência de Roma de 1998, os Estatutos do Tribunal Penal Internacional, que ratificou oportunamente; fez, em 2004, a declaração opcional do artigo 14 da Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial (que confere ao CERD capacidade para examinar comunicações individuais de violações pelas vítimas); aderiu ao Protocolo Facultativo da Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, longamente negociado no âmbito da ONU, que atribui a seu comitê, o CEDAW, a mesma capacidade do CERD para acolher e deliberar sobre queixas individuais de violações, nesse caso dos direitos da mulher.

Havendo acolhido no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e tendo tido participação vital, conforme já mencionado, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em 1993, o Brasil, sempre representado por delegações que incluíam também entidades dos setores sociais afetos aos respectivos temas, manteve postura destacada em todas as demais grandes conferências da ONU, como a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, de 1994, a Cúpula Social Mundial de Copenhague, de 1995, a Conferência de Beijing sobre a Mulher, também de 1995 e a Habitat-II, em Istambul, em 1996 (sobre assentamentos humanos), sempre procurando evitar que o fundamentalismo religioso e a obsessão neoliberal crescentes provocassem retrocessos na área dos direitos humanos, especialmente dos direitos da mulher, nos documentos em negociação.



Em 2001, na Conferência de Durban sobre o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, o Brasil desempenhou novamente papel de relevo. Participou com uma das delegações mais numerosas, integrando representantes dos três Poderes e três níveis da Federação, e da sociedade civil. O Embaixador Gilberto Sabóia, então Secretário de Estado para os Direitos Humanos, mais uma vez, atuou como mediador de algumas das negociações mais difíceis, referentes às chamadas “questões históricas”, do colonialismo e da escravidão. Polêmica por vários motivos, mas sobretudo porque, em função dos profundos desentendimentos árabe-israelenses a propósito da Palestina, os Estados Unidos e Israel dela se retiraram, a Conferência de Durban teve para o Brasil importância particular pela atenção dada à situação dos afro-descendentes e dos indígenas, com indicação de medidas positivas a serem concretamente adotadas pelos Estados para a promoção da elevação dos níveis sociais desses segmentos populacionais.

Nesta fase de valorização do sistema, o Brasil passou a atuar ainda mais diretamente de vários dos órgãos de implementação e controle das recomendações e normas internacionais, contando com brasileiros entre personalidades escolhidas pela ONU em grupos que se reúnem para discutir o seguimento de Durban e como membros eleitos na Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, no CERD, no Comitê dos Direitos da Criança, no CEDAW, na Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e no Tribunal Penal Internacional.

A atividade desenvolvida pelo Brasil na área dos direitos humanos das Nações Unidas e da OEA tem sido, portanto, intensa, positiva e contínua, com momentos extraordinariamente marcantes. Os desafios que o País enfrenta na ordem interna são ainda grandes. Mas poucos deles, se é que alguns existem nessa linha, podem ser atribuídos a leis ou políticas deliberadamente atentatórias aos direitos humanos.



## 5. PERÍODO DE VALORIZAÇÃO APREENSIVA

A atual crise do sistema internacional construído pela ONU desde 1946 tem várias formas de manifestação. A que envolvia a Comissão dos Direitos Humanos não era nova, nem era exatamente uma crise. Seletividade em suas ações dirigidas a certos países, sem atenção para outros com situação igualmente grave, sempre houve. O fato de a CDH ser parcialmente integrada por Estados com registro negativo em matéria de direitos humanos tampouco constituiu novidade. Como qualquer órgão internacional, a Comissão sofria os efeitos do jogo de poder entre atores de pesos específicos muito díspares. Durante a Guerra Fria, os Estados comunistas sempre foram verbalmente acusados pelo Ocidente de violações e nunca se cogitou de impedir sua participação. Tampouco foi circulado qualquer anteprojeto condenatório à União Soviética em resoluções sobre países específicos.

As acusações de que a CDH abrigava entre seus membros violadores notórios de direitos fundamentais somente se tornaram mais graves a partir de meados de 2001, quando os Estados Unidos, pela primeira vez, deixaram de ser eleitos para aquele órgão. Perderam para seus concorrentes dentro do Grupo Ocidental, a França e a Suécia, e não porque, conforme se alegou, o ECOSOC teria “preferido” o Sudão, o Zimbábue etc. Estes dois países, eleitos dentro do Grupo Africano, assim como outros, dentro do Grupo Asiático, podem ter sido efetivamente “preferidos” apenas entre candidatos do mesmo agrupamento.

Condenações dessa espécie à CDH ganharam força em decorrência de outros fatores, como os atentados do 11 de Setembro e a justa solidariedade internacional com os Estados Unidos. Indiretamente, funcionaram também nesse sentido a mobilização internacional na chamada “guerra contra o terrorismo”, as ações bélicas



decididas sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, a falta de implementação de recomendações essenciais ao combate à pobreza e às doenças, a retenção de fundos devidos à Organização e suas Agências. Relacionados ou não com a CDH, todos esses elementos, associados a outras atitudes desafiadoras, reforçaram a sensação de que a ONU e o multilateralismo em geral se debilitavam. Consolidou-se, assim, o entendimento, antigo e generalizado, de que as Nações Unidas como um todo precisavam ser reformadas, e se fortaleceu a percepção de que o início das reformas se havia tornado inadiável. Daí o Secretário Geral haver, em 2005, endossado as críticas à CDH e proposto sua substituição por um Conselho de Direitos Humanos, de nível institucional mais elevado. Mas a criação desse Conselho era – e é – apenas uma de muitas propostas de modificações numa série de reformas mais profundas da Organização das Nações Unidas, que envolve necessariamente a reforma do Conselho de Segurança.

O Conselho de Direitos Humanos foi afinal aprovado, e a CDH, dissolvida.<sup>9</sup> Na primeira sessão do novo Conselho, do qual os Estados Unidos não são membros (não se apresentaram como candidatos ao órgão), alguns passos importantes foram dados, como a decisão de envio à consideração da Assembléia Geral de um projeto de Convenção sobre os Desaparecimentos e um projeto de Declaração de Direitos dos Povos Indígenas (o primeiro anteprojeto dessa Declaração havia sido elaborado nos anos 90 pela Subcomissão, mas nunca ultrapassara a instância da CDH). Falta ainda decidir como se realizará o crucial “exame universal periódico” (negociado antes como “consideração pelos pares”, *peer review*) dos direitos humanos em todos

---

<sup>9</sup> Pela Resolução 60/251, da Assembléia Geral, adotada em 15 de março de 2006. O Conselho, com 47 membros, passíveis de reeleição uma única vez, é subordinado à Assembléia Geral, enquanto a CDH, que tinha 53 membros, reelegíveis indefinidamente, era subordinada ao ECOSOC.

os países, aprovado como conceito para se tentar superar a seletividade no Conselho. Se ela se basear em relatório sobre a situação dos direitos humanos em todo o mundo, sem exclusão de países ricos e fortes, ela estará muito próxima de proposta que o Brasil vinha defendendo desde a década de 1990: de elaboração de um relatório mundial, com base no qual se adotariam ou não resoluções sobre países.

Eleito para o novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Brasil participou de sua primeira sessão, em junho de 2006, e votou a favor dos projetos mais importantes. É de prever, assim, que o Brasil e os países latino-americanos em geral continuem a apoiar o sistema internacional. Mas é importante que, em sua nova conformação, o sistema não se apresente ainda mais deturpado do que antes. Pois as ameaças ao sistema não se resumem atualmente às características de seus órgãos e mecanismos. O terrorismo e a forma em que se tem desenvolvido a luta contra ele constituem ameaças à própria conceituação dos direitos humanos. A tortura voltou a ser praticada por países que sempre se apresentaram como paladinos desses direitos. O mesmo vem ocorrendo, em diferentes continentes, com a detenção arbitrária e extrajudicial de indivíduos considerados suspeitos de terrorismo, quase sempre estrangeiros.

Sem precisarmos tocar na questão bem mais complexa da miséria, da fome, dos desequilíbrios sócio-econômicos e da impossibilidade de realização dos direitos econômicos e sociais na maior parte do planeta, parece evidente que, conquanto limitado a atuar somente de acordo com a “doutrina liberal” dos direitos civis e políticos, pois os demais direitos escapam a suas possibilidades, o Conselho de Direitos Humanos ou qualquer outra novidade do sistema somente ganhará credibilidade se não deixar de atuar contra as torturas, contra as detenções arbitrárias em território doméstico ou exterior, contra a hipocrisia do envio de suspeitos para serem interrogados sob



*JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES*

tratamentos cruéis ou degradantes em território alheio, já que na jurisdição doméstica a Lei precisa ser respeitada.

Antes de pronunciar as palavras usadas como epígrafe deste texto em seu discurso na sessão inaugural do novo Conselho, o Chanceler Celso Amorim, atuante veterano da matéria, inclusive como Representante Permanente em Genebra (duas vezes) e em Nova York, assinalou fato importante que não pode ser esquecido por quem valoriza o trabalho internacional em favor dos direitos humanos: “A escolha de alguns países, deixando outros de lado por motivos políticos, leva ao isolamento e à radicalização, assim como ao sentimento de falta de equidade, sem qualquer benefício para as vítimas de abuso”.<sup>10</sup> Somente daqui a algum tempo, portanto, será possível dizer se a valorização do sistema internacional dos direitos humanos pelo Brasil continuará inabalada.

---

<sup>10</sup> Alocução no Segmento de Alto Nível da I Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Genebra, em 19 de junho de 2006 (minha tradução do original em inglês, que li em circular telegráfica de 21 de janeiro de 2006).



## **IX.**

---

### **A INCOMPATIBILIDADE ENTRE O RACISMO E A DEMOCRACIA: UMA INICIATIVA BRASILEIRA NA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS**





## **A INCOMPATIBILIDADE ENTRE O RACISMO E A DEMOCRACIA: UMA INICIATIVA BRASILEIRA NA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Alexandre Ghisleni

A história da atuação internacional do Brasil em matéria de direitos humanos é marcada por momentos de inflexão e progresso. Alguns serão mais facilmente recordáveis, como quando o país ingressou pela primeira vez na Comissão de Direitos Humanos, em 1978, ou quando o Presidente José Sarney anunciou, na abertura da Assembléia-Geral das Nações Unidas, que o Brasil aderiria aos Pactos Internacionais de direitos humanos, em 1985. Há outros, não de menor significado. A 56ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU pode ser considerada um deles. O País já dispunha à época de sólidas credenciais na área de promoção e proteção dos Direitos Humanos; já detinha um histórico de cooperação com os Relatores Especiais e Peritos Independentes da CDH, era parte dos principais instrumentos internacionais na matéria e sua atuação moderada e construtiva em prol da formação de consensos em foros internacionais era objeto de amplo reconhecimento externo e fonte não desprezível de capital diplomático para o país, como exemplificado por ocasião do convite recebido, em 1993, na pessoa do Emb. Gilberto Saboia, para presidir o Comitê de Redação da II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena – e no papel decisivo desempenhado pela Delegação para o êxito do evento. Na 56ª Sessão, no entanto, operou-se uma mudança qualitativa.

Na primavera genebrina do ano 2000, o Brasil assumiu uma postura marcadamente propositiva. Não que a diplomacia brasileira não tivesse prestado contribuições relevantes às deliberações da Comissão em anos anteriores; era então responsável pela negociação



dos termos de uma resolução bienal da Comissão sobre o papel da assistência técnica do Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos para o fortalecimento do Estado de Direito em países membros da ONU. A atitude propositiva do Brasil ganhou, contudo, em intensidade.

No início daquele ano, boa parte da comunidade internacional presenciava com crescente preocupação a ascensão lenta mas constante de partidos políticos de plataforma racista ou xenófoba em diversos países. Reapareciam com desenvoltura grupos neo-nazistas e nacionalistas extremados. Eles retornavam à cena política com pretensões públicas de disputa do poder e chances de êxito. A reação das Nações Unidas era tibia. Os debates na Comissão de Direitos Humanos passavam em grande medida ao largo da questão, ao focar o racismo como uma enfermidade própria da sociedade civil, a qual caberia às autoridades governamentais combater. A ênfase da maioria das intervenções recaía em medidas – necessárias, aliás – voltadas ao combate à propagação de idéias racistas por meio das novas tecnologias de comunicação e ao incentivo à educação em matéria de direitos humanos.

Coube ao Brasil recompor os termos do debate e destacar a sua dimensão política. Por iniciativa do então Representante Permanente do Brasil em Genebra, Embaixador Celso Amorim, o Brasil propôs que fosse reconhecido o princípio de que a democracia é incompatível com o racismo. No dia 5 de abril, em discurso sob o item da agenda relativo a Direitos civis e políticos, o Emb. Celso Amorim afirmou em plenário que:

“à medida que a democracia prevalece em uma escala crescentemente global, a comunidade internacional precisa começar a desenvolver uma consciência maior e mais completa dos diferentes tipos de ameaça que podem colocar as democracias

em risco. É com esse espírito que minha Delegação considera útil chamar a atenção da Comissão a certas tendências que deveriam ser causa de séria preocupação por parte de todos aqueles que estão comprometidos com a promoção e proteção dos direitos humanos e com o fortalecimento da democracia. (...) O fato de que o ódio esteja sendo usado como uma base para alcançar o poder político é ainda mais perturbador e não pode ser considerado levemente. Cremos firmemente que aqueles que advogam idéias racistas ou xenófobas não podem invocar a respeitabilidade associada às regras democráticas para legitimar valores que são intrinsecamente antidemocráticos. A democracia é incompatível com o racismo. O racismo mina a democracia.” (tradução do original em inglês)

Essa intervenção informa o conteúdo do projeto de resolução que seria apresentado à Comissão dias após. O cerne do projeto encontrava-se na parte preambular do texto e dizia, em sua versão final, tal como aprovada:

“convictos de que as plataformas políticas baseadas em racismo, xenofobia ou doutrinas de superioridade racial e na discriminação que lhes é correlata devem ser condenadas como incompatíveis com a democracia e o governo transparente e responsável” (PP7).

Por meio do projeto, a Comissão apelava aos Estados para reforçar seu compromisso de luta contra o racismo e solicitava que a Alta Comissária para os Direitos Humanos, os órgãos de monitoramento de tratados, os Relatores Especiais e os Peritos Independentes da Comissão ampliassem a atenção dada ao tema.

A proposta espelhava em grande medida as linhas mestras da tradição diplomática brasileira em matéria de direitos humanos:



propunha-se a consideração de um princípio geral fortemente embasado nas regras vigentes do direito internacional e aplicável tanto a países desenvolvidos como em desenvolvimento, sem nomear Estados ou fazer julgamento sobre situações nacionais específicas. O próprio Embaixador Amorim ressaltava à época que nenhum país poderia arrogar-se a condição de mestre nesse tema, nem poderia ser visto exclusivamente como aluno na matéria. Mas sua intervenção mudaria o tom da voz do Brasil na CDH de maneira consistente.

O Brasil assumia a liderança em tema novo, de grande relevância para sua época, e angariava o apoio de amplos setores da comunidade internacional, incluindo a maioria do mundo em desenvolvimento e partes significativas do desenvolvido, para uma causa que se confundia com a do avanço dos direitos humanos de maneira geral. Essa postura se repetiria nos anos seguintes, com a apresentação pelo Brasil de projetos de resolução que pautaram em grande medida a agenda da Comissão, como os relativos ao acesso a medicamentos no contexto de pandemias como HIV/AIDS (em 2001), à realização do direito de todos ao gozo do padrão mais alto atingível de saúde física e mental (em 2002) e a questão da discriminação no gozo dos direitos humanos com base na orientação sexual (em 2003). Essa postura propositiva do Brasil se mantém até 2006 com a defesa firme da proposta de criação de um Relatório Global, a ser elaborado regularmente pelas Nações Unidas, que permita universalizar a consideração da situação dos direitos humanos em países específicos, de modo a evitar a singularização indevida de estados membros por razões políticas alheias à causa da promoção dos direitos humanos.

A proposta apresentada em 2000 era curta na extensão, mas carregada de significado em cada um de seus detalhes. A escolha do item da agenda para a realização dessa intervenção nada teve de arbitrário: ao trazer o debate para o campo dos direitos civis e políticos,

o Brasil operava uma inovação conceitual ao propor a qualificação do conceito de democracia, deslocando a ênfase da questão de suas dimensões sociais para suas implicações de natureza política. A batalha que o Brasil se dispunha a travar era romper os alicerces das novas formas de legitimidade internacional de que procuravam lançar mão grupos racistas e xenófobos em sua disputa pelo poder. Na medida em que esses grupos não poderiam gozar de respaldo multilateral quanto ao conteúdo de suas propostas pelo simples fato de elas constituírem em muitos casos violações do direito internacional - mais particularmente da Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) – se lhes era retirada a credibilidade inerente a todos os representantes legitimamente eleitos que procuram cumprir seus compromissos de campanha.

Ao longo das negociações levadas a cabo em consultas informais com as representações de outros países membros para a conclusão do projeto de resolução, procedeu-se ao desmonte do seguinte duplo argumento: a) o de que tais grupos estariam habilitados a divulgar suas idéias sem restrições em virtude das liberdades de pensamento e expressão, em si mesmas dois direitos humanos amplamente reconhecidos, e b) o de que suas candidaturas cumpririam rigorosamente os procedimentos eleitorais estabelecidos em Estados de Direito.

Em primeiro lugar, assinalou-se que a resposta à invocação da liberdade de expressão passa pela compreensão da extensão que é concedida a essa liberdade nos termos em que foi reconhecida internacionalmente. O exercício do direito não é irrestrito. O próprio Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos estabelece em seu art. 19, par. 3º, que “o exercício do direito (à liberdade de expressão) implica deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, que deverão (...) ser necessárias para: a)



assegurar o respeito aos direitos ou à reputação dos demais”. A ICERD é ainda mais eloqüente em seus termos: estipula nos incisos “a” e “b” de seu artigo 4º que os Estados Partes “declararão como ato punível conforme à lei toda difusão de idéias baseadas na superioridade ou no ódio racial” e “declararão ilegais e proibirão as organizações, bem como as atividades organizadas de propaganda e toda outra atividade de propaganda, que promoverem a discriminação racial”. Ambos os textos são convergentes e complementares. A menção aos limites da liberdade de expressão terminou sendo incorporada ao projeto de resolução brasileiro por parágrafo preambular que afirma que “atos de violência e discriminação não constituem expressões legítimas de opinião, mas sim ofensas” (PP4).

A resposta à segunda parte do argumento representa uma contribuição de relevo para a consolidação de um conceito substantivo de democracia. O Brasil compartilhava o entendimento geral da Comissão, refletido em outras resoluções aprovadas anualmente, de que a promoção e o fortalecimento dos regimes democráticos representam condições importantes para assegurar o respeito aos direitos humanos. A proposta de declarar a incompatibilidade com o racismo ia além dos consensos já sedimentados, ao fundar-se em uma concepção de democracia indissociável de um conjunto específico de valores. A idéia de democracia subjacente à proposta brasileira possui uma dimensão ética inequívoca e aponta a uma forma de governo inclusiva, baseada no reconhecimento dos direitos das minorias, no respeito à diversidade e na proteção da participação de todos os setores da sociedade. Essa concepção de democracia se contrapõe à de um governo de maioria que, ainda que tendo ascendido ao poder com base no cumprimento das regras democráticas, procede à exclusão ou marginalização de setores específicos da população. Situações em que uma maioria exclui de maneira permanente minorias definidas em termos raciais ou étnicos tendem a conformar regimes opressivos e

podem desembocar em conflitos armados. A idéia-força do texto brasileiro era a de que a consolidação da democracia dependeria da promoção do respeito dos direitos humanos de todos os setores da população. O princípio da incompatibilidade com o racismo representava, portanto, um qualificativo central para a promoção de uma democracia aberta e progressista.

O exercício de convencimento teve êxito. Durante as consultas informais realizadas para a negociação do texto, a Delegação brasileira enfrentou de início resistências de parte dos membros da União Européia e dos Estados Unidos, ligadas sobretudo às dificuldades que alegavam ter com suas legislações nacionais relativas à liberdade de expressão. As resistências foram em grande medida superadas por um esforço de esclarecimento do conteúdo e dos propósitos da proposta; ao final, no dia 20 de abril, o projeto foi adotado por consenso pela Comissão de Direitos Humanos, tornando-se a Resolução 2000/40. Nenhuma delegação fez reservas ao seu texto durante o debate em plenário prévio à votação.

O grau de apoio alcançado foi expressivo. 53 delegações apresentaram-se como co-patrocinadoras do projeto brasileiro, incluindo todos os países das Américas que eram membros da Comissão, da Argentina ao Canadá. Os apoios recebidos advieram de países de todos os continentes e que defendiam visões das mais diferentes em outros temas de direitos humanos, como Cuba e Estados Unidos, ou Egito, Paquistão e Israel. Mesmo entre os países da União Européia o projeto angariou apoio. Copatrocinaram-no Bélgica, Itália e Portugal.

Desde então, o projeto foi reapresentado anualmente na CDH até 2005 e viu seu texto ser ampliado e enriquecido. Em todas as ocasiões, foi aprovado por consenso. A atitude de reticência por



parte de certos países europeus foi superada e substituída por uma postura de cooperação nos anos seguintes. O compromisso com as idéias contidas no projeto original, além disso, comprovou-se duradouro da parte das autoridades brasileiras: o projeto foi reafirmado na intervenção do Brasil no segmento de alto nível da CDH tanto pelo Secretário de Estado dos Direitos Humanos, Paulo Sérgio Pinheiro, em 2002, como pelo então recém empossado Secretário Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, em 2003.

O conteúdo da resolução com o tempo ultrapassou amplamente os limites da Comissão de Direitos Humanos. No final do ano 2000, a sua idéia central foi incorporada por consenso aos resultados da Conferência Regional das Américas realizada em Santiago do Chile em preparação da Conferência Mundial contra o Racismo. Não houve tampouco resistências à sua inclusão na Declaração final da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância que teve lugar em Durban, na África do Sul, em setembro de 2001. Dois anos mais tarde, o Brasil apresentou o projeto à consideração de todos os Estados membros das Nações Unidas, por ocasião da reunião da III Comissão da Assembléia Geral em Nova York, e mais uma vez viu-o ser adotado por consenso. Mais recentemente, a idéia foi reproduzida com fidelidade no parágrafo 6º da Declaração de Viena, aprovada em maio de 2006 pelos Chefes de Estados e de Governo da União Européia, da América Latina e do Caribe quando da realização da sua IV Cúpula.

Dois conjuntos de razões parecem determinar a permanência da atualidade da iniciativa do ano 2000. De um lado, é inegável a recorrência nos últimos anos de episódios de ascensão de grupos de plataforma racista ou xenófoba, pelo que a reafirmação dos princípios do projeto original preserva a sua pertinência política em níveis similares aos originais. De outro, no entanto, o âmbito de aplicação

da idéia original provou transcender o do debate eleitoral; o texto da resolução foi sendo ampliado com o passar dos anos de modo a que a denúncia da incompatibilidade insuperável com os valores intrínsecos da democracia se estendesse igualmente às legislações ou atos administrativos adotados por autoridades públicas e que estejam baseados em pressupostos racistas ou xenófobos. Políticas públicas de conteúdo racista ou xenófobo, independentemente de sua origem partidária ou ideológica, passam dessa maneira a ser objeto de escrutínio quanto à sua consistência com os ideais democráticos.

A comunidade internacional ganhou com a iniciativa brasileira um instrumento conceitual para aferir de forma substantiva o grau de legitimidade democrática tanto das plataformas defendidas por aqueles que pleiteiam o poder quanto dos atos que eles praticarem uma vez investidos em seus cargos. Para a comunidade de direitos humanos, trata-se de uma conquista a ser preservada e ampliada. Para o Brasil, a permanente atualidade dessa iniciativa constitui a reafirmação de um êxito diplomático que tem os traços todos de um estilo de atuação renovado, que deve ser mantido no recém criado Conselho de Direitos Humanos: cooperação construtiva em prol da causa da promoção e proteção dos direitos humanos.





**X.**

---

**DESENVOLVIMENTO E  
MEIO AMBIENTE:  
DA RIO 92 ATÉ CURITIBA**







## DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE: DA RIO 92 ATÉ CURITIBA

Luiz Alberto de Figueiredo



Um dos setores da vida internacional, e das Nações Unidas em particular, em que o Brasil tem historicamente prestado significativa contribuição é o de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A par dos importantes aportes conceituais que trouxe ao debate ambiental ao longo dos anos, o Brasil organizou – com extraordinário êxito – dois eventos maiores na história dos esforços multilaterais em defesa do meio ambiente: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, e, mais recentemente, a Oitava Conferência das Partes na Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada em Curitiba, em março de 2006.



### A Rio-92

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, também conhecida com a Conferência do Rio, ou Rio-92, foi um evento de significado singular na diplomacia multilateral. Constituiu-se no primeiro grande esforço de ordenamento da convivência internacional após o término da Guerra Fria e a desagregação do bloco socialista. Seus resultados foram muito além dos textos seminais por ela aprovados. Significaram um marco de referência para todo o debate subsequente no campo do desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, a revigoração do multilateralismo como via privilegiada na busca de soluções partilhadas para problemas que afetam ao conjunto da comunidade internacional.



A Conferência de Estocolmo de 1972 foi a primeira a levar a questão ambiental à linha de frente das preocupações internacionais. Realizada numa época em que as grandes questões do desenvolvimento econômico dominavam a cena internacional, o temário de Estocolmo ainda era comparativamente modesto e marcado por ótica exclusivamente ambientalista. Como exercício desbravador, a Conferência de Estocolmo teve o mérito de explicitar os problemas ligados ao uso insustentável dos recursos naturais e seu impacto para o futuro da humanidade.

Paulatinamente, a questão ambiental ganhou relevo, especialmente sob a forma da consciência de que o verdadeiro desenvolvimento econômico não poderia ocorrer na ausência da conservação do meio ambiente e das preocupações ligadas ao progresso social e humano. Dessa percepção nasce o conceito de *desenvolvimento sustentável*, oriundo do chamado Relatório Bruntland, elaborado em 1987 por uma comissão de 21 participantes escolhidos a título pessoal, da qual tomou parte o Professor Paulo Nogueira Neto. Esse conceito – que depois viria a ser aperfeiçoado e cristalizado na Conferência do Rio – buscava o uso racional dos recursos naturais, de modo a evitar comprometer o patrimônio natural do planeta. O desenvolvimento sustentável era visto, em seus primórdios, como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidades de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

No ano seguinte – como resultado do impacto do Relatório Bruntland e ao se completarem dez anos da Conferência de Estocolmo – a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu realizar, até 1992, uma conferência internacional sobre a temática ambiental. Num momento de notável inspiração e antevisão, o então Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Paulo Nogueira Batista, sugeriu ao Governo que o Brasil se oferecesse como

sede da Conferência. Tal idéia – ousada, em virtude da crescente atenção da opinião pública internacional sobre a Amazônia – foi aceita e implementada com entusiasmo pelo Governo e a sociedade brasileira.

A tarefa de organizar uma conferência do porte da Rio-92 constituiu-se num desafio extraordinário para a capacidade articuladora da diplomacia brasileira, e veio a tornar-se um de seus grandes momentos.

A Conferência do Rio foi um acontecimento único na história das Conferências Internacionais por muitos aspectos, inclusive pelo comparecimento de 103 Chefes de Estado ou de Governo a seu segmento de cúpula. A “mesa redonda” do segmento constituiu-se na maior reunião de líderes mundiais em torno de uma mesma mesa.

Se a participação governamental ocorreu em nível nunca visto, o mesmo também se pode dizer da participação da sociedade civil, representada por cerca de 1800 organizações acreditadas junto à Conferência. Além disso, o Fórum Brasileiro de ONGs teve papel fundamental na organização de numerosos eventos simultâneos, que constituíram o Fórum Global 92. Esse Fórum Global – que incluiu exposições, debates e eventos culturais – foi aberto à participação da população como um todo, levando o temário da Conferência diretamente aos cidadãos.

No total, a Rio-92 reuniu, entre delegações, secretariado, imprensa e observadores, mais de 12.000 participantes. Constituiu-se, assim, em evento de dimensões sem precedentes na história das Nações Unidas e do multilateralismo. Deve-se registrar que a logística da Conferência funcionou de maneira impecável, graças ao engajamento do Governo e da sociedade carioca e brasileira como um todo, além de um trabalho minucioso de organização, sob o comando de equipe



do Ministério das Relações Exteriores, até hoje citado como exemplo para outros eventos internacionais.

## **RESULTADOS DA RIO-92**

O maior êxito da Conferência do Rio – mais do que seu porte inédito e seu funcionamento exemplar – foi o escopo, a qualidade e a variedade de seus resultados. A par das duas Convenções abertas à assinatura no Rio de Janeiro – a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica, negociadas na fase preparatória da Conferência – a Rio-92 produziu três textos seminais: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Declaração de Princípios Juridicamente Não-Obrigatórios sobre o Manejo, a Conservação e o Uso Sustentável de Todos os Tipos de Florestas; e a Agenda 21.

### **A DECLARAÇÃO DO RIO**

A Declaração do Rio está estruturada em 27 princípios, que têm informado desde então todas as negociações na área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Os “Princípios do Rio”, como são também conhecidos, representam conceitos de largo alcance, consensualmente negociados. Deles claramente transpira a visão coerente do desenvolvimento sustentável apoiado em três pilares: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental.

Sua vocação era, desde a elaboração, a de fixar parâmetros de comportamento interno e internacional, com o objetivo da construção paulatina de um novo modelo de desenvolvimento, marcado pela sustentabilidade. Alguns dos princípios são mais conhecidos, mesmo porque se cristalizaram em Convenções e

Acordos internacionais. É o caso do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dos Estados, pela degradação ambiental e pelo esforço de mitigação de seus efeitos – que aponta à responsabilidade primordial dos países desenvolvidos - consagrado como base da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. É também o caso do chamado princípio da precaução, segundo o qual a ausência de certeza científica não pode ser alegada para protelar a adoção de medidas acautelatórias, fundamento, por exemplo, do Protocolo de Cartagena sobre biossegurança. Outro princípio basilar para o tratamento da questão ambiental é o da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, o qual veio a ser desenvolvido em diversos textos e informa diretamente, por exemplo, o tratamento de questões ligadas à biodiversidade e florestas.

Na vertente mais desenvolvimentista, a Declaração ressalta a necessidade de eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo, historicamente responsáveis pela degradação do meio ambiente e por modelos pouco eqüitativos e equilibrados de desenvolvimento econômico e social. Reitera, também, a necessidade de estabelecer-se um sistema econômico internacional mais aberto e justo, propício ao crescimento e ao tratamento adequado das questões ambientais.

A Declaração do Rio também mantém profundo cunho social, ao assinalar a necessidade de cooperação internacional na tarefa essencial de erradicação da pobreza como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Ao tratar do cenário interno dos países, sublinha a necessidade de participação da sociedade civil no debate dos temas ambientais e nos processos decisórios correspondentes, bem como o papel das mulheres, dos jovens e das populações indígenas e comunidades tradicionais.



LUIZ ALBERTO DE FIGUEIREDO

## A DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS COM AUTORIDADE NÃO JURIDICAMENTE OBRIGATÓRIA PARA UM CONSENSO GLOBAL SOBRE MANEJO, CONSERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TODOS OS TIPOS DE FLORESTAS

A Declaração de Princípios sobre Florestas e o capítulo sobre Combate ao Desflorestamento da Agenda 21 constituíram conjuntamente a primeira manifestação internacional, de cunho multilateral e consensual, sobre o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. Como no caso da Declaração do Rio, o aporte conceitual brasileiro à sua elaboração foi notável, especialmente para atingir-se o necessário equilíbrio de visões sobre o tema, até hoje de difícil tratamento no plano internacional.

Ambos representam um marco de referência para o tratamento equilibrado e ordenado da questão da conservação e uso sustentável de todos os tipos de florestas. Por seu intermédio, ficou claramente consolidada a visão de que o problema da preservação das florestas em muito ultrapassa a questão das florestas tropicais. Estas, a propósito, encontram-se hoje comparativamente mais conservadas do que outros biomas, como as florestas temperadas, por exemplo, as quais foram objeto de devastação indiscriminada ao longo dos últimos séculos.

### A AGENDA 21

O principal produto da Conferência do Rio, no plano das aplicações práticas, terá sido a Agenda 21, verdadeiro plano de ação para orientar os esforços da comunidade internacional com vistas ao pleno desenvolvimento sustentável. Como diz em seu preâmbulo, “está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século”. Trata-se,

assim, de um conjunto de ações concretas, resultantes de um compromisso político assumido por todos os países, de cooperação internacional em prol do desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 é obra de fôlego, contando com 40 capítulos em mais de 500 páginas. Sua estrutura é notavelmente prática, cada capítulo seguindo um ordenamento constante: uma introdução, que descreve o assunto; uma seção de “áreas de programas”, na qual se descrevem as bases para as diversas ações identificadas; e, por último, os “meios de implementação”, em que se estimam os montantes necessários e as atividades de cooperação técnica e transferência de tecnologia. Nunca, na história dos esforços multilaterais no campo do desenvolvimento sustentável, nem antes nem depois, adotou-se consensualmente um mapa de atuação internacional tão claro e pormenorizado.

## O LEGADO DO RIO

Possivelmente nunca antes – e seguramente nunca desde então – os pontos de vista do mundo em desenvolvimento foram tão ouvidos e a visão multilateral do desenvolvimento sustentável tão aceita quanto na Conferência do Rio. O que se viu, porém, nos anos que se seguiram à Rio-92, foi um grande deficit de implementação que perdura até hoje. A vontade política daqueles maiores responsáveis pela degradação ambiental – e detentores dos meios mais abundantes e tecnicamente mais capazes para operarem as correções necessárias – infelizmente continua ausente. No mais das vezes, a falta de vontade política de agir se acompanha da busca de atribuir a outrem os problemas. Assim tem sido em vários casos, como na questão da mudança do clima, o que se vê é um constante reclamar – pelos países desenvolvidos responsáveis diretos da situação atual – da falta de compromissos específicos dos países em desenvolvimento em reduzirem suas emissões.



Essas queixas diversionistas – que violam toda a arquitetura consensualmente acordada no Rio – ajudam a obstar o progresso em prol da solução definitiva dos problemas ambientais do mundo de hoje.

A exemplo do que ocorre freqüentemente em outras áreas, no campo do desenvolvimento sustentável também se experimenta, no trato diário dos temas, a necessidade de buscar ao menos manter os avanços conceituais do Rio, contra o solapar constante daqueles avessos ao multilateralismo, proponentes de revisionismo permanente de conceitos que consagram a visão do coletivo internacional sobre o unilateralismo, e da equidade e da justiça distributiva sobre conceitos de “first come, first served”. O legado do Rio – que o Brasil defende incansavelmente – é um legado de equilíbrio e cooperação internacional, mas principalmente de reforço do multilateralismo como instrumento único para a solução compartilhada de problemas que a todos afetam.

O Governo e a sociedade brasileira têm assumido claramente a responsabilidade da defesa da integridade do legado da Conferência do Rio de Janeiro. Mais do que isso, têm-se engajado na busca de uma ordem internacional mais justa e transparente, de melhores padrões de proteção e de bem estar social, de uma defesa ativa do meio ambiente e de um modelo de progresso econômico que a todos beneficie.

## DO RIO A CURITIBA

Em março de 2006 o Brasil teve a oportunidade de novamente organizar uma grande Conferência internacional sobre o tema do desenvolvimento sustentável. A Convenção de Diversidade Biológica – uma das “filhas” da Rio-92 – retornava a seu berço com a organização, em Curitiba, da VIII Conferência das Partes na Convenção sobre

Diversidade Biológica (COP-8) e da III Reunião das Partes de seu Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (MOP-3).

Embora de porte naturalmente menor do que a Rio-92, tendo em conta o caráter mais específico de seu temário, a COP-8/MOP-3 mobilizou extraordinária participação de representantes de Governos, em diversos níveis, e da sociedade civil. Foram cerca de 4.000 participantes, dos quais 1.223 delegados de 163 Governos, e mais de 2.800 observadores de 608 entidades. Isto representou um número inédito em reuniões da Convenção, sinalizando o interesse internacional em torno do temário da reunião, mas também a confiança na capacidade brasileira de bem receber e sediar um evento dessa magnitude.

A presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de abertura do Segmento de Alto Nível da COP-8 - ao qual compareceram 45 Ministros e 85 Vice-Ministros e Chefes de Delegação - demonstrou cabalmente o compromisso do Governo brasileiro, em seu nível mais alto, com o temário da Conferência.

Mais uma vez, como na Rio-92, uma equipe do Ministério das Relações Exteriores encarregou-se da preparação logística do evento, em estreita coordenação com o Ministério do Meio Ambiente, o Governo do Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba. Assim como ocorrera no Rio, o engajamento entusiástico das autoridades locais e da população - inclusive com uma legião de incansáveis e competentes voluntários - significou um diferencial importante e decisivo com relação a eventos semelhantes em outros países.

### A MOP-3

Imediatamente antes da COP-8 realizou-se a Terceira Reunião das Partes no Protocolo de Cartagena (MOP-3), sob a



Presidência da Malásia. O temário teve como item mais importante a questão pendente da identificação de cargas para o movimento transfronteiriço de organismos geneticamente modificados (OGMs). O processo preparatório das posições brasileiras foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e o Itamaraty, e a delegação foi chefiada pelo Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores.

O Brasil se engajou desde um primeiro momento – em sua qualidade múltipla de anfitrião do evento, produtor de OGMs e defensor de altos padrões de proteção ambiental – em buscar uma solução equilibrada para a questão central da reunião. Assim, copresidiu – juntamente com a Suíça – o grupo negociador que, após longas e difíceis deliberações, pôde chegar ao arcabouço de um sistema de identificação de carregamentos de OGMs que significou um claro avanço no sentido do fortalecimento da biossegurança. A solução final se baseou diretamente em proposta brasileira, elaborada mediante esforço conjunto do Governo e estabelecida, em seus contornos definitivos, no nível mais alto.

A solução dessa pendência, que se arrastava nas duas MOPs anteriores, fez que a MOP-3 se constituísse num inegável êxito. Como tal, significou a revigoração do Protocolo de Cartagena.

## A COP-8

A Delegação brasileira à COP-8 foi chefiada pela Ministra Marina Silva, do Meio Ambiente, que foi eleita Presidente da Conferência. Durante o processo preparatório, na divisão de tarefas entre os vários órgãos, coube ao Ministério das Relações Exteriores coordenar a elaboração das posições negociadoras brasileiras e os

aspectos logísticos da organização. O Ministério do Meio Ambiente, por seu turno, teve a tarefa de coordenar a mobilização da sociedade e a divulgação da Conferência. Além disso, a participação direta da Casa Civil da Presidência da República, o apoio técnico de outros órgãos de Governo e a atuação engajada dos representantes da sociedade civil contribuíram notavelmente para a qualidade da participação brasileira.

### RESULTADOS DA COP-8

A COP-8 da Convenção de Diversidade Biológica foi uma reunião marcada pelo signo da necessidade de dar maior impulso à implementação. Diferentemente do Rio, que foi uma Conferência de grandes elaborações conceituais, na COP-8 o Brasil buscou alternativas eficazes de promover a plena aplicação dos dispositivos e objetivos da Convenção, de maneira a incorporá-los na elaboração das políticas públicas de seus Estados-Partes.

Nesse particular, o Brasil levou a Curitiba uma agenda de prioridades, na qual se destacaram: a) o tema do acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa de seus benefícios (ABS); b) a implementação mais efetiva e harmônica dos três objetivos da Convenção (conservação, uso sustentável e repartição justa dos benefícios); c) a transversalidade do tema, com engajamento do setor privado, da academia, dos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como das organizações não-governamentais; e d) o fortalecimento dos processos de regionais de cooperação e capacitação.

Em Curitiba a COP-8 adotou 34 decisões, referentes aos diversos itens de sua agenda. Como resultado específico mais importante para o Brasil – e para todos os países em desenvolvimento detentores de importante patrimônio de biodiversidade – foi a decisão



*LUIZ ALBERTO DE FIGUEIREDO*

do estabelecimento de um calendário firme para avançar na construção de um regime internacional sobre acesso a recursos genéticos e repartição dos benefícios resultantes de sua utilização.

Por todos os títulos a Conferência de Curitiba significou um grande êxito para o Brasil, como país anfitrião, e sem dúvida para a Cidade de Curitiba e o Estado do Paraná.

Seu bom desenrolar e a qualidade das decisões adotadas, porém, tiveram um alcance ainda mais importante: significou mais uma contribuição fundamental do Brasil ao processo de fortalecimento do multilateralismo e do sistema das Nações Unidas.

Os esforços internacionais de regulação do convívio entre os Estados no campo do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável – um dos setores mais importantes e dinâmicos da agenda internacional atual – tem encontrado no Brasil, nas últimas décadas, um grande impulsionador. Nesse campo, como em tantos outros, a criatividade e a capacidade formuladora de nossos negociadores, aliada ao engajamento do Governo e do povo brasileiro, em muito promoveram o progresso e o fortalecimento das Nações Unidas e do sistema multilateral como via necessária e insubstituível de solução dos problemas que afetam a comunidade internacional.



**XI.**

---

**OS TRÊS PAINÉIS SOBRE O IRAQUE  
NAS NAÇÕES UNIDAS**





## OS TRÊS PAINÉIS SOBRE O IRAQUE NAS NAÇÕES UNIDAS

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota  
Conselheira Gisela Maria Figueiredo Padovan  
Conselheiro Leonardo Gorgulho N. Fernandes

No momento em que escrevemos este artigo, cumprem-se cinco anos da intervenção armada norte-americana no Iraque. A avaliação que se pode fazer do cenário atual iraquiano é pouco promissora. Os objetivos políticos de reconciliação e unidade nacional não foram alcançados; a economia iraquiana apresenta graves vulnerabilidades – inclusive o desemprego de cerca de 40%; e há indícios de agravamento da situação de segurança, que conheceu alguma melhora ao longo de 2007. Somem-se a isso os custos humanos decorrentes da ocupação norte-americana: pelo menos 100 mil civis iraquianos<sup>1</sup> já morreram desde março de 2003.

No final de 2007, algumas vozes se levantaram para sugerir que as Nações Unidas deveriam exercer papel mais relevante no tabuleiro iraquiano. Em artigo no *New York Times*, o Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU, Zalmay Khalilzad, argumentou que a Organização possuiria “certas vantagens comparativas para executar complexos esforços de mediação regional e interna”.<sup>2</sup> Para Khalilzad, a ONU seria o melhor instrumento para lidar com dois temas fundamentais para o futuro do Iraque: um acordo sobre a distribuição do poder político e dos recursos econômicos, e uma moldura regional para a estabilização do Iraque. O próprio

<sup>1</sup> As estatísticas variam desde os 85 mil calculados pela ONG Iraqi Body Count até os 600.000 estimados pelo jornal médico britânico *the Lancet*.

<sup>2</sup> “*Why the United Nations Belong in Iraq*”, publicado em 20 de julho de 2007.

Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, também defendeu uma moldura multilateral para o tratamento da questão iraquiana, ao declarar ter chegado a hora para “uma ação coletiva determinada no Iraque”. A mesma linha de pensamento parece ter orientado as discussões que resultaram na adoção da Resolução 1770 (2007), que expandiu o mandato da UNAMI, e atribuiu novas responsabilidades ao Representante Especial do SGONU.

No final da década passada, as Nações Unidas estiveram diante de real oportunidade para encaminhar a questão iraquiana pela via diplomática. Nos primeiros meses de 1999, o Brasil esteve à frente do esforço que desbloqueou o diálogo político no Conselho de Segurança após os bombardeios norte-americanos ao Iraque, em dezembro de 1998, e culminou com a aprovação da Resolução 1284 (1999), que modificava as bases do relacionamento das Nações Unidas com o país.

O papel brasileiro na coordenação dos “painéis sobre o Iraque” marca um ponto significativo da trajetória do Brasil como membro não-permanente do Conselho de Segurança. Reflete também a capacidade brasileira de forjar consensos e de contribuir para que as ameaças à paz e à segurança internacionais sejam resolvidas pela via diplomática, no marco multilateral.

\* \* \*

A ONU teve papel determinante no Iraque durante quase oito anos, a partir de 1991, após a Primeira Guerra do Golfo. O cessar-fogo estabelecido pelas Resoluções 686 (1991) e 687 (1991) vinculava o levantamento do embargo econômico mais abrangente da história das Nações Unidas<sup>3</sup> à completa eliminação das armas de

---

<sup>3</sup> Segundo a resolução 661, todas as exportações e importações do e para o Iraque estavam proibidas.

destruição em massa iraquianas. Uma comissão vinculada diretamente ao Conselho de Segurança – a UNSCOM – foi encarregada de verificar o cumprimento dessas condições.

A partir de 1996, a ONU também passou a controlar as exportações de petróleo iraquiano permitidas pela Resolução 986 (1995).<sup>4</sup> Segundo o mecanismo “petróleo-por-alimentos”, o Iraque estava autorizado a vender um volume pré-determinado de petróleo<sup>5</sup> para comprar mercadorias de caráter humanitário, autorizadas pelo Comitê de Sanções criado com essa finalidade.

A ONU encontrava-se, portanto, nas duas pontas da barganha estabelecida pela Resolução 687 (1991): de um lado, era responsável por assegurar o cumprimento das disposições relativas ao desarmamento iraquiano; de outro, controlava virtualmente todo o comércio exterior do Iraque, enquanto as sanções não eram levantadas.

Entre 1991 e 1998, o Iraque manteve com a ONU relação complexa, na qual se combinaram avanços no dossiê de desarmamento (embora não sua conclusão); efeitos dramáticos das sanções sobre as condições de vida de 20 milhões de civis iraquianos; e conflito quase permanente entre a UNSCOM e o regime de Saddam Hussein.

A partir de 1996, esse quadro de tensão agravou-se, pois o Governo iraquiano, ciente da crescente dissensão entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, passou a assumir atitudes cada vez mais confrontacionistas, questionando a legitimidade do regime de sanções. A substituição, em julho de 1997, do sueco Rolf Ekeus pelo australiano Richard Butler na espinhosa função de Diretor-Executivo da UNSCOM tornou as relações ONU-Iraque ainda mais politizadas. Repetidos episódios de bloqueio de inspetores da UNSCOM por Bagdá tornavam o processo de inspeções cada vez

<sup>4</sup> É fato conhecido que o regime de Saddam Hussein sempre logrou obter um volume não avaliado de recursos por meio de contrabando de petróleo.

<sup>5</sup> Inicialmente US\$ 2 bilhões a cada seis meses; esse valor foi posteriormente aumentado para US\$ 5,2 bilhões.

mais conflitivo e seus resultados, decrescentes. Diversos membros do Conselho de Segurança passaram a defender o levantamento das sanções.

De fato, o modelo proposto pela Resolução 687 (1991) mostrava sinais de esgotamento. De um lado, tornava-se cada vez mais evidente para o Governo iraquiano que as condições estipuladas pelo Conselho de Segurança ao final da Primeira Guerra do Golfo não seriam jamais consideradas suficientes pelos Estados Unidos e seus aliados (em particular os britânicos) para o levantamento das sanções – não havia, portanto, aos olhos iraquianos, incentivos para a cooperação com as Nações Unidas.

As constantes manobras de ocultamento e a falta de transparência com que as autoridades iraquianas administravam o processo de inspeção, por outro lado, tampouco contribuíam para a criação de condições que levassem ao final do processo de inspeções. Ao mesmo tempo, o mecanismo petróleo-por-alimentos não se mostrava suficiente para amenizar a situação de emergência humanitária no Iraque.

Sucessivas crises marcaram o período que coincidiu com o começo do oitavo mandato brasileiro no Conselho de Segurança (1998-1999). Entre as mais graves, a que culminou com a assinatura do Memorando de Entendimento de fevereiro de 1998 levou o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a fazer viagem politicamente arriscada a Bagdá, para extrair do Governo iraquiano a autorização para inspeções nos chamados “locais presidenciais”.<sup>6</sup>

Apesar de resolver mais uma crise pontual, a atuação decidida do Secretário-Geral da ONU não logrou modificar o padrão das relações ONU-Iraque. O ano de 1998 foi marcado por uma sucessão quase previsível de episódios de confrontação e por ambiente crescentemente

---

<sup>6</sup> Palácios de Saddam Hussein, que o Governo iraquiano considerava fora dos limites das inspeções.

politizado no Conselho de Segurança. A tensão culminaria com a decisão norte-americana de bombardear o Iraque, em dezembro de 1998.

A história do processo desencadeado pelo bombardeio anglo-americano de dezembro de 1998, que terminou com a adoção da Resolução 1284 (1999) reserva para o Brasil um papel diplomático de destaque. Primeiro na Presidência do Conselho de Segurança, em janeiro de 1999; depois, na coordenação dos painéis encarregados de examinar a situação do Iraque em três áreas fundamentais: o desarmamento, as condições humanitárias e os prisioneiros de guerra e propriedades kuaitianas.

#### A PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Os ataques anglo-norte-americanos contra o Iraque, em dezembro de 1998, foram curtos – três dias – mas tiveram conseqüências de longo prazo. A principal delas foi o fim das atividades de inspeção da UNSCOM em território iraquiano. O programa humanitário também foi atingido, com drástica redução do número de funcionários internacionais encarregados de sua implementação.

Ao comentar o bombardeio, o Secretário-Geral Kofi Annan resumiu o sentimento prevalecente entre os membros da ONU em uma única e contundente afirmação: “Este é um dia triste para as Nações Unidas”. De fato, o órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais havia sido marginalizado do processo de decisão que conduziu à ação armada anglo-americana.<sup>7</sup>

O Brasil assumiria a presidência rotativa do Conselho em primeiro de janeiro de 1999. O Representante Permanente do Brasil, Embaixador Celso Amorim, estava determinado a contribuir para o

---

<sup>7</sup> Os membros do CSNU foram informados do ataque pela televisão, enquanto deliberavam, em consultas informais, a respeito de relatórios da UNSCOM e da AIEA sobre o nível de cooperação prestado pelo governo do Iraque.

restabelecimento da presença da ONU no Iraque. A autoridade do Conselho de Segurança havia sido desrespeitada e, na sua visão, o equacionamento multilateral da questão iraquiana era necessário não apenas para lidar com o foco de instabilidade representado pelo Iraque de Saddam Hussein, como também para preservar o papel das Nações Unidas no tratamento de ameaças à paz e à segurança internacionais.

A tarefa não se mostraria fácil. Nas consultas bilaterais com os membros do Conselho de Segurança tradicionalmente realizadas por seu Presidente ao assumir suas funções no início do mês, o Embaixador Amorim abordou o tema com os outros 14 representantes permanentes. Apesar de manifestarem preocupação com o quadro iraquiano, os membros do Conselho mostravam-se divididos entre os que apoiavam a ação militar (EUA e Reino Unido) e os que defendiam um relaxamento das sanções (Rússia, França e China). A maioria dos membros não-permanentes adotava posturas evasivas e cautelosas diante de tema que, possivelmente, avaliavam como intratável e acima do alcance de suas diplomacias.

Depois de algumas sessões informais em que as discussões sobre o Iraque seguiam marcadas por posições antagônicas, sem perspectivas claras de avanço, o Embaixador Amorim assumiu postura inusitada: dirigiu-se ao órgão na condição de Presidente do Conselho, e não na de Representante do Brasil, como era a prática – não escrita – entre os membros do Conselho que ocupavam a presidência rotativa mensal.<sup>8</sup>

Em intervenção no dia 22 de janeiro, Amorim defendeu a realização de encontro técnico sobre o dossiê iraquiano, que oferecesse aos membros do Conselho uma visão atualizada dos progressos nas inspeções de desarmamento. A partir desse quadro, o Conselho poderia considerar a possibilidade de um sistema de monitoramento contínuo<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Alternam-se na presidência mensal do CSNU todos os membros do Conselho, por ordem alfabética, a partir dos nomes em inglês.

aperfeiçoado – sob a égide da ONU - capaz de lidar com as questões remanescentes na área de desarmamento, ao mesmo tempo impedir que o Iraque adquirisse armas de destruição em massa ou qualquer material que permitisse sua produção. Esperava Amorim que a realização de encontro dessa natureza ajudasse a superar a polarização que bloqueava qualquer discussão política substantiva sobre a situação no Iraque no Conselho de Segurança.

A iniciativa do Brasil na presidência do Conselho contribuiu para o avanço de proposta que havia sido apresentada pelo Canadá de se constituírem três grupos técnicos, ou, como ficariam conhecidos “painéis” encarregados de examinar em profundidade três aspectos centrais da questão iraquiana: desarmamento, situação humanitária e prisioneiros de guerra/propriedades apreendidas pelo Iraque. A proposta, com modificações sugeridas pela Argentina e pelo Barein, passou a ser discutida pelos membros do Conselho como alternativa viável para possibilitar o retorno dos inspetores da ONU ao Iraque.

Uma primeira dificuldade a superar seria a quem atribuir a coordenação dos painéis. A delegação russa, que sempre suspeitara da idoneidade da UNSCOM, já declarara considerar a Comissão “extinta” e não aceitava sequer a presença de seus integrantes na sala do Conselho de Segurança. Várias hipóteses foram descartadas pela oposição de um ou outro dos membros permanentes, até chegar-se a um consenso em torno de idéia original<sup>10</sup>: os painéis seriam chefiados pelo Representante do Brasil, na condição de presidente do Conselho de Segurança.

Superado esse obstáculo, faltava determinar os termos de referência e os objetivos dos painéis. Mais uma vez, as deliberações

<sup>9</sup> O plano de um sistema de monitoramento contínuo foi apresentado pelo Secretário-Geral da ONU no documento S/22871/Rev. 1 e pelo Diretor-Geral da AIEA, no documento S/22872/Rev.1.

<sup>10</sup> Inicialmente sugerida pelo então Secretário Leonardo Gorgulho.

debates emaranharam-se na dinâmica do Conselho nos debates relativos ao Iraque, caracterizada por desconfiança e acusações recíprocas. Os Estados Unidos e o Reino Unido permaneciam entrincheirados em uma posição de força ante um desafiador Saddam Hussein; a França, a Rússia e a China continuavam a promover alternativas que conduzissem ao relaxamento das sanções; e os membros não-permanentes, com poucas exceções, resignavam-se ao papel de observadores das diferenças entre os membros permanentes do Conselho de Segurança (P-5).

Ciente de que sem um acordo entre os membros permanentes do Conselho seria impossível avançar no tratamento da questão, o Embaixador Amorim decidiu realizar consultas primeiro com o grupo dos P-5, sempre tomando o cuidado de manter os demais membros do Conselho bem informados. Durante a última semana de janeiro, ainda como Presidente do Conselho, o Embaixador Amorim deu início a um esforço de mediação entre os EUA e o Reino Unido, de um lado, e a França, a China e a Rússia, de outro.

O impasse só seria superado na undécima hora da presidência brasileira, na manhã do dia 31/1/1999, quando foi alcançado entendimento relativo à participação da UNSCOM no painel sobre desarmamento. A nota do Presidente do Conselho que estabelecia os três painéis<sup>11</sup> foi recebida como um avanço por todas as delegações. O representante do Reino Unido, Embaixador Jeremy Greenstock, afirmou que o acordo “restaurava a credibilidade do Conselho de Segurança” e ressaltou a importância de uma presidência “pro-ativa” do Conselho.

Segundo o acordo logrado, o painel sobre desarmamento avaliaria todas as informações relevantes no que tange ao estado do desarmamento iraquiano, e faria recomendações ao Conselho de

---

<sup>11</sup> S/1999/100.

Segurança sobre como restabelecer um regime de desarmamento/verificação e monitoramento contínuo no Iraque. O painel sobre assuntos humanitários estaria incumbido de apresentar sugestões para melhorar a situação da população iraquiana. Finalmente, o painel sobre prisioneiros de guerra/propriedades kuaiteanas examinaria os progressos nessa área e sugeriria medidas adicionais ao Conselho de Segurança. Fixou-se a data de 15 de abril de 1999 para o encaminhamento das conclusões dos três painéis ao Conselho de Segurança.

### OS PAINÉIS SOBRE O IRAQUE

Algumas decisões importantes foram tomadas nos primeiros dias de fevereiro. Em primeiro lugar, o Embaixador Amorim, já investido nas funções de coordenador dos painéis e sem o encargo de presidir o Conselho de Segurança, decidiu não aceitar o oferecimento do então Subsecretário para Desarmamento da ONU, Jayantha Dhanapala, que colocara membros de seu departamento à disposição dos painéis. Tendo presente a permeabilidade do Secretariado da ONU a interferências externas, o Embaixador Amorim optou pela assessoria de três de seus colaboradores, diplomatas da delegação brasileira no Conselho de Segurança – o então Conselheiro Antonio Patriota e os então secretários Gisela Padovan e Leonardo Gorgulho. Em nenhum momento o conteúdo das discussões dos painéis foi vazado para a imprensa – como era comum ocorrer com os relatórios da UNSCOM.

Outra questão fundamental era a composição dos painéis, em particular o painel sobre desarmamento, tema de maior sensibilidade. Os integrantes do painel – que atuariam a título individual, a partir de suas credenciais na área do desarmamento – deveriam incluir representantes dos P-5, especialistas indicados pelas

organizações internacionais de desarmamento, além de indivíduos provenientes do mundo em desenvolvimento, de forma a assegurar o necessário grau de equilíbrio geográfico e político.

Ao longo das duas primeiras semanas de fevereiro, Amorim conduziu árduo processo de consultas com governos, chefes de organizações como a AIEA e a OPAQ, além de personalidades com reconhecida experiência no assunto, entre as quais Rolf Ekeus, ex-Secretário Executivo da UNSCOM. A lista de nomes foi finalmente submetida ao Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, e só então liberada para a imprensa.

Os painéis reuniram-se em duas sessões de quinze dias cada, entre fevereiro e março de 1999. Durante a primeira sessão, foram apresentados relatórios das agências encarregadas da implementação do mandato da Resolução 687 (1991); na segunda sessão, os membros dos painéis deveriam chegar a um consenso em torno dos relatórios a serem encaminhados ao Conselho de Segurança.

## O PAINEL SOBRE DESARMAMENTO

A agenda do painel sobre desarmamento previa informes de inspetores da UNSCOM e da AIEA, encarregadas de verificar o desarmamento iraquiano em quatro áreas: armas nucleares, armas químicas, armas biológicas e mísseis. Os debates subseqüentes deveriam concentrar-se em dois aspectos: a avaliação dos resultados dos oito anos de inspeções no Iraque; e a identificação de aspectos remanescentes, não resolvidos ou por esclarecer dos programas de produção de armamentos proscritos iraquianos.

Desde os primeiros depoimentos, ficou evidente o que já se podia entrever nos informes da Comissão e visualizar com maior clareza nas conclusões apresentadas nos relatórios semestrais da AIEA: a maior parte das armas de destruição em massa iraquianas havia sido destruída e o grosso de seus programas de fabricação de armamentos

não convencionais, desmantelado. Em testemunho após testemunho, os membros do painel foram confrontados com uma realidade que colocava o Iraque mais próximo do cumprimento dos dispositivos da Resolução 687 (1991) do que o antecipado.

A redação do relatório final foi um complexo exercício de acomodação de posições de difícil reconciliação, sem sacrifício da substância. A conclusão afirmava ter havido enormes progressos no desarmamento iraquiano, ao mesmo tempo em que reconhecia haver alguns assuntos não resolvidos. O relatório também fazia referência a um possível ponto de impasse (em que os resultados das inspeções seriam crescentemente negativos), e sugeria, de um ponto de vista exclusivamente técnico – de acordo com o mandato dos painéis – que os temas não resolvidos poderiam ser incorporados a um mecanismo de monitoramento contínuo, com base nos dispositivos da Resolução 715 (1991).<sup>12</sup> A passagem do dossiê de desarmamento para o estágio de monitoramento contínuo tinha forte componente simbólico, pois sinalizava que o Iraque estava próximo do cumprimento das condições impostas pela Resolução 687 (1991) e, portanto, do relaxamento ou mesmo do levantamento das sanções.

### O PAINEL SOBRE A SITUAÇÃO HUMANITÁRIA

O painel sobre a situação humanitária foi formado exclusivamente por integrantes do Secretariado da ONU: o diretor do Programa Iraque, Benon Sevan; o Chefe do Escritório de Coordenação de Ações Humanitárias da ONU, Sérgio Vieira de Mello; o representante do Comitê de Sanções do Iraque, Joseph Stephanides; e o ex-Coordenador de Ações Humanitárias no Iraque, Staffan de

---

<sup>12</sup> Conforme previsto na Resolução 715 (1991).

Mistura.<sup>13</sup> O painel concentrou-se no exame das condições de vida da população iraquiana após quase nove anos de sanções.

Com base em informações obtidas de agências do sistema da ONU (FAO, PNUD, UNICEF, OMS, entre outras), ONGs e outras organizações como a Cruz Vermelha, o painel pode concluir que o Iraque “havia passado de um estado de relativa afluência a uma situação de pobreza maciça”.

O painel também observou que os esforços humanitários ao abrigo da Resolução 986 (1995) haviam logrado apenas estabilizar a situação, reduzindo alguns indicadores como o nível de desnutrição entre as crianças, mas eram insuficientes para reverter o quadro de pobreza do país como um todo.

Sem isentar o governo do Iraque de suas responsabilidades, o painel sugeriu uma série de medidas destinadas a diminuir o impacto das sanções na população iraquiana. O parágrafo final do relatório, no entanto, alertava para o fato de que o grave quadro humanitário no Iraque não poderia ser revertido sem a retomada da economia iraquiana – o que, por seu turno, só poderia ocorrer após o levantamento das sanções.

#### **O PAINEL SOBRE PRISIONEIRO DE GUERRA/ PROPRIEDADES DESAPARECIDAS**

O terceiro painel, estabelecido por insistência do Kuaite (vocalizada pelo representante do Barein, único país árabe entre os membros do Conselho), logrou produzir pela primeira vez uma compilação abrangente sobre a situação dos prisioneiros de guerra e

---

<sup>13</sup> Dos quatro, apenas Steffan de Mistura continua na ONU, hoje como representante do SGONU para o Iraque. Sérgio Vieira de Mello morreu em atentado em Bagdá, em agosto de 2003; Benon Sevan e Joseph Stephanides foram afastados do Secretariado, por suspeita de envolvimento em fraudes no programa petróleo-por-alimentos.

desaparecidos, e das propriedades kuaiteanas apreendidas pelo Iraque. O assunto havia ficado em segundo plano desde o fim da ocupação do Kuaite pelas forças de Saddam Hussein, mas dizia respeito a matéria de forte conteúdo político e emocional para os kuaiteanos. A principal preocupação de seus integrantes foi a de não politizar indevidamente os temas e de dar impulso favorável ao processo de construção de confiança entre o Iraque e o Kuaite.

Em relação às propriedades apreendidas, o painel concluiu que o Iraque ainda não apresentara explicações convincentes sobre os bens não devolvidos, o que significava a manutenção das obrigações previstas no parágrafo 2 da Resolução 686 (1991), que determinava a devolução de todas as propriedades kuaiteanas apreendidas durante a ocupação iraquiana. No que se refere a prisioneiros de guerra, o painel, sempre tomando o cuidado de ressaltar a natureza humanitária da questão e a necessidade de sigilo para preservar o papel da Cruz Vermelha, sugeriu um mecanismo pelo qual o Conselho de Segurança seria informado periodicamente sobre a evolução do assunto.

\* \* \*

Ao apresentar os relatórios dos painéis ao Conselho de Segurança, em de abril de 1999, o Embaixador Celso Amorim recordou que a constituição dos mesmos respondera ao desejo dos membros do Conselho de desbloquear as discussões sobre o Iraque. Afirmou que a situação de ausência de inspeções e de monitoramento não oferecia qualquer garantia de paz à região, e reiterou que os objetivos das resoluções do Conselho de Segurança não estavam sendo cumpridos.

Amorim destacou a conclusão do painel sobre desarmamento de que “o status quo não é uma alternativa prática”, e a recomendação de que esforços fossem feitos para “restaurar um regime de inspeções efetivo, rigoroso e crível no Iraque”. A ausência de inspeções relativas

a armas de destruição em massa no Iraque, segundo a visão do painel, “provocaria sérios danos à credibilidade da ONU”.

O painel sobre desarmamento sugeria uma mudança de enfoque, no sentido de que as inspeções passassem a ser realizadas no âmbito de um mecanismo de monitoramento contínuo reforçado, que poderia conduzir a “uma rápida confirmação do status do desarmamento iraquiano”, desejável de um ponto de vista técnico. Essa mudança, por sua vez, aumentaria o escopo de opções políticas à disposição do Conselho de Segurança.

As propostas apresentadas pelos painéis só foram aproveitadas em dezembro de 1999, depois de longo processo de negociação (oito meses) no Conselho de Segurança. No dia 17 de dezembro de 1999, a Resolução 1284 (1999), de inspiração britânica, criou a Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção - a UNMOVIC - encarregada de operar sistema reforçado de monitoramento e verificação. Ao mesmo tempo, a Resolução acenava com a possibilidade de suspensão temporária das sanções.

Seja no que se refere ao desarmamento do Iraque, seja no que tange ao programa humanitário - que a Resolução 1284 aperfeiçoava - os caminhos sugeridos pelos painéis poderiam ter levado à contenção do regime de Saddam Hussein e ao retorno dos inspetores da ONU ao território iraquiano, com flexibilização do regime de sanções e o aperfeiçoamento do programa humanitário, sob atento escrutínio do Conselho de Segurança.

O mecanismo sugerido pelos painéis e consolidado na Resolução 1284 (1999), no entanto, nunca seria plenamente implementado. Contribuíram para isso, de um lado, a intransigência de Saddam Hussein, incapaz de perceber que a alternativa à continuação da presença das Nações Unidas em território iraquiano seria, em última instância, o uso unilateral da força. De outro, o viés ideológico neo-conservador da primeira

administração de George W. Bush, que vivia um “momento unipolar”, e o interesse estratégico norte-americano na região do Golfo.

Entre as razões que terão levado Saddam a não cooperar com o Conselho de Segurança poderá estar a suspeita de que a verdadeira agenda norte-americana em relação ao Iraque incluía sua deposição. O objetivo de obter uma “mudança de regime” no Iraque, já claramente enunciado pelo Presidente George H. W. Bush desde abril de 1991, não fora abandonado durante os oito anos da presidência democrata de Bill Clinton. Alimentado pelos eventos de 11 de setembro de 2001, George W. Bush levaria essa estratégia às últimas conseqüências.

\* \* \*

As duas crises envolvendo o Iraque – em 1990 e em 2003 - constituem exemplos paradigmáticos de diferentes atitudes da comunidade internacional em relação ao Conselho de Segurança. No primeiro caso, em 1990, a condenação unânime da agressão iraquiana ao Kuwait pelo Conselho de Segurança levou a uma ação militar com mandato coercitivo e legitimidade internacional, justificando a percepção dos que viam nas Nações Unidas o garante de uma “nova ordem internacional”.

No segundo, em 2003, a incapacidade do Conselho de chegar a um acordo (sobre uma segunda resolução autorizando o uso da força) e a resultante decisão unilateral dos EUA de recorrer à via militar demonstraram os limites da diplomacia multilateral, quando esta não atende ao que as principais potências – no caso, a única superpotência – consideram como seus interesses vitais.

\* \* \*

Os painéis do Iraque constituem episódio em que o papel do Brasil foi de importância superior ao geralmente reservado a membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A oportunidade prestava-se a um esforço mediador do Brasil em função de algumas circunstâncias particulares: em primeiro lugar, a exacerbação da divisão entre os membros permanentes do Conselho dispostos a um entendimento com o regime de Saddam Hussein (França, Rússia e China) e aqueles que consideravam indispensáveis mudanças substanciais no quadro político interno iraquiano (EUA e Reino Unido).

Em segundo lugar, a emergência do Brasil na cena internacional: grande democracia do mundo em desenvolvimento, com peso regional e interesses globais. Terá pesado também o fato de o Brasil ser percebido como país imparcial, com credibilidade e trânsito suficientes para costurar um entendimento que acomodasse as preocupações divergentes que imperavam no Conselho naquele momento. Contou também para isso a disposição brasileira de atuar com protagonismo em questão que não afetava diretamente os interesses nacionais.

Para um país em desenvolvimento como o Brasil, com interesses e atuação diplomática globais, mas sem excedentes de poder militar, interessa que uma estrutura internacional como as Nações Unidas tenha participação decisiva na manutenção da paz e segurança internacionais. Apesar de suas limitações e de alguns fracassos notórios, a ação da ONU ao longo dos últimos 61 anos foi de grande relevância para a manutenção da estabilidade global, principalmente em área periféricas.

No caso do Iraque, a ONU, enquanto pôde atuar, cumpriu seu papel, tanto no que se refere ao desarmamento iraquiano, quanto na contenção de Saddam Hussein. Terá tido menos sucesso no campo humanitário. O encerramento dos 24 anos de Saddam Hussein à frente do Iraque, no entanto, não terá tornado

o mundo, a região, ou mesmo o próprio Iraque mais seguros. Ficará em aberto a pergunta sobre o que teria acontecido caso a comunidade internacional como um todo, por intermédio das Nações Unidas, tivesse continuado a supervisionar o desarmamento iraquiano.





